

En säkrare utrikesförvaltning

Betänkande av Ambassadsäkerhetsutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:94

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1353-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-1354-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för utrikesdepartementet Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 27 mars 2024 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den personliga säkerheten och personskyddet i utrikesrepresentationen med fokus på behovet av, och förutsättningarna för, svenska myndigheter och säkerhetsföretag att delta i skyddsåtgärder för utsänd personal. I uppdraget ingår även att se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser (dir. 2024:35). Till särskild utredare utsågs kommundirektören Jon Åström Gröndahl.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 27 februari 2025 förlängdes utredningstiden (dir. 2025:19).

Som experter i utredningen förordnades den 19 augusti 2024 verkssjuristen Jenny Almegård (Säkerhetspolisen), experten Petter Hammarbäck (Migrationsverket), överstelöjtnanten Mikael Minberger (Försvarmakten) och kommissarien Johan Sjöberg (Polismyndigheten). Som sakkunniga förordnades samtidigt kanslirådet Nadine Arbouz (Justitiedepartementet), rättssakkunnige Cecilia Mörner (Utrikesdepartementet), rättssakkunnige Karolina Placht (Försvarsdepartementet) och kanslirådet My Tingsvall (Försvarsdepartementet).

Den 23 oktober 2024 förordnades enhetschef Abdullahi Aress (Sida) och enhetschef Patrik Jansson (MSB) som experter i utredningen. Samma dag entledigades Nadine Arbouz och Karolina Placht. De ersattes samtidigt av departementsrådet Göran Millbert (Justitiedepartementet), respektive rättssakkunnige Emil von Schinkel (Försvarsdepartementet).

Cecilia Mörner och My Tingsvall entledigades den 19 maj 2025. I deras ställe förordnades samma datum rättssakkunnige Camilla

Lindell (Utrikesdepartementet) och kanslirådet Anja Glavinic Jones (Försvarsdepartementet).

Som sekreterare anställdes den 19 augusti 2024 kanslirådet Anna Edholm. Kanslirådet Tilde Berggren anställdes som sekreterare den 1 oktober 2024.

Utredningen har antagit namnet Ambassadsäkerhetsutredningen.

Utredningen överlämnar nu betänkandet En säkrare utrikesförvaltning (SOU 2025:94). Experter och sakkunniga ställer sig i allt väsentligt bakom de bedömningar och förslag som redovisas i betänkandet, även om olika uppfattningar kan ha funnits i enskilda delar. Betänkandet är därför formulerat i vi-form.

Stockholm i augusti 2025

Jon Åström Gröndahl

Tilde Berggren
Anna Edholm

Innehåll

Förteckning över begrepp och förkortningar.....	15
Sammanfattning	19
Summary	33
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till ny lag om sändande av väpnad styrka utomlands för evakueringsinsatser	47
1.2 Förslag till ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna.....	48
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.....	51
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.....	52
2 Utredningens uppdrag och arbete	53
2.1 Utredningsuppdraget.....	53
2.2 Utredningens arbete	54
2.3 Betänkandets disposition.....	55
2.4 Avgränsningar	57
3 Det förändrade säkerhetsläget.....	61
3.1 Ett förändrat omvärldsläge.....	61
3.2 Krisrelaterade händelser i närtid	63
3.3 Utredningens slutsatser.....	64

4	Ansvar och uppdrag inom utrikespolitiken.....	67
4.1	Inledning	67
4.2	Riksdag och regering	67
4.3	Regeringskansliet	68
4.4	Utrikesförvaltningen	68
4.4.1	Utrikesrepresentationen	70
5	Regeringskansliets kris- och beredskapsorganisation	73
5.1	Inledning	73
5.2	Regeringskansliets kris-och beredskapsorganisation	74
5.3	Utrikesförvaltningens kris- och beredskapsorganisation	77
5.4	Utrikesdepartementets kris-och beredskapshantering	78
5.4.1	Krisledning och krisstab vid Utrikesdepartementet.....	79
5.5	Utrikesdepartementets hantering av konsulära kriser utomlands	81
5.6	En ny enhet för krishantering ska inrättas	82
6	Säkerhetsrelaterade skyddsåtgärder	85
6.1	Inledning	85
6.2	Skyddsåtgärder.....	86
6.3	Det behövs ett sammanhållet säkerhetssystem	87
6.4	Säkerhetsrelaterade situationer och typer av skyddsåtgärder.....	88
6.4.1	Skyddsåtgärder vid terrorism	88
6.4.2	Skyddsåtgärder vid manifestationer och social oro	91
6.4.3	Skyddsåtgärder i konflikter	93
6.4.4	Skyddsåtgärder vid fältresor och händelser såsom kidnappning, överfall och provokation	94
6.4.5	Skyddsåtgärder vid besök	95

7	Verksamhets- och säkerhetsskydd	97
7.1	Inledning.....	97
7.2	UD:s regelverk för verksamhets- och säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna	98
7.3	Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen	98
7.3.1	Säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen.....	99
7.3.2	Säkerhetskänslig verksamhet	99
7.3.3	Skyddsvärde	100
7.3.4	Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen	101
7.3.5	Informationssäkerhet enligt säkerhetsskyddslagen	101
7.3.6	Fysisk säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen.....	102
7.3.7	Personalsäkerhet enligt säkerhetsskyddslagen	103
7.4	Säkerhetsskyddsanalys och säkerhetsskyddsplan	103
7.4.1	Utlandsmyndigheternas säkerhetsanalys	103
7.4.2	Säkerhetsskyddsanalys enligt säkerhetsskyddslagen	104
7.4.3	Säkerhetsskyddsplan.....	105
7.4.4	Säkerhetsskyddsanalyser vid utlandsmyndigheterna.....	106
7.5	Ansvar för verksamhetsskyddet och säkerhetsskyddet i utrikesförvaltningen.....	107
7.5.1	Utlandsmyndighetschefens ansvar	108
7.5.2	Ansvar för verksamhetsskyddet, inklusive säkerheten för all utsänd personal	108
7.5.3	Ansvar för säkerhetsskydds- och verksamhetsåtgärder vid utlandsmyndigheterna...	109
7.5.4	Ansvar att informera Regeringskansliet.....	110
7.5.5	Ansvar för säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna behöver tydliggöras.....	110
7.6	Säkerhetschef vid utlandsmyndigheter.....	112
7.6.1	Rollen som säkerhetschef	112
7.6.2	Säkerhetschefer behöver ha tillräcklig utbildning och tillgång till information	113

8	Säkerhetsrelaterat arbetsmiljöansvar	117
8.1	Inledning	117
8.2	Utsända vid utlandsmyndigheterna.....	118
8.2.1	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands ...	118
8.2.2	Avtal om utlandstjänstgöring	119
8.2.3	Arbetsmiljölagen och Sveriges utrikesrepresentation	119
8.2.4	Arbetsmiljöansvar för utlandsstationerad personal.....	121
8.2.5	Ansvar för familjemedlemmar/medföljandes säkerhet	123
8.3	Ett tydligt arbetsmiljöansvar för utsända behövs	124
8.4	Utbildning, en viktig förebyggande skyddsåtgärd	125
8.5	Ett nytt samordningsforum mellan huvudmän ska inrättas ..	127
9	Utrikesdepartementets säkerhets- respektive fastighetsenhet.....	129
9.1	Utrikesdepartementets säkerhetsenhet.....	129
9.2	Utrikesdepartementets fastighets- och logistikenhet	130
9.3	Hanteringen av säkerhetsfrågorna hos säkerhets- och fastighetsenheterna i Utrikesdepartementet behöver ses över	131
9.4	Säkerhetsteknisk kompetens behöver stärkas	131
9.5	UD SÄK och UD FAST.....	132
10	Svenska myndigheters stöd till svenska utlandsmyndigheter.....	135
10.1	Inledning	135
10.2	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	136
10.2.1	MSB:s uppdrag	136
10.2.2	MSB:s insatser till stöd för utlandsmyndigheter ..	136

10.3	Migrationsverket.....	137
10.3.1	Migrationsverkets uppdrag	137
10.3.2	Migrationsverkets insatser till stöd för utlandsmyndigheter.....	138
10.4	Socialstyrelsen.....	140
10.4.1	Socialstyrelsens uppdrag	140
10.4.2	Socialstyrelsens insatser till stöd för utlandsmyndigheter.....	140
10.5	Andra myndigheters deltagande i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen	141
10.6	Stödstyrkan	142
10.7	Samordningen av statliga myndigheters stöd vid kriser	144
11	Försvarmaktens stöd till svenska utlandsmyndigheter	149
11.1	Inledning.....	149
11.2	Försvarmaktens uppdrag.....	149
11.3	Försvarmaktens resurser	150
11.3.1	Stöd vid kriser.....	150
11.3.2	Stöd i det löpande säkerhetsarbetet.....	152
11.4	Rättslig reglering.....	153
11.4.1	Stöd utan väpnad styrka	153
11.4.2	Stöd med väpnad styrka	156
11.5	Väpnad styrka.....	157
11.6	Folkrättslig grund	158
11.7	Den parlamentariska processen.....	160
11.7.1	Beredning i riksdagen	160
11.8	Försvarmaktens deltagande i skyddsåtgärder	164
12	Polisens stöd till svenska utlandsmyndigheter	167
12.1	Inledning.....	167
12.2	Polismyndighetens uppgifter	167
12.2.1	Polislagen	168

12.2.2	Polismyndighetens instruktion	168
12.2.3	Polismyndighetens kärnverksamhet	168
12.3	Polismyndighetens resurser	169
12.3.1	Nationella operativa avdelningen	169
12.3.2	Nationella insatsstyrkan	170
12.3.3	Gränspolisens.....	170
12.4	Säkerhetspolisens uppgifter	170
12.5	Polisens våldsanvändning	171
12.6	Våldsanvändning i annat land	174
12.7	Värdlandets ansvar	175
12.8	Polisens insatser till stöd för utlandsmyndigheter	176
13	Privata säkerhetsföretag	179
13.1	Inledning	179
13.2	Förändringar i utrikesförvaltningens säkerhetsarbete – användning av privata säkerhetsföretag	179
13.3	Staters ökande användning av privata säkerhetsföretag	181
13.4	Risker med att använda privata säkerhetsföretag	182
13.5	Upphandling i Regeringskansliet.....	183
13.6	Utrikesförvaltningens ramavtal med privata säkerhetsföretag	184
13.7	Utrikesförvaltningens behov av tjänster	185
13.8	Utlandsmyndigheternas behov av säkerhetsrelaterade tjänster	185
13.8.1	Personskydd och fältsäkerhet	186
13.8.2	Vaktskydd.....	186
13.8.3	Utbildning av personal.....	186
13.9	Upphandlade tjänster	187
13.10	Kunskaper och kompetens.....	189
13.11	Underrättelse- och informationsinhämtning.....	190

13.11.1	Privata säkerhetsföretag	190
13.11.2	Den svenska statliga underrättelseverksamheten ...	191
13.12	Tillgången till information	191
13.13	Privatisering av säkerheten vid svenska utlandsmyndigheter – särskilda överväganden.....	192
13.14	Särskilt om privata säkerhetsföretags våldsanvändning.....	195
13.14.1	Privata aktörers våldsutövning	195
13.14.2	Nödvärnsrätt och immunitet.....	196
13.15	Kostnader	197
13.16	Internationell reglering och icke-bindande ramverk	198
13.17	Utredningens slutsatser och bedömningar.....	202
14	Utrikesförvaltningens kostnader för säkerhet.....	205
14.1	Inledning.....	205
14.2	Kostnader som belastar UD:s budget.....	206
14.2.1	Anläggningstillgångar.....	206
14.2.2	UD FAST.....	207
14.2.3	UD SÄK.....	207
14.3	Kostnader som belastar utlandsmyndigheternas delegerade medel.....	208
14.4	Budgetering och bokföring av säkerhetskostnaderna.....	208
15	Andra länders kris- och säkerhetsarbete	211
15.1	Inledning.....	211
15.2	Andra länders säkerhetsarbete	211
15.2.1	Frankrike.....	211
15.2.2	Norge	214
15.2.3	Finland	216
15.2.4	Danmark.....	218
15.3	Internationellt samarbete	220
15.3.1	Nordiska länders samarbete vid konsulära kriser ...	220
15.3.2	Konsulärt samarbete inom EU	221

15.3.3	Andra kriser än konsulära.....	222
15.4	Möjligheter till ökat internationellt samarbete.....	223
16	En ny lag om väpnad styrka	225
16.1	En ny lag med bemyndigande för regeringen	225
17	En ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna.....	231
17.1	Det behöver finnas möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna	231
17.2	En ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna	234
17.3	Förutsättningar för säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna	235
17.4	Beslut om säkerhetskontroll.....	236
17.5	Vem som omfattas av kontrollen	238
17.6	Vem som utför kontrollen	239
17.7	Hur kontrollen går till.....	240
17.8	Personer som vägrar genomgå kontrollen	242
17.9	Hantering och förvaring av föremål.....	242
17.10	Överklagande	243
18	Ändring av Polismyndighetens och Försvarsmaktens instruktioner	245
18.1	Polismyndighetens instruktion ska ändras	245
18.2	Försvarsmaktens instruktion ska ändras.....	248
19	Ikraftträdande och konsekvenser	251
19.1	Ikraftträdande.....	251
19.2	Konsekvenser.....	251

20 Författningskommentar 259

20.1 Förslaget till lag om sändande av väpnad
styrka utomlands för evakueringsinsatser 259

20.2 Förslaget till lag om säkerhetskontroll
på utlandsmyndigheterna..... 261

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:35 269

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2025:19 275

Förteckning över begrepp och förkortningar

I betänkandet används en del begrepp som beroende på sitt sammanhang kan ha olika betydelse. Nedan följer en kort redogörelse för vissa av dessa begrepp och för ett par också hur de används i betänkandet. Även en lista över förkortningar finns med.

Begrepp

Ambassad	Högsta formen av diplomatisk representation, vanligen ledd av en ambassadör
Beskickning	Diplomatisk representation, vanligtvis ambassad
Honorärkonsulat	Konsulat där oavlönad honorärkonsul ansvarar för verksamheten
Karriärkonsulat	Konsulat där arbetet leds av utsänd avlönad personal
Konsulat	Utlandsrepresentation, oftast utanför huvudstaden, med huvudsaklig uppgift att ta hand om konsulära ärenden och främja hemlandet
Representation	Ett lands ständiga närvaro vid en internationell organisation

Utlandsmyndighet	Beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat
Utrikesförvaltningen	Utrikesdepartementet i Sverige samt utrikesrepresentationen
Utrikesrepresentationen	Sveriges nätverk av utlandsmyndigheter
Sekondera personal	Innebär i detta betänkande att en myndighet eller organisation tillfälligt skickar ut sina anställda till en annan organisation eller för ett uppdrag, ofta internationella sammanhang. Dessa utstationerade medarbetare fortsätter att vara anställda av sin ursprungliga arbetsgivare men arbetar under ledning och instruktioner från den mottagande organisationen.
Annan huvudman	I detta betänkande omfattar begreppet annan utsändande myndighet eller departement än Utrikesdepartementet (exempelvis Sida och Migrationsverket)
Utsänd	I detta betänkande omfattar begreppet utsänd statligt anställd personal som tjänstgör utomlands. Tjänstgöringen kan ske genom ett beslut om placering vid utlandsmyndighet (UVA) eller beslut om utlandsstationering vid tjänstgöring utomlands (URA). Den som är utsänd enligt URA eller UVA har sitt tjänsteställe utomlands.

Förkortningar

BESTYR	Utrikesdepartementets konsulära beredskapsstyrka för förstärkning av den egna personalstyrkan
DGA	Directorate General for Administration and Modernization
DSD	Diplomatic Security Directorate
EEAS	European External Action Service, den europeiska utrikestjänsten
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
GIGN	Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale
GSS	Gruppen för strategisk samordning
HEAT	Hostile Environment Awareness Training
ICoC	The International Code of Conduct for Security Service Providers
ICoCA	International Code of Conduct Association
IFUR	Förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Must	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
NI	Nationella insatsstyrkan
Noa	Nationella operativa avdelningen
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PMFS	Polismyndighetens författningssamling
RAID	Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion

RK SÄK	Regeringskansliets säkerhetsenhet
RKI	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
SB KH	Kansliet för krishantering
SB	Statsrådsberedningen
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SNITS	Utrikesdepartementets konsulära snabbinsatsstyrka
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet
UD FAST	Utrikesdepartementets fastighets- och logistik-enhet
UD KC	Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden
UD PLAN	Utrikesdepartementets planeringsstab
UD P	Utrikesdepartementets personalenhet
UD P UTV	Utrikesdepartementets personalenhets grupp för utveckling och lärande
UD SÄK	Utrikesdepartementets säkerhetsenhet
UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, <i>Förenata Nationernas vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter</i>
URA	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands
UVA	Avtal om utlandstjänstgöring

Sammanfattning

I takt med omvärldsutvecklingen och ett försämrat säkerhetsläge inleddes ett arbete med säkerhetshöjande åtgärder inom utrikesförvaltningen i början av 2010-talet. Arbetet baserades på en insikt om att förutsättningarna för uppdraget som utsänd vid en utlandsmyndighet hade förändrats, inte minst i fråga om den personliga säkerheten. Det hade helt enkelt blivit farligare att verka utomlands och åtgärder behövde därför vidtas för att säkerställa en acceptabel säkerhetsnivå.

Ett system med privata säkerhetsföretag etablerades och nya befattningar skapades med olika namn och innebörder som har kommit att skifta över tid och beroende på tjänstgöringsort. 2017 genomfördes en förändring, som innebar att ett par av de tidigare upphandlade säkerhetsrelaterade rådgivarfunktionerna inrättades som befattningar i Utrikesdepartementet. Systemet med utsända säkerhetsrådgivare har därefter fortsatt och utvidgats till att i dag omfatta fler orter.

Utöver detta har medel tillförts för att vissa nödvändiga säkerhetsinsatser ska kunna genomföras. Dessa har använts till bland annat förbättrat skalskydd vid utlandsfastigheterna och förstärkta fordon.

Mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetsläget och att flera allvarliga händelser med konsekvenser för utsänd personals och medföljandes personliga säkerhet har inträffat under senare år vid flera utlandsmyndigheter har den här utredningen tillsatts.

Utredningen ska se över den personliga säkerheten och personskyddet i utrikesrepresentationen med fokus på behovet av, och förutsättningarna för, svenska myndigheter och säkerhetsföretag att delta i skyddsåtgärder för utsänd personal. Vidare ska utredaren se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser.

Utredningen har analyserat och utvärderat både de faktiska skyddsåtgärder som vidtas och hur säkerhetsarbetet ser ut. Det senare inne-

fattar såväl organisation som ansvarsfrågor. Utifrån de analyser som gjorts föreslår utredningen ett antal förändringar som bedöms vara nödvändiga för att förbättra säkerheten. Utredningen redogör också för de bedömningar som särskilt bör lyftas.

Utredningen har vidare sett över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära och andra kriser utomlands samt i det löpande säkerhetsarbetet. Även i den delen lämnar utredningen förslag och gör vissa bedömningar.

Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag och bedömningar samt vissa av de iakttagelser utredningen har gjort.

Krishantering

De senaste årens kriser, som ökat till antalet och varierat i karaktär och som ofta löpt parallellt, ställer delvis nya krav på utrikesförvaltningens krisberedskapsförmåga. Detta kräver enligt utredningen en bred och samlad krisberedskap som kan hantera alla typer av kriser, även när de löper parallellt.

- UD behöver utveckla en stärkt förmåga inom krisledning och arbete i krisstab. En på förhand identifierad grupp medarbetare bör utbildas för ändamålet.
- För att understödja kris- och beredskapshanteringen med berörda departement och myndigheter behöver samordnings- och samverkansfunktioner samlas.
- En permanent krishanteringsorganisation inom UD skulle avlasta ordinarie verksamhet. För det ändamålet föreslås att en särskild enhet, Enheten för krishantering och krisberedskap (UD KB) upprättas inom UD.

Säkerhetsarbete

Ett sammanhållet säkerhetsarbete

För att uppnå det säkerhetsskydd och verksamhetsskydd som krävs behöver det finnas en hållbar säkerhetsorganisation inom utrikesförvaltningen som både kan förvalta verksamheten och möta de behov som uppkommer när säkerhetsläget försämras.

- Det behöver finnas funktioner inom UD som analyserar de säkerhetsrelaterade behoven samlat och som har möjlighet att såväl föreslå stärkta skyddsarrangemang vid behov som att, vid avtagande risk, föreslå reducerade skyddsåtgärder. Detta för att de skyddsåtgärder som vidtas ska vara ändamålsenliga och ekonomiskt effektiva
- För att utlandsmyndigheterna ska ha möjlighet att skydda sig mot hot som kan uppstå krävs aktivt förebyggande arbete. Förebyggande arbete behöver ske vid både utlandsmyndigheterna och UD. Detta för att effektivt och ändamålsenlig kunna planera för att svara upp med skyddsåtgärder mot risker och hot.
- Det behövs en strukturerad och sammanhållen hot- och riskbedömningsmetod för utlandsmyndigheterna och dess personal som gör det möjligt att arbeta förebyggande för att möta de risker och hot som identifieras. Ett sådant system kräver bland annat bättre samverkan mellan olika delar av utrikesförvaltningen och en tydligare roll- och ansvarsfördelning.

Organisation

För att möta det ökande behovet av säkerhetsskydd och verksamhetsskydd på utlandsmyndigheterna behöver organisationen för hantering av dessa frågor i UD ses över.

- Utifrån de ökande säkerhetsbehoven behöver UD ytterligare säkerhetsteknisk kompetens.
- Antalet permanenta befattningar för att stärka arbetet med säkerhetstekniska installationer samt fysisk säkerhet behöver öka.
- UD SÄK behöver mer personalresurser för att de medel för säkerhetsrelaterad verksamhet som har tillskjutits ska kunna omsättas i säkerhetshöjande åtgärder.
- För att UD ska kunna hantera de ökande behoven av skyddsåtgärder behöver ett effektivt, samordnat och säkert system för samarbete upprättas mellan UD FAST och UD SÄK.
- Det behövs gemensamma riskanalyser, gemensam planering och tydliga gemensamma prioriteringar gällande säkerhetsteknik, peri-

meterskydd, fordon och säkerhet i fastigheter. Det behöver finnas personal som kan hantera verksamheten.

- En fördjupad översyn är motiverad, inkluderande en analys av möjligheten till sammanslagning av vissa delar av UD SÄK och UD FAST.

Kostnader

Utrikesförvaltningens kostnader för säkerhet har ökat med nästan 25 procent de senaste tre åren (när de ändrade behoven i Bagdad inte räknas in).

Enligt utredningens mening är det viktigt att utrikesförvaltningen har en samlad bild av hur behoven av säkerhetsåtgärder ser ut, om/hur de tillgodoses och kostnaderna för dessa. Detta är avgörande för att kunna bedriva ett strategiskt, proaktivt och effektivt säkerhetsarbete inom utrikesförvaltningen. Eftersom kostnadsaspekten är väsentlig för de överväganden som ska ligga till grund för beslut inom ramen för det arbetet är det angeläget att på ett relativt enkelt sätt kunna tillgodogöra sig den informationen.

Den budgeterings- och bokföringslösning som tillämpas inom UD gör det komplicerat att avgöra vilka typer av skyddsåtgärder som har vidtagits och vad de har kostat. Det är i stort sett omöjligt att få fram en någorlunda rättvisande bild av de aggregerade kostnaderna för säkerhet, och vilka typer av åtgärder det handlar om, samt en samlad bild av var och hur de olika säkerhetsrelaterade kostnaderna bokförs. Utredningen gör bedömningen att den nuvarande lösningen behöver ses över för att möjliggöra detta.

Skyddsåtgärder och ansvarsfrågor

Verksamhets- och säkerhetsskydd

Varje utlandsmyndighet ska enligt Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna upprätta en säkerhetsanalys där säkerhetsriskerna för myndigheten och dess personal bedöms utifrån de hot som finns mot myndighetens och dess skyddsvärden och sårbarheterna i dessa. Säkerhetsanalysen ska uppfylla de krav som

gäller för en säkerhetsskyddsanalys enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.

- För att säkerställa att de författningsreglerade kraven efterlevs behöver utlandsmyndigheternas säkerhetsanalys innehålla en tydligt avgränsad separat säkerhetsskyddsanalys med bedömning och dokumentation av vilka skyddsvärden som finns på utlandsmyndigheten och som är av betydelse för Sveriges säkerhet.
- Avsaknaden av lokala säkerhetsskyddsanalyser och säkerhetsskyddsplaner vid utlandsmyndigheterna innebär en otydlighet gällande vilka säkerhetsskyddsåtgärder som krävs för att säkerställa att säkerhetsskyddslagen efterlevs.
- Utlandsmyndigheterna behöver få ett ökat stöd inom säkerhetsskydd från UD SÄK.

Ansvar för säkerhetsskyddet

Expeditionschefen, är säkerhetschef och säkerhetsskyddschef med ansvar för säkerhet och säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheterna. Samtidigt är det utlandsmyndighetens chef som har det yttersta ansvaret för säkerheten vid en utlandsmyndighet, vilket innefattar ett ansvar för att planera och genomföra de säkerhetsskyddsåtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagen samt de övriga åtgärder som behövs för att uppnå en godtagbar säkerhet på utlandsmyndigheten. Säkerhetsskydd är viktigt och enligt utredningen skapar nuvarande ordning en otydlighet som inte är önskvärd.

- Det finns ett behov av att tydliggöra hur utlandsmyndighetschefens ansvar för säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna förhåller sig till det ansvar för säkerhetsskyddet som åligger UD:s expeditonschef.
- En översyn bör göras av den interna regleringen avseende säkerhetsskyddschefens roll och ansvar för säkerhetsskyddet och gränsdragningen mellan Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna.

Säkerhetschefens roll och ansvar

Säkerhetschefen vid en utlandsmyndighet har ett mycket stort ansvar. Det innefattar bland annat säkerhetsplanering, fysisk säkerhet, informationssäkerhet, utbildning och information samt säkerhetsprovning.

På utlandsmyndigheter är det vanligtvis kanslichefen (eller i vissa fall biträdande myndighetschefen) som är säkerhetschef. Eftersom dessa i första hand har andra, främst administrativa, huvuduppgifter kan förmågan att ta det ansvar som åligger en säkerhetschef vara begränsat.

Det finns i dag inget krav på att den som utses till säkerhetschef vid utlandsmyndigheterna har någon tidigare särskild säkerhetsutbildning eller kompetens. Den som ska tjänstgöra i befattning som säkerhetschef vid en utlandsmyndighet ska, under några dagar, genomföra en särskild utbildning som vanligtvis ges av UD.

Tillgång till information är viktig för att avvärja risker och hot, inte minst mot Sveriges säkerhet. Det är därför avgörande att utlandsmyndigheten upprätthåller kontakter inom säkerhetsnätverk på verksamhetsorten. Detta kan underlätta både för att få en uppdaterad omvärldsbild och för att etablera kontakter som kan behövas i händelse av en kris eller incident. Med tanke på det stora och viktiga ansvar som följer med befattningen anser utredningen att det är viktigt med adekvat utbildning och kunskap. För att kunna ta ansvar behövs också tillgång till säkerhetsrelaterad information.

Arbetsmiljöansvar

Personalens säkerhet är en del av det arbetsmiljöansvar som åligger en arbetsgivare. När det gäller arbetsmiljölagen så framstår det för utredningen som mycket oklart i vilken utsträckning lagen är tillämplig (vilka bestämmelser) för utlandsmyndigheterna. Varken förarbetena till lagen eller Regeringskansliets föreskrifter om arbetsmiljön vid utlandsmyndigheterna ger några tydliga besked. Det talas om *i möjlig utsträckning och så långt det är möjligt*.

De bestämmelser som reglerar frågor om arbetsmiljöansvar är inte tydliga när det gäller hur arbetsmiljöansvaret för utsända med annan huvudman än Försvarsmakten ser ut. Enligt utredningen behöver det utredas vidare hur detta kan göras tydligare. I en sådan ut-

redning kan det övervägas om regleringen bör kunna tillämpas så att alla utsända på utlandsmyndigheter som inte har Försvarsmakten som huvudman har samma skydd.

Samordning i säkerhetsfrågor

Säkerheten för utsänd personal är en viktig del av myndighetschefens arbetsmiljöansvar. Eftersom det finns många utsända vid utlandsmyndigheterna med annan huvudman än UD anser utredningen att det behövs en samsyn i dessa frågor mellan olika huvudmän. Av den anledning föreslår utredningen att det ska inrättas ett nytt samordningsforum som hanterar frågor om säkerheten för utsänd personal vid utlandsmyndigheterna. Det bör vara Utrikesdepartementet som är sammankallande för forumet där samtliga huvudmän med utsänd personal vid utlandsmyndigheterna deltar. Samordningsforumet bör vägledas av en princip om enhetliga riktlinjer gällande säkerheten för all utsänd personal oavsett huvudman.

Utbildning som skyddsåtgärd

Utbildning är en viktig förebyggande skyddsåtgärd och möjligheten för personal att gå utbildningar kopplade till säkerhet och beredskap samt krisberedskap behöver öka. För att säkerställa att rätt typer av utbildningar med hög kvalitet upphandlas ska det enligt utredningen finnas personalresurser med säkerhetskompetens som kan avgöra detta. Utredningen anser vidare att det av säkerhetsskäl ska vara obligatoriskt att personal som ska sändas till högriskposterings har genomgått särskilda utbildningar innan de skickas ut.

Stöd till utlandsmyndigheterna från andra svenska myndigheter

Utlandsmyndigheterna spelar en avgörande roll i svensk diplomati som tillsammans med politisk dialog är ett viktigt verktyg för att stärka Sveriges säkerhet och främja svenska intressen. Det är angeläget att utlandsmyndigheterna i krissituationer kan få stöd från andra myndigheter när det bedöms vara nödvändigt. Utredningen

betonar att den verksamhet som bedrivs vid våra utlandsmyndigheter är en del av den vitala politiska och ekonomiska funktion som Utrikesdepartementets verksamhet fyller. Eftersom det handlar om att värna svenska intressen är utlandsmyndigheternas säkerhet en angelägenhet för hela statsapparaten, inte bara för utrikesförvaltningen. Eventuella kostnadsökningar eller besparingar är därför inte avgörande för om andra myndigheter ska ge stöd.

- Flera myndigheter lämnar i dag stöd men det rör sig då om tillfälliga insatser vid olika typer av kriser. Utredningen kan se att det stöd som redan lämnas är mycket värdefullt, i vissa fall helt avgörande.
- Stödstyrkan är en viktig resurs för stöd till svenska utlandsmyndigheter vid konsulära kriser i utlandet. Utredningen anser att Migrationsverket ska vara en del av stödstyrkan eftersom de som regel bidrar med efterfrågat stöd vid konsulära kriser.
- Det finns behov av att se över hur samordning mellan de myndigheter som deltar i stödinsatser kan förbättras. Det är särskilt viktigt att Polismyndigheten och Försvarsmakten inkluderas i ett tidigt skede vid planeringen av stödinsatser.
- När det gäller stöd i det löpande säkerhetsarbetet bör myndigheter som MSB och Migrationsverket kunna ges en utökad roll, inte minst när det gäller utbildningsinsatser och säkerhetsanalyser.
- För de olika typer av skyddsåtgärder som i dag tillhandahålls av privata säkerhetsföretag är det i första hand Försvarsmakten och Polismyndigheten som blir aktuella.

Försvarsmakten

- Inom Försvarsmakten finns det kompetenser som kan bidra med stöd till utlandsmyndigheternas löpande säkerhetsarbete.
- Fördelar med att myndigheten bidrar med stödet är bland annat att den erfarenhet och kompetens som byggs upp kan bibehållas inom statsförvaltningen. Den informationsmängd som samlas in kommer vidare att tillhöra myndigheterna. I det spända säkerhetspolitiska läget i vårt närområde, inte minst med ökad risk för infiltration och intresse från främmande makts sida är det dessutom

av säkerhetsmässiga skäl ett bättre alternativ än de privata säkerhetsföretagen.

- Nackdelar är att det rör sig om uppgifter som ligger långt ifrån Försvarmaktens ordinarie uppgifter och dess huvuduppgift att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp. Myndigheten är i dag inte dimensionerad för uppgiften. En ny uppgift skulle kräva bland annat ökade personal- och förbandsvolym, ökad ekonomisk ram samt investeringar.
- Utredningen bedömer sammantaget att det inte är lämpligt att i dag lämna ett sådant förslag men att det inte bör uteslutas i framtiden.

Polismyndigheten

Polismyndigheten ger redan i dag ett värdefullt och högt uppskattat stöd till svenska utlandsmyndigheter, antingen som en del av Stödstyrkan eller efter en stödbegäran från UD. Myndigheten har därmed en roll i det löpande säkerhetsarbetet.

- Inom Polismyndigheten finns det särskilda kompetenser och befogenheter som kan bidra med stöd till utlandsmyndigheternas löpande säkerhetsarbete.
- Polismyndigheten har dock ett mycket omfattande uppdrag och begränsade resurser. Myndigheten har också problem att rekrytera personal i den omfattning som krävs för att fullgöra sitt grunduppdrag.
- Utredningen bedömer att det i dag inte är önskvärt att ge myndigheten i uppdrag att stödja utlandsmyndigheterna annat än med tillfälliga insatser i särskilda situationer men att det inte bör vara uteslutet i framtiden.

Privata säkerhetsföretag

Utredningen har identifierat ett antal utmaningar när det gäller användandet av privata säkerhetsföretag generellt. Det handlar bland annat om frågor som rör tillgång till känslig information, ansvars-

utkrävande och det generella beroende av tjänsterna som kan uppstå över tid.

Utmaningarna ska inte underskattas, men bedöms enligt utredningen samtidigt som möjliga att hantera. Kostnadsaspekterna har varit svårare att bedöma, delvis beroende på de olika beräkningsunderlag som utredningen haft tillgång till, men det är sannolikt att ett fortsatt användande av privata säkerhetsföretag för merparten av de tjänster som köps in är mer kostnadseffektivt än statliga alternativ.

- Det finns ett fortsatt behov av säkerhetsrelaterade insatser, såväl rådgivande som operativa, för att stödja utlandsmyndigheterna. Behov av säkerhetsföretagens tjänster ser därför inte ut att minska om inte Utrikesdepartementet själv eller en annan statlig myndighet tillgodoser behoven.
- Utifrån det som har framkommit om Försvarsmaktens och Polismyndighetens möjligheter att bidra till utlandsmyndigheternas säkerhet över tid tvingas utredningen konstatera att det i dagsläget inte är möjligt att vare sig helt eller delvis ersätta företagen med resurser från dessa myndigheter.
- Kostnader för de tjänster UD köper från företagen skulle, utifrån de uppgifter som har lämnats från Polismyndigheten och Försvarsmakten, vara lägre än motsvarande kostnader för de båda myndigheterna.
- Det finns en möjlighet att ersätta den upphandlade tjänsten som säkerhetsrådgivare med personal som anställs av UD för denna uppgift. Enligt utredningen bör det övervägas att göra det i större utsträckning. Den lösningen skulle innebära en långsiktig investering inte minst eftersom den upparbetade kunskapen skulle stanna inom UD.
- För att säkerställa efterlevnad av regler som härrör från internationell rätt, i synnerhet respekt för mänskliga rättigheter är det viktigt att ställa tydliga krav på att företagen respekterar de internationella regelverken och de branschstandarder som har utvecklats på området.
- Det är också viktigt att det görs kontinuerliga uppföljningar av avtalsvillkoren och deras tillämpning samt hantering av eventuella avvikelser eller brister som framkommer. Enligt utredningens

bedömning krävs det tillräckliga resurser hos UD SÄK för att detta ska vara möjligt för enheten.

- Användning av de privata säkerhetsföretagen ger större flexibilitet än om deras uppgifter skulle utföras av anställda inom utrikesförvaltningen eller andra statliga myndigheter. UD får dessutom tillgång till den många gånger helt nödvändiga särskilda kompetens som finns hos företagen. Det är även värdefullt med de nätverk de privata säkerhetsföretagens personal har.
- Utredningen kan se nackdelar med att använda privata säkerhetsföretag. UD går många gånger miste om den kunskap och erfarenhet de privata företagens personal tillägnat sig. Företagens anställda har vidare en lojalitetsplikt i första hand gentemot sin arbetsgivare som i sin tur drivs av ekonomiska incitament. Detta innebär att det kan uppstå en intressekonflikt mellan verkligt behov och ekonomiska incitament. Det finns också en risk att inhämtad information inte enbart används till förmån för UD. Konsekvenserna av att privata företag utför de säkerhetsrelaterade uppgifterna, innebär även att utrikesförvaltningen inte har full kontroll över slutsatser rörande säkerhetsrelaterade behov och vilka säkerhetsåtgärder som behövs för att vissa uppgifter ska kunna utföras.

Författningsförslag

Utredningen ger ett antal förslag på nya eller ändrade författningar. Dessa syftar till att stärka säkerheten vid utlandsmyndigheterna och förbättra möjligheterna för andra myndigheter att lämna stöd vid kriser.

En ny lag om väpnad styrka

Det ska införas en ny lag där regeringen bemyndigas att vid en katastrof eller kris i ett annat land som påverkar svenska intressen sända en väpnad styrka utomlands för att i enlighet med internationell rätt stödja och genomföra en evakueringsinsats. En väpnad styrka får sändas endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Styrkan får omfatta högst 150 personer.

Om det blir aktuellt att genomföra en evakueringsinsats i ett annat land som kräver att en väpnad styrka deltar kommer det som regel att röra sig om en mycket allvarlig situation där det inte kan uteslutas att det handlar om fara för människoliv. I en sådan situation är det ett riskfyllt uppdrag för den personal från Försvarsmakten som sänds ut för att delta i insatsen och även de utsätts för fara. Hotbilden för personalen kommer att variera under insatsen. Enligt utredningens bedömning är det under sådana omständigheter, trots den risk som myndighetens personal utsätts för, rimligt att anta att det finns en bred parlamentarisk samsyn i frågan om att evakuera utsatta personer.

Behovet av att genomföra en evakueringsinsats där det bedöms vara nödvändigt att en väpnad styrka deltar kan uppkomma med mycket kort varsel och kräva att processen från beslut om insats till verkställighet är skyndsam, detta visar inte minst den evakueringsinsats i Sudan som genomfördes i april 2023.

Mot bakgrund av situationens allvar och att en insats kan vara tidskritisk behöver det finnas en möjlighet till snabbt beslutsfattande. Att detta ska vara beroende av att riksdagen vid varje tillfälle tar till i grunden extraordinära metoder för sitt beslutsfattande framstår som mindre lämpligt. Enligt utredningen bör regeringen därför ha en möjlighet att fatta beslut utan att först inhämta riksdagens medgivande i det särskilda fallet.

Utredningen bedömer att riksdagens insyn och inflytande över regeringens handlande med anledning av de nya beslutsbefogenheterna säkerställs inom ramen för gällande regler om information till och samråd med riksdagen, inbegripet reglerna i regeringsformen om Utrikesnämnden.

En ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Det förändrade säkerhetsläget kräver att utrikesförvaltningen anpassar sig till nya förhållanden. Flera utlandsmyndigheter befinner sig i en kontext där det finns konkreta hotbilder mot såväl myndigheten som personalens och medföljandes säkerhet. Dessa myndigheter behöver kunna vidta säkerhetsåtgärder för att försäkra sig om att besökare inte utgör någon fara för myndighetens personal och verksamhet. Det är av särskild vikt att myndigheten kan säkerställa att

besökare inte bär med sig vapen eller andra farliga föremål in i byggnaden. Enligt utredningen finns det därför starka skäl för att införa en möjlighet att besluta om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna.

Eftersom en sådan möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna innebär begränsningar av skyddet för kroppsvisitation i 2 kap. regeringsformen måste det ske med stöd av lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Utredningen bedömer att skälen för att införa möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheter väger tyngre än de måttliga rättighetsinskränkningar som sådana kontroller medför.

Ändring av Polismyndighetens instruktion

Polismyndigheten ger redan i dag ett värdefullt och högt uppskattat stöd till svenska utlandsmyndigheter, antingen som en del av Stödstyrkan eller efter en stödbegäran från UD. Enligt utredningens bedömning är de insatser som Polismyndigheten i dag utför när den lämnar stöd till utlandsmyndigheterna av stor, ibland helt avgörande betydelse. Utredningen anser därför att detta är en uppgift som myndigheten bör ha och att det behöver komma till särskilt uttryck.

Utredningen föreslår att det tydliggörs genom att det anges i myndighetens instruktion att Polismyndigheten får lämna stöd till utlandsmyndigheterna. På förslaget följer att uppgiften behöver beaktas vid framtida resurssättning av myndigheten.

Ändring av Försvarsmaktens instruktion

I situationer där Försvarsmakten ska lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter vid räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer utomlands underlättas det av att myndigheten har fått möjlighet att konkret förbereda sig, bl.a. genom att i förväg ha rekognoserat, upprättat planer och genomfört övningar tillsammans med utlandsmyndighetens personal och andra som kan komma att delta i en eventuell insats, exempelvis Polismyndigheten. Utan en möjlighet att förbereda sig och delta i övningar finns det en risk för att olika stödåtgärder inte samverkar och att en gemensam insats därmed inte kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utredningen bedömer att det bör tydliggöras och betonas att Försvarsmaktens uppdrag även omfattar möjligheten att kunna lämna stöd till våra utlandsmyndigheter. Enligt utredningen kan detta lämpligen ske genom att det i författning anges att myndigheten ska ha möjlighet att förbereda sig för att kunna lämna den typen av stöd.

Summary

In response to international developments and a deteriorating security situation, work on security-enhancing measures within the Swedish Foreign Service was initiated at the beginning of the 2010s. This work was based on an understanding that conditions for the role of posted staff at missions abroad had changed, particularly in terms of personal safety. It had simply become more dangerous to work abroad, and measures therefore needed to be taken to ensure an acceptable level of security.

A system of private security companies was established and new positions were created with various titles and responsibilities that have come to change over time and depending on workplace location. In 2017, a change was implemented that meant that two of the previously procured security-related advisory functions were established as positions at the Ministry for Foreign Affairs. The system of posted security advisers has since continued and expanded to include more locations.

In addition to this, funds have been provided to enable certain necessary security measures to be carried out. This funding has been used for improved perimeter protection at the foreign properties and reinforced vehicles, among other things.

This Inquiry has been appointed in light of the security situation's continued deterioration and several serious incidents at various missions abroad in recent years, which have impacted the personal safety of posted staff and accompanying persons.

The Inquiry will review personal security and personal protection in foreign representation with a focus on the need for, and the conditions for, Swedish government agencies and security companies to participate in protection measures for posted staff. Furthermore, the Inquiry Chair will review the conditions for support from various government agencies during consular crises.

The Inquiry has analysed and evaluated both the actual protective measures that have been taken and the nature of security work. The latter includes both organisational and responsibility issues. Based on the analyses that have been carried out, the Inquiry proposes a number of changes that are deemed necessary to improve security. The Inquiry also describes the assessments that should be particularly highlighted.

Furthermore, the Inquiry has reviewed the conditions for support from various government agencies during consular and other crises abroad, as well as in ongoing security work. The Inquiry also makes proposals and certain assessments in this respect.

Below is a summary of the Inquiry's proposals and assessments, as well as some of the Inquiry's observations.

Crisis management

The crises of recent years, which have increased in number and varied in nature, and which have often run in parallel, place new demands on the Foreign Service's crisis preparedness capability. According to the Inquiry, this requires broad and comprehensive crisis preparedness that can address all types of crises, even when they occur simultaneously.

- The Ministry for Foreign Affairs needs to develop a strengthened capacity in crisis management and work in crisis teams. A pre-identified group of employees should be trained for this purpose.
- In order to support crisis and preparedness management with the relevant ministries and government agencies, coordination and collaboration functions need to be brought together.
- A permanent crisis management organisation within the Ministry for Foreign Affairs would relieve the burden on ordinary operations. For this purpose, the inquiry proposes that a special unit, the Unit for Crisis Management and Preparedness (UD KB), be established within the Ministry for Foreign Affairs.

Security work

A cohesive approach to security work

In order to achieve the necessary security protection and operational security, there needs to be a sustainable security organisation within the Foreign Service that can both manage operations and meet the needs that arise when the security situation deteriorates.

- There need to be functions within the Ministry for Foreign Affairs that analyse security-related needs collectively and have the capacity to propose improved security arrangements if necessary and, if threat levels decrease, to propose reduced protective measures. This is to ensure that the protective measures taken are effective and economically efficient.
- Active preventive efforts are necessary for missions abroad to be able to protect themselves from threats that may arise. Preventive work needs to take place at missions abroad and at the Ministry for Foreign Affairs. This is to be able to plan effectively and appropriately to respond with protective measures against risks and threats.
- A structured and cohesive threat and risk assessment methodology is needed for missions abroad and their staff that makes it possible to work preventively to address identified risks and threats. Such a system requires, among other things, better cooperation between different parts of the Foreign Service and a clearer division of roles and responsibilities.

Organisation

In order to meet the growing need for security protection and operational protection at missions abroad, structures for handling these issues in the Ministry for Foreign Affairs needs to be reviewed.

- Due to increasing security needs, the Ministry for Foreign Affairs requires additional security technical expertise.
- The number of permanent positions to improve work with technical security installations and physical security needs to increase.

- The Security Department (UD SÄK) needs more human resources so that funds for security-related activities that have been made available can be converted into security-enhancing measures.
- In order for the Ministry for Foreign Affairs to be able to handle the increasing need for protection measures, an effective, coordinated and secure system for cooperation needs to be established between the Property Management and Logistics Department (UD FAST) and UD SÄK.
- There is a need for joint risk analyses, joint planning and clear common priorities regarding security technology, perimeter protection, vehicles and security in properties. Staff are needed who are able to perform these activities.
- An in-depth review is warranted, including an analysis of the possibility of merging certain parts of UD SÄK and UD FAST.

Costs

The Foreign Service's security costs have increased by almost 25 per cent in the past three years (not including the changing needs in Baghdad).

In the Inquiry's view, it is important that the Foreign Service has a full overview of security requirements, whether/how they are met and their costs. This is crucial in order to be able to conduct strategic, proactive and effective security work within the Foreign Service. Since the cost aspect is essential for the considerations that will form the basis of decisions within the framework of this work, it is important to be able to assimilate this information in a relatively simple way.

The budgeting and accounting solution used within the Ministry for Foreign Affairs complicates determining what types of protection measures have been taken and what they have cost. It is virtually impossible to obtain a reasonably accurate picture of the aggregate costs for security, and the types of measures involved, as well as an overall picture of where and how various security-related costs are booked. The Inquiry considers that the current budgeting and accounting solution needs to be reviewed to enable this.

Security measures and division of responsibilities

Occupational and security protection

In accordance with Government Offices' regulations on security at missions abroad, each mission abroad must prepare a security analysis in which the security risks for the mission and its staff are assessed on the basis of the threats to the mission and its protection values and their vulnerabilities. The security analysis must meet the requirements that apply to a protective security analysis under the Protective Security Act and the Protective Security Ordinance.

- To ensure statutory compliance, security analyses carried out by missions abroad need to include a clearly delineated separate protective security analysis with an assessment and documentation of the protection values that exist at the mission abroad and that are of importance to Sweden's security.
- The lack of local protective security analyses and protective security plans at missions abroad means that there is a lack of clarity regarding what protective security measures are required to ensure compliance with the Protective Security Act.
- Missions abroad need to receive greater security protection support from UD SÄK.

Responsibility for security protection

The Director-General for Administrative Affairs is Head of Security and Protective Security Manager with responsibility for security and security protection at missions abroad. At the same time, it is the Head of Mission who has ultimate responsibility for the security of a mission abroad, which includes responsibility for planning and implementing protective security measures required by the Protective Security Act and other measures needed to achieve acceptable security levels at a mission. Security protection is important and, the Inquiry's view is that the current system generates a lack of clarity that is undesirable.

- It is necessary to clarify how the heads of missions' responsibility for security protection at missions abroad relates to the Ministry for Foreign Affairs Director-General for Administrative Affairs' responsibility for security protection.
- A review should be conducted of the internal regulations regarding the role and responsibility of the Head of Security Protection and the demarcation between the Government Offices and the missions abroad.

The role and responsibilities of the Head of Security

The Head of Security at a mission abroad carries considerable responsibility. The role includes security planning, physical security, information security, training and information, and security clearance.

At missions abroad, it is usually the Head of Administrative Affairs (or in some cases the Deputy Head of Mission) who is Head of Security. Since the role as head of administrative affair primarily involves other, mainly administrative core tasks, the ability to take the responsibility incumbent on a Head of Security may be limited.

At present, there is no requirement that the person appointed as Head of Security at a mission abroad has any previous special security training or skills. A person who is to serve as Head of Security at a mission abroad must complete a special training course lasting a number of days that is usually given by the Ministry for Foreign Affairs. Access to information is important to avert risks and threats, especially in terms of Sweden's security. It is therefore crucial that missions abroad maintain contacts within security networks in the city of posting. This can make it easier both to obtain an updated picture of the current situation and to establish contacts that may be needed in the event of a crisis or incident. In view of the large and important responsibility that comes with this position, the Inquiry believes that it is important to have adequate training and knowledge. In order to be able to take responsibility, access to safety-related information is also needed.

Responsibility for the work environment

Staff safety is part of the work environment responsibility incumbent upon an employer. With regard to the Work Environment Act, it appears to the Inquiry to be very unclear to what extent the Act is applicable (which provisions) to missions abroad. Neither the preparatory work for the Act nor Government Offices' regulations on the work environment at missions abroad provide any clear information on this point. There are references to *the extent possible* and *as far as possible*.

The provisions governing issues of occupational health and safety responsibility are not clear when it comes to what occupational health and safety responsibility entails for staff posted by an entity (in this context an authority, government agency or government ministry) other than the Swedish Armed Forces.

In the view of the inquiry, further investigation needs to be carried out into how this can be made clearer. Such an investigation could consider whether work environment protection should be extended so that all posted staff at missions abroad who are not posted by the Swedish Armed Forces enjoy the same protection.

Coordination of security issues

The safety of posted staff is an important part of the Head of Mission's responsibility for the work environment. Since there are large numbers of staff at missions abroad posted from entities other than the Ministry for Foreign Affairs, the Inquiry believes that there is a need for a consensus on these issues between different entities. For this reason, the Inquiry proposes the establishment of a new coordination forum to address issues relating to the safety of posted staff at missions abroad. The Ministry for Foreign Affairs should convene the forum, in which all entities with posted staff at missions abroad participate. The coordination forum should be guided by a principle of uniform guidelines regarding the safety of all posted staff, regardless of their posting entity.

Training as a protective measure

Training is an important preventive protective measure. The opportunity for staff to attend training linked to safety and security and preparedness, including crisis preparedness, needs to increase. To ensure that the right types of high-quality training are procured, there must, in the view of the Inquiry, be staff resources with security expertise that can determine this. The Inquiry also considers that for security reasons it should be mandatory that staff who are to be sent to high-risk postings have undergone special training before they are sent out.

Support to missions abroad from other Swedish authorities

Missions abroad play a crucial role in Swedish diplomacy, which, together with political dialogue, is an important tool for strengthening Sweden's security and promoting Swedish interests. It is important that missions abroad in crisis situations can receive support from other government agencies when deemed necessary. The Inquiry emphasises that activities carried out at our missions abroad are part of the vital political and economic function that Ministry for Foreign Affairs' activities fulfil. Since this relates to protecting Swedish interests, the security of missions abroad is a matter for the entire state apparatus, not just for the Foreign Service. Any cost increases or savings are therefore not decisive for whether other government agencies should provide support.

- Several government agencies currently provide support, but these are temporary measures in various types of crises. The Inquiry acknowledges that this support is extremely valuable, and in certain cases absolutely vital.
- The Joint Response Team is an important resource for supporting Swedish missions abroad during consular crises overseas. The Inquiry believes that the Swedish Migration Agency should be part of the Joint Response Team, as it usually provides requested support during consular crises.

- There is a need to review how coordination between authorities participating in support measures can be improved. It is particularly important that the Swedish Police Authority and the Swedish Armed Forces are included at an early stage in the planning of support measures.
- Regarding support of ongoing security work, authorities such as the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) and the Swedish Migration Agency should be given expanded roles, especially in training initiatives and security analyses.
- For the various types of protection measures that are currently provided by private security companies, it is primarily the Swedish Armed Forces and the Swedish Police Authority that will be relevant.

The Swedish Armed Forces

- The Swedish Armed Forces has competencies that can contribute with support to missions' ongoing security work.
- The advantages of the Swedish Armed Forces contributing with such support include the retention of experience and expertise that is built up within central government administration. All information collected will also belong to respective government agencies. In the tense security situation in our neighbourhood, especially with the increased risk of infiltration and interest from foreign powers, this is also a better alternative than private security companies for security reasons.
- The disadvantage is that these activities are far removed from the Swedish Armed Forces' traditional tasks and their core remit of defending Sweden and allied states against armed attack. The Swedish Armed Forces are currently not dimensioned for this task. A new task would require, among other things, increased volumes of personnel and units, an increased financial framework and investment.
- Overall, the Inquiry assesses that it is not appropriate to submit such a proposal today, but that it should not be ruled out in the future.

The Swedish Police Authority

The Swedish Police Authority already provides valuable and highly appreciated support to Swedish missions abroad, either as part of the Joint Response Team or following requests for support from the Ministry for Foreign Affairs. However, the Swedish Police Authority has no role in ongoing safety work.

- It has special competencies and powers that can contribute with support to missions' ongoing security work.
- However, it has a very extensive mission and limited resources. It also struggles to recruit staff to the extent required to fulfil its basic mission.
- The Inquiry considers that it is not currently desirable to give the Swedish Police Authority the task of supporting missions abroad other than with temporary interventions in special situations, but that this should not be ruled out in the future.

Private security companies

The Inquiry has identified a number of challenges with regard to the use of private security companies in general. These include issues relating to sensitive information access, accountability and a general dependence on these services that may arise over time.

These challenges should not be underestimated, but are also considered to be manageable in the view of the Inquiry. The cost aspects have been more difficult to assess, partly due to the various calculation bases available to the Inquiry, but it is likely that continued use of private security companies for the majority of the services purchased is more cost-effective than central government alternatives.

- There is a continued need for security-related initiatives – both advisory and operational – to support missions abroad. The need for security companies' services therefore does not appear to be decreasing unless the Ministry for Foreign Affairs itself or another government agency meets these needs.

- Based on what has emerged about the Swedish Armed Forces' and the Swedish Police Authority's capacity to contribute to the security of missions abroad over time, the Inquiry is forced to conclude that it is currently not possible to replace the companies with resources from these government agencies in whole or in part.
- On the basis of the information provided by the Swedish Police Authority and the Swedish Armed Forces, the costs of the services purchased by the Ministry for Foreign Affairs from security companies would be lower than the corresponding costs for the two government agencies.
- There is a possibility of replacing the procured position of security adviser with staff employed by the Ministry for Foreign Affairs for this task. The Inquiry's view is that this (possibility) should be considered to a greater extent. This solution would entail a long-term investment, not least because accumulated knowledge would stay within the Ministry for Foreign Affairs.
- To ensure compliance with rules derived from international law, in particular respect for human rights, it is important to set clear requirements for companies to respect the international regulations and industry standards that have been developed in the area.
- It is also important that there are continuous follow-ups of the terms of the agreement and their application, as well as addressing any deviations or shortcomings that emerge. It is the Inquiry's assessment that UD SÄK requires sufficient resources for the department to do this.
- The use of private security companies offers greater flexibility than if their tasks were performed by Foreign Service employees or other government agencies. In addition, the Ministry for Foreign Affairs gains access to the often necessary special expertise that exists in such companies. It is also valuable to have the networks that staff of private security companies have.
- The Inquiry can see disadvantages of using private security companies. The Ministry for Foreign Affairs often loses the knowledge and experience that the staff of private companies have acquired. Furthermore, company employees have a duty of loyalty primarily to their employer, which in turn is driven by financial incen-

tives. This means that conflicts of interest may arise between real needs and financial incentives. There is also a risk that the information obtained will not only be used for the benefit of the Ministry for Foreign Affairs. The consequences of private companies performing security-related tasks also mean that the Foreign Service does not have full control over conclusions regarding security-related needs and what security measures are needed for certain tasks to be performed.

Legislative proposals

The Inquiry makes a number of proposals for new or amended statutes. These aim to strengthen the security of missions abroad and improve the opportunities for other government agencies to provide support in the event of crises.

A new law on armed forces

A new law will be introduced authorising the Government to send armed units abroad to support and conduct evacuation operations in accordance with international law, in the event of a disaster or crisis in another country that affects Swedish interests. Such armed units may only be sent if the need cannot be met in any other way. These units may comprise a maximum of 150 persons.

If it becomes necessary to conduct an evacuation operation in another country that requires the participation of an armed unit, it will likely be a very serious situation in which a danger to human life cannot be ruled out. Such situations are high-risk missions for Swedish Armed Forces' personnel who are sent out to participate and they too are exposed to danger. The degree of threat to personnel will vary during an operation. It is the assessment of the Inquiry that under such circumstances, despite the risk to which Swedish Armed Forces personnel are exposed, it is reasonable to assume that there is broad parliamentary consensus for the evacuation of vulnerable persons.

The need to conduct an evacuation in which it is deemed necessary for an armed unit to participate can arise at very short notice and require that the process from decision to act to enforcement is

short, as was demonstrated by the evacuation operation in Sudan in April 2023.

Given the seriousness of such situations, and the fact that an intervention can be time-critical, there needs to be a capacity for quick decision-making. That this should be dependent on the Riksdag resorting to fundamentally extraordinary methods for its decision-making on each occasion appears to be less than appropriate. It is the view of the Inquiry that the Government should therefore have the opportunity to make a decision without first obtaining the consent of the Riksdag in such cases.

The Inquiry assesses that the Riksdag's transparency and influence over the Government's actions as a result of the new decision-making powers are ensured within the applicable regulatory framework on providing information to and in consultation with the Riksdag, including provisions of the Instrument of Government on the Advisory Council on Foreign Affairs.

A new law on security checks at missions abroad

The changed security situation requires the Foreign Service to adapt to new circumstances. Several missions abroad operate in contexts where there are concrete threats to the safety of missions as well as to the safety of staff and accompanying persons. These missions need to be able to take security measures to ensure that visitors do not pose a danger to mission staff and operations. It is of particular importance that a mission can ensure that visitors do not carry weapons or other dangerous objects into the building. It is the view of the Inquiry that there are therefore strong reasons for introducing the possibility of deciding on security checks at missions abroad.

Since the possibility of security checks at missions abroad entails limitations on the protection against body searches in Chapter 2 of the Instrument of Government, this must be done with the support of the law and only for purposes that are acceptable in a democratic society.

The Inquiry assesses that the reasons for introducing the possibility of security checks at missions abroad outweigh the moderate infringements of rights that such checks entail.

Amendment to the remit of the Swedish Police Authority

The Swedish Police Authority already provides valuable and highly appreciated support to Swedish missions abroad, either as part of the Joint Response Team or following requests for support from the Ministry for Foreign Affairs. In the Inquiry's view, the work that the Swedish Police Authority currently carries out when providing support to missions abroad is of great, sometimes crucial importance.

The Inquiry therefore believes that this is a task that the Swedish Police Authority should have and that it needs to be given particular emphasis. The Inquiry proposes that this be clarified by stating in the Swedish Police Authority's instructions that it may provide support to missions abroad. The proposal states that the task needs to be taken into account in future allocation of resources by the Swedish Police Authority.

Amendment to the remit of the Swedish Armed Forces

In circumstances where the Swedish Armed Forces are to provide support to Swedish missions abroad in rescue, evacuation and reinforcement operations, this is facilitated by the Swedish Armed Forces having been given the opportunity to prepare in concrete terms, for example by having inspected, drawn up plans and carried out exercises in advance together with staff at missions abroad and others who may participate in a possible operation, such as the Swedish Police Authority. Without the opportunity to prepare and participate in exercises, there is a risk that different support measures will not work together and that joint operations cannot therefore be carried out in an effective and efficient manner.

The Inquiry considers that it should be clarified and emphasised that the remit of the Swedish Armed Forces also includes the possibility of providing support to our missions abroad. In the view of the Inquiry, this can be done by stipulating in the statute that the Swedish Armed Forces must have the opportunity to prepare to be able to provide this type of support.

1 Författningsförslag

1.1 Förlag till ny lag om sändande av väpnad styrka utomlands för evakueringsinsatser

Härigenom föreskrivs följande.

Vid en kris eller katastrof som inträffar utomlands och som påverkar svenska intressen får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att i enlighet med internationell rätt stödja och genomföra en evakueringsinsats. En väpnad styrka får sändas endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Styrkan får omfatta högst 150 personer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Häri genom föreskrivs följande.

Förutsättningar för säkerhetskontroll

1 § Säkerhetskontroll får genomföras på en utlandsmyndighet om det behövs för att begränsa risken för att det där begås en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Beslut om säkerhetskontroll

2 § En säkerhetskontroll beslutas av chefen för utlandsmyndigheten. Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse en viss tid, dock längst sex månader, eller ett visst möte. I beslutet ska det anges vilka lokaler kontrollen ska omfatta.

Vem som omfattas av en säkerhetskontroll

3 § En säkerhetskontroll omfattar besökare till lokalerna. Kontrollen omfattar inte utlandsmyndighetens personal. Om det finns särskilda skäl får chefen för utlandsmyndigheten även undanta andra personer från kontrollen.

Identitetskontroll

4 § En identitetskontroll får bara göras för att ta reda på om en person som uppges att han eller hon inte omfattas av säkerhetskontroll ska undantas från kontrollen.

Vem som utför kontrollen

5 § En säkerhetskontroll får utföras av en person som har förordnats för uppgiften av chefen för utlandsmyndigheten.

Hur kontrollen går till

6 § En säkerhetskontroll ska inriktas på att upptäcka vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid en sådan gärning som avses i 1 §.

För detta ändamål får kroppsvisitation utföras. Väskor och andra föremål som påträffas i de lokaler som kontrollen omfattar får undersökas.

7 § Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro.

Vägran att genomgå kontroll

8 § Den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Hantering när föremål hittas

9 § Om det vid en säkerhetskontroll påträffas något sådant föremål som avses i 7 § första stycket ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Den som inte följer en uppmaning att lämna ett föremål för förvaring ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler. Om det inte finns någon känd innehavare till ett föremål som påträffas, får föremålet omhändertas.

Förvaring av föremål

10 § Ett föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits ska förvaras säkert. På begäran ska ett bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring eller omhändertagits utfärdas. Föremålet ska på begäran lämnas tillbaka till den som hade det med sig när han eller hon lämnar de lokaler som kontrollen omfattar.

Förbud att överklaga

11 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 19 § förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

I 6 § polislagen (1984:387) finns grundläggande bestämmelser om myndighetens samarbete med andra myndigheter och organ.

Polismyndigheten ska lämna tekniskt biträde till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Europeiska åklagarmyndigheten och Tullverket i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om.

Polismyndigheten får lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter.

¹ Senaste lydelse 2024:645.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs att 12 § förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

Försvarsmakten får vidta förberedelser för att kunna lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter vid konsulära evakueringsinsatser och vid andra räddnings, evakuerings- och förstärkningsinsatser utomlands.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Omvärldsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget påverkar säkerheten inom hela utrikesrepresentationen. Andelen utsänd och lokalanställd personal som verkar under försämrade säkerhetsförhållanden har ökat. Ett ökande antal utlandsmyndigheter har identifierats som särskilt utsatta för säkerhetshot under långa perioder. Utrikesrepresentationen anlitar i dag regelbundet externa tjänsteleverantörer till utlandsmyndigheter i behov av förstärkt skydd.

Det försämrade säkerhetsläget riskerar att bestå över en lång tid. Allvarliga händelser med konsekvenser för personalens och medföljandes personliga säkerhet har under senare år inträffat vid bland annat utlandsmyndigheterna Kabul, Bagdad och Khartoum. Mer begränsade incidenter som berör personalens säkerhet inträffar med ökande frekvens på ett stort antal utlandsmyndigheter. Hotfulla aktioner riktas mot Sverige, vilket även påverkar hotet mot svenska intressen i utlandet. Terrorhotet mot svenska beskickningar har ökat och Sverige och svenska intressen har gått från att anses vara legitima mål till att vara prioriterade mål.

Mot den bakgrunden har utredningen fått i uppdrag att se över personlig säkerhet och personskydd i utrikesrepresentationen, vilket omfattar bland annat att göra en analys av säkerhetsrelaterat arbetsmiljöansvar och skyddsåtgärder samt att beskriva säkerhetsrelaterade arbetsmiljöinsatser inom utrikesrepresentationen liksom att lämna förslag på andra åtgärder i syfte att förbättra säkerhetsarbetet och stärka medarbetarnas personliga säkerhet. Utredningen ska också, vid behov, ge förslag på ytterligare uppgifter för svenska myndigheter att bistå i utrikesrepresentationens arbete med personlig säker-

het och personskydd, liksom kostnadsberäkningar för sådant deltagande.

Utredningen ska även se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser och då bland annat att göra en redovisning av de praktiska förutsättningarna för stöd från myndigheter vid konsulära kriser och evakueringar. Utredaren ska vidare ta ställning till om det finns anledning att ge regeringen bemyndigande att kunna sända en väpnad styrka utomlands i syfte att bistå vid evakueringsinsatser. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

En närmare beskrivning av utredningens uppdrag finns i kommittédirektivet (dir. 2024:35).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete och med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Det huvudsakliga fokuset har varit på de frågor som aktualiseras i utredningens två uppdrag.

Sammanlagt har utredningen haft sex sammanträden med expert- och sakkunniggruppen. Utöver dessa möten har täta underhandskontakter förekommit mellan sekreterarna och utredningens sakkunniga och experter. Utredningen har vid ett expertgruppsmöte fått en redogörelse av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) verksamhet och MSB:s arbete med Stödstyrkan. Utredningen har i den utsträckning som bedömts lämplig inhämtat information och synpunkter från representanter inom utrikesförvaltningen och Regeringskansliet. Utredningen har hållit sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på för uppdraget relevanta områden bland annat genom sakkunnigrepresentanterna i utredningen.

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera möjligheter till internationell samverkan och förberedelser på plats vid konsulär kris. Utredningen har därför besökt ett antal svenska utlandsmyndigheter, i Danmark, Frankrike, Kenya, Nederländerna, Norge, Pakistan, Polen, Somalia, Tyskland och Ukraina. Vid dessa besök har utredningen träffat ambassadföreträdare från Amerikas förenta stater (USA), Kanada, Nederländerna, Tyskland, Norge och Lettland samt European external action service; Europeiska Utrikestjänsten, Världs-

banken och Förenta nationerna (FN). Ett par möten har genomförts med representanter från säkerhetsföretagen Vesper och Scandinavian Risk Solutions (SRS) samt med branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen. Utredningen har även haft samtal med Joakim Berndtsson, professor, Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet och SORCHA MacLeod, Associate Professor in the Centre for Private Governance in the Faculty of Law, University of Copenhagen. Vid besök i Haag, Berlin, Köpenhamn, Oslo och Paris har möten genomförts med företrädare för respektive lands utrikesministerier och andra myndigheter. Ett antal utlandsmyndigheter har besvarat en enkät från utredningen och informationsmöten har med stöd av Utrikesdepartementets geografiska enheter genomförts med deras respektive utlandsmyndigheter.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller tjugo kapitel, varav tre behandlar andra myndigheters stöd till utlandsmyndigheterna och tre särskilt redogör för utredningens författningsförslag. Betänkandet innehåller även ett kapitel om privata säkerhetsföretag, ett kapitel med internationella jämförelser och ett om utrikesförvaltningens kostnader för säkerhet. Därutöver behandlas frågor om konkreta åtgärder, regelverk, ansvar, uppdrag och organisation i ett antal kapitel.

Utredningens författningsförslag finns i betänkandets första kapitel. I kapitel 3 ger utredningen en bild av det förändrade omvärldsläget och olika kriser i närtid som fått konsekvenser för utrikesförvaltningen, inte minst för utlandsmyndigheterna. Utredningen redogör i kapitel 4 kortfattat för hur ansvar och uppdrag inom utrikespolitiken fördelar sig mellan riksdag och regering, i Regeringskansliet och inom utrikesförvaltningen. Kapitel 5 innehåller en genomgång av kris- och beredskapsorganisationen i Regeringskansliet och inom utrikesförvaltningen. I kapitlet gör utredningen en särskild analys av Utrikesdepartementets organisation.

I kapitel 6 redogör utredningen för olika säkerhetsrelaterade situationer och ger exempel på möjliga skyddsåtgärder. Vikten av ett sammanhållet säkerhetssystem betonas. En beskrivning av hur regelverken och kraven på säkerhetsskydd ser ut utifrån säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen finns i kapitel 7. Även ansvaret

för säkerhetsskyddet och verksamhetsskyddet inom utrikesförvaltningen berörs i kapitlet, liksom rollen som säkerhetschef på en utlandsmyndighet. I kapitel 8 beskriver och analyserar utredningen förhållandet mellan arbetsmiljöansvar och säkerhet inom utrikesrepresentationen. Utbildning som en viktig förebyggande skyddsåtgärd tas upp och behovet av ett samordningsforum kring säkerhet mellan de olika huvudmännen med utsänd personal vid utlandsmyndigheterna lyfts. Utredningen gör i kapitel 9 en genomlysning av de UD-enheter som har en särskilt stor roll i säkerhetsarbetet, det vill säga säkerhetsenheten (UD SÄK) och fastighets- och logistikenheten (UD FAST).

I kapitel 10–12 behandlas olika svenska myndigheters stöd till utlandsmyndigheterna. Fokus i kapitel 10 ligger framför allt på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och den stödstyrka som myndigheten har samordningsansvar för. Att det behövs en tydligare samordning av olika myndigheters stöd lyfts särskilt. I kapitel 11 behandlas Försvarmaktens stöd. Utredningen redogör för myndighetens uppdrag och resurser, liksom de regelverk som styr verksamheten och de parlamentariska processer som aktualiseras i vissa fall. Polisens (Polismyndigheten och Säkerhetspolisen) stöd behandlas i kapitel 12. Även för dessa myndigheter ges en beskrivning av uppdrag och resurser samt tillämpliga regelverk. I kapitel 13 åskådliggörs de privata säkerhetsföretagens roll i säkerhetsarbetet inom utrikesförvaltningen. Ett flertal frågor och utmaningar kopplade till detta behandlas, bland annat behoven av företagens tjänster, upphandling av dessa, olika internationella regelverk och kostnader.

En beskrivning av hur kostnaderna för säkerhet inom utrikesförvaltningen ser ut samt hur dessa budgeteras och bokförs ges i kapitel 14. En genomgång av ett antal andra länders kris- och säkerhetsarbete samt hur det internationella samarbetet ser ut och möjligheter för svensk del att öka detta samarbete presenteras i kapitel 15.

I kapitel 16 behandlas ett förslag till en ny lag som ger regeringen ett bemyndigande att under vissa förutsättningar sända en väpnad styrka utomlands för att stödja och genomföra en evakueringsinsats. Ett förslag till en ny lag som gör det möjligt att genomföra säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna tas upp i kapitel 17. I kapitel 18 behandlas förslag till ändringar i såväl Polismyndighetens som Försvarmaktens instruktioner. Dessa innebär att Polismyndigheten inom sitt uppdrag får lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter och att

det tydliggörs att Försvarsmakten får vidta förberedelser för att kunna lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter vid räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer utomlands. Utredningens förslag till när lagarna ska träda i kraft och de konsekvenser författningsändringarna bedöms få redovisas i kapitel 19. I kapitel 20 finns författningskommentarer till de två lagförslagen.

2.4 Avgränsningar

I kommittédirektiven anges att utredaren ska undersöka och beskriva flera aspekter av säkerhetsfrågor i ljuset av det försämrade säkerhetsläget. Uppdraget är brett och ger utrymme för en omfattande genomlysning. Mot bakgrund av de analyser som utredningen gör ska förslag på åtgärder i syfte att förbättra säkerhetsarbetet och stärka medarbetarnas personliga säkerhet ges, när utredningen ser behov av det. Uppdraget har bäring på flera frågor som utredningen av tids- och resursskäl inte kunnat behandla särskilt. Utredningen har gjort följande huvudsakliga avgränsningar.

- **Informationssäkerhet:** Informationssäkerhetsfrågorna spänner över ett brett fält och är relevanta även för den personliga säkerheten och personskyddet. Frågorna berörs i utredningen, men i första hand vid de tillfällen där frågorna bedömts ha direkt påverkan på utredningens huvudsakliga fokus. Dessa frågor är dessutom särskilt angelägna i och med det svenska Natomedlemskapet och hanteras inom ramen för det arbete som redan bedrivs i samband med detta.
- **Evakuering av utsända svenskar vid internationella organisationer:** Svenska medborgare, inte sällan med en grundanställning hos svensk myndighet, tjänstgör regelbundet vid internationella organisationer. Det kan exempelvis handla om sekonderade nationella experter vid EU:s institutioner eller som expert och specialist inom internationella freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser under ledning av EU, FN eller Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE). Ett antagande är att antalet sekonderingar kommer att öka i framtiden, bland annat som en följd av Sveriges Natomedlemskap. Situationer uppstår där olika villkor gäller beroende på vilken organisation som har

arbetsgivar- och säkerhetsansvaret. Utredningen ser att detta kan skapa viss osäkerhet om vad som gäller. Utredningen har inte haft utrymme att titta närmare på denna fråga. Det kan dock finnas anledning att göra en separat genomlysning av bland annat regleringen mellan sändande myndighet och den internationella organisationen samt mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Av särskild betydelse är om/hur arbetsgivarverkets avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA-avtalet) ska tillämpas i det sammanhanget.

- **Lokalanställda:** Av utredningens direktiv framgår att fokus ska ligga på behovet av, och förutsättningarna för, svenska myndigheter och säkerhetsföretag att delta i skyddsåtgärder för *utsänd* personal och evakuering av dessa. Det är samtidigt ett faktum att en stor del av personalstyrkan vid utlandsmyndigheterna utgörs av lokalt anställd personal (som även kan vara svenska medborgare). Flera av utredningens förslag berör både utsänd personal och lokalanställd personal men utredningen har inte gått djupare in på vad som specifikt gäller för de senare. Renodlade villkorsfrågor för utsänd respektive lokalanställd personal tas endast upp undantagsvis. Frågor om säkerhet och skydd som specifikt rör lokalanställd personal har på senare år uppmärksammats särskilt vid flera krissituationer. En separat genomlysning vore enligt utredningen motiverad.
- **Konsulärt stöd i individuella ärenden:** Det individkonsulära stödet som primärt regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) omfattas inte av denna utredning. Det beskrivs endast översiktligt i utredningens avsnitt om förutsättningar för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser.
- **Konsulärt stöd vid kriser** Den 7 mars 2025 gav regeringen en utredare i uppdrag att se över det konsulära regelverket (UD 2025:A). I uppdraget ingår att analysera och ta ställning till vilka som ska kunna få konsulärt stöd i individuella ärenden och vid konsulära kriser. Frågan om vilka (utöver utsänd personal vid en utlandsmyndighet) som ska få stöd vid kriser, bland annat genom evakuering, behandlas därför inte av utredningen.

- **Honorärkonsulat:** Honorärkonsulaten ingår i utrikesrepresentationen men saknar utsänd personal och sorterar alltid under en överordnad utlandsmyndighet (en ambassad eller ett karriärkonsulat). Frågor om säkerhet kopplade till honorärkonsulat ingår inte utredningens uppdrag. Honorärkonsulatsorganisationen beskrivs därför endast översiktligt.

3 Det förändrade säkerhetsläget

3.1 Ett förändrat omvärldsläge

Sveriges säkerhetspolitik förutsätter ett aktivt, brett och ansvarsfullt internationellt agerande. Den försämrade omvärldsutvecklingen, globalt och i Sveriges närområde, ställer ökade krav på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. Det internationella arbetet har förändrats, och utrikesförvaltningar och andra statliga företrädare världen över anpassar sig till nya förhållanden.

Regeringen har i den senaste totalförsvarspropositionen.¹ anfört att utmaningar och hot mot Sveriges säkerhet så långt som möjligt ska mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Sveriges säkerhet gynnas av att vi ingår i ett stort antal internationella samarbeten², i detta sammanhang är diplomati nödvändigt.³ Diplomatiska medel är centrala instrument för Sveriges säkerhet, för att främja svenska intressen och för Sveriges sammantagna krigsavhållande förmåga.⁴

Möjligheterna för Sverige att föra en självständig utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är beroende av en god underrättelseförmåga och av Sveriges samlade förmåga till säkerhetspolitisk omvärldsanalys.⁵ Vikten av stärkt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik analyskapacitet, liksom en ökad förmåga att identifiera och säkerställa svenska intressen i centrala bilaterala relationer (och multilaterala organisationer) samt närvaro i säkerhetspolitiskt relevanta regioner har lyfts av regeringen.⁶ Vikten av nationell och internationell samverkan i syfte att säkerställa tillförlitliga bedömningar efter olika incidenter kan inte nog understrykas.

¹ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 54–56.

² Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi* s. 8.

³ Ds 2023:19 *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* s. 205.

⁴ Ds 2023:19 s. 16 och prop. 2024/25:34 s. 54–55.

⁵ Prop. 2024/25:34 s. 152.

⁶ Ibid. s. 56.

Svensk statlig närvaro i utlandet är en förutsättning för att den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken samt vår handels- och biståndspolitik ska kunna verkställas. Sveriges Natomedlemskap och återkommande krishantering i utrikesförvaltningen ställer nya och mycket höga krav på verksamheten, säkerheten och kompetensförsörjningen inom utrikesförvaltningen.

Utlandsmyndigheterna har en nyckelroll när det kommer till att omsätta regeringens politik. Utlandsmyndigheternas verksamhet präglas dock av det försämrade säkerhetspolitiska läget och ett förhöjt terrorhot i och mot Sverige. Flera svenska beskickningar utomlands blev under 2023 föremål för olika former av hot och attacker och svenska diplomater och utsända blev evakuerade/undsatta. I oktober 2023 sköts två svenskar till döds i ett terrordåd i Bryssel troligtvis just för att de var svenskar. I mars 2024 greps två personer i Tyskland misstänkta för att ha planerat ett terrordåd mot den svenska riksdagen. Samtidigt understryker Säkerhetspolisen fortsatt hotet från även den våldsbejakande högerextremismen. Parallellt har Sverige varit föremål för hybridattacker, såsom ett flertal större cyberattacker, och säkerhetshotande verksamhet från främmande makt.

I februari 2025 gav såväl militära underrättelsetjänsten (Must) som Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen i sina respektive årsrapporter uttryck för ett bestående allvarligt säkerhetspolitiskt läge och ökad osäkerhet, men också en försämrad bild av Sverige i omvärlden. Sammantaget beskrivs en bred och komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen samt ökade risker för svensk säkerhet. Utvecklingen avseende terrorhotet mot Sverige och svenska intressen är ett område som alltmer har kommit att utmana den traditionella gränsdragningen mellan inre och yttre hot. Terrorhotnivån i Sverige låg mellan augusti 2023 och april 2025 på en hög nivå, en fyra på en femgradig skala, för att sänkas till en trea under maj 2025. Terrorhotnivån påverkas av händelser i Sverige såväl som utomlands. Därtill kan inrikes och utrikes händelser förstärka varandra när olika aktörer sprider budskap och desinformation om Sverige. Händelseutvecklingen vid den så kallade LVU-kampanjen och koranbränningarna i Sverige är exempel på att aktörer i informationsmiljön kan utmåla Sverige negativt mot målgrupper såväl i Sverige som utomlands. Både statsaktörer och representanter för våldsbejakande extremism återfinns bakom detta agerande.⁷

⁷ Must Årsöversikt 2024 s. 23.

I samband med koranbränningarna 2023 spred statsaktörer budskap som utmålade Sverige som islamfientligt till målgrupper i tredje land. Storpolitiska skeenden eller konflikter mellan andra länder kan ta sig uttryck i Sverige eller mot svenska intressen utomlands. Utvecklingen i Sverige och omvärlden visar hur svårbedömda och komplexa hoten är och hur de i allt större utsträckning sammanflätas och går in i varandra. Hotet från främmande makt och från våldsbejakande extremister har ofta koppling till konflikter i omvärlden. Sveriges inträde i North Atlantic Treaty Organization (Nato) gör oss säkrare, men kan också innebära ett förändrat och förstärkt underrättelseintresse från framför allt Ryssland.⁸ Ett starkt samarbete med nationella och likasinnade internationella partners är helt nödvändigt för att skapa en bra lägesbild, samordna det internationella arbetet och för att kunna agera när det behövs. När hotbilden blir mer komplex behöver befintliga samarbeten stärkas och nya skapas.⁹

3.2 Krisrelaterade händelser i närtid

Händelser i närtid visar att ett krisförlopp, även i Europa, kan börja mycket oväntat och utvecklas snabbt. Risken för terroristangrepp och andra liknande händelser är en realitet även för Sverige. Listan över inträffade terrordåd, gisslansituationer, kidnappningar, räddningsoperationer och evakueringar kan göras mycket lång. Varje år förekommer en rad händelser runt om i världen som drabbar olika länder – ofta med långtgående och tragiska konsekvenser.

Nedan redovisas ett par exempel på händelser som särskilt involverat Sverige eller svenska medborgare. Händelserna är inte begränsade till sådana som inbegriper en svensk utlandsmyndighet eller svensk utlandsstationerad personal. Syftet med redovisningen är att belysa något av den bredd och komplexitet, samt geografiska spridning, som dessa krissituationer har och att dessa i dag är vanligt förekommande. Flera av exemplen visar tydligt att en internationell kris, såsom terrordåd och andra typer av säkerhetsincidenter kan få mycket långtgående konsekvenser för hela samhällen och innebära påtryckningar mot regeringar, och därmed fort utvecklas till en nationell kris.

⁸ Säkerhetspolisen 2024/2025 s. 6.

⁹ Ibid. s. 7.

UD har vid flera tillfällen efterfrågat och fått stöd från bland annat Polismyndigheten, Försvarsmakten och privata säkerhetsföretag. I augusti 2021 evakuerades den svenska utlandsmyndigheten i Kabul. Under 2022 evakuerades utsänd personal från Kiev med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Under 2023 evakuerades den svenska utsända personalen från Khartoum och under samma år bistod bland annat svensk polis Utrikesdepartementet vid gränsövergången mellan Egypten och Gaza. Till följd av framför allt koranbränningar i Sverige utsattes under 2023 ett flertal utlandsmyndigheter för ökade hot. Utlandsmyndigheten i Bagdad evakuerades 2023 samtidigt som flera utlandsmyndigheter, bland annat i Islamabad och Dhaka, skyndsamt behövde efterfråga extra stöd för att stärka upp säkerheten. Säkerhets-, kris- och beredskapsstöd för både längre och kortare insatser har sedan 2021 i olika omfattning behövts för utlandsmyndigheterna i bland annat Kiev, Tunis, Teheran, Tel Aviv, Jerusalem, Istanbul, Beirut, Dar Es Salaam och Kinshasa.

3.3 Utredningens slutsatser

Utifrån den utveckling och de händelser som redogjorts för ovan konstaterar utredningen följande.

- Dagens försämrade omvärldsutveckling, globalt och i Sveriges närområde, ställer ökade krav på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik utgör det främsta instrumentet för att stärka våra samarbeten, förebygga konflikter och möta yttre antagonistiska hot mot vår säkerhet.
- Diplomati och internationella samarbeten av olika slag kommer att fortsätta vara helt nödvändiga och är centrala instrument för Sveriges säkerhet och en viktig del av Sveriges sammantagna avskräckande förmåga. Politisk dialog och diplomati är viktiga verktyg för att stärka Sveriges säkerhet och främja svenska intressen.
- Den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken samt vår handels- och biståndspolitik förutsätter att statlig utsänd personal kan verka effektivt på den globala arenan.

- Bilden av Sverige som partner, handelsnation och land att leva i har också blivit måltavla för desinformation. Det allvarliga säkerhetsläget ökar behovet av skydd i syfte att kunna bygga motståndskraft.
- Utlandsmyndigheter är föremål för olika former av hot och attacker och dess personal har i ökad utsträckning blivit prioriterade mål för olika typer av angrepp. Hotbilden har ökat både vad gäller underrättelsehot och för den personliga och fysiska säkerheten för Sveriges verksamhet vid utlandsmyndigheterna och dess personal.
- Flera händelser under senare år har inneburit omfattande krishantering inom utrikesförvaltningen. Under långa perioder har Utrikesdepartementets krisorganisation varit konstant aktiverad.
- Svensk statlig närvaro i utlandet är en förutsättning för att regeringens samlade politik ska kunna verkställas. Utrikesrepresentationen har en nyckelroll när det kommer till att omsätta regeringens utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitik.

4 Ansvar och uppdrag inom utrikespolitiken

4.1 Inledning

Under senare år har det inträffat allvarliga händelser och kriser vid ett antal svenska utlandsmyndigheter som Kabul, Bagdad och Khartoum. Mer begränsade incidenter och händelser med konsekvenser för personals och medföljandes säkerhet inträffar med ökande frekvens vid ett stort antal utlandsmyndigheter. Eftersom vissa av dessa händelser sker till följd av, eller behöver hanteras inom ramen för, svensk utrikespolitik eller genom diplomatiska insatser är det särskilt angeläget att förstå vilken roll olika instanser har när det gäller utrikespolitiken i stort. Det är också viktigt att förstå utlandsmyndigheternas roll. I detta kapitel ger vi därför en översiktlig beskrivning av riksdagens, regeringens, Regeringskansliets och utrikesförvaltningens (Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen) organisation, ansvar och uppdrag i stort.

4.2 Riksdag och regering

Regeringsformen reglerar maktfördelningen mellan riksdag och regering. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Riksdagen stiftar lagar och regeringen styr riket. Regeringen är ansvarig inför riksdagen. Regeringen lämnar även årligen en budgetproposition. Den innehåller regeringens förslag till statens budget för nästa år. Riksdagen tar emot och debatterar förslaget och fattar beslut i december varje år. I regeringens uppgift att styra riket ingår allt som är nödvändigt för att styra riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Till exempel är det regeringen som ger uppdrag till och i övrigt styr de allra flesta statliga myndigheter. Riks-

dagens behov av insyn och inflytande vad gäller utrikes- och säkerhetspolitiken säkerställs framför allt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § regeringsformen. Det är ett organ för samråd mellan regeringen och riksdagen i utrikesfrågor. I vissa utrikespolitiska frågor är det riksdagen som fattar beslut, och då är det utrikesutskottet (ibland det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet) som bereder frågan. Riksdagen beslutar till exempel i frågor om Sverige ska skicka väpnade styrkor utomlands och hur stor del av statens budget som ska gå till bistånd.

4.3 Regeringskansliet

Regeringskansliet är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen, bestående av statsrådsberedningen, förvaltningsavdelning och de olika fackdepartementen. Vad som hör till Regeringskansliet regleras i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI). Regeringen avgör Regeringskansliets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras. Sedan 1997 utgör Regeringskansliet en enda myndighet med statsministern som chef. Regeringskansliet bereder regeringsärenden och biträder regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. I Regeringskansliet har varje departement ett eget ansvar för åtgärder inom sitt verksamhetsområde. Den övergripande regleringen av Regeringskansliets krisberedskap finns i RKI. Enligt 11 d § RKI ansvarar chefen för varje departement för krishanteringsförmågan i departementet.

4.4 Utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen består av UD och utrikesrepresentationen. UD ingår enligt 2 § RKI i Regeringskansliet och är det största av Regeringskansliets departement. Enligt förordningen (1996:728) med instruktion för Utrikesdepartementet har UD till uppgift att bereda regeringsärenden och ärenden som avgörs av departementschefen eller något annat statsråd inom departementets verksamhetsområde, att expediera beslut i sådana ärenden och att i övrigt biträda dessa statsråd i deras verksamhet. UD har för närvarande två statsråd; utrikesministern respektive bistånds- och utrikeshandelsministern. Det är utrikesministern som är chef för UD. Statsråden, kabinets-

sekreteraren och statssekreterarna utgör UD:s politiska ledning. I UD finns en ledningsgrupp som leds av kabinettsssekreteraren och består av statssekreterarna, expeditonschefen, rättscheferna och utrikesråden. Till ledningsgruppen adjungeras löpande personalchefen och chefen för Utrikesdepartementets planeringsstab (UD PLAN). Statsrådets kanslier är organiserade i ett gemensamt ministerkansli. Ministerkansliet består av UD:s politiska ledning, politiskt sakkunniga och pressekreterare samt tjänstemän och assistenter. Kabinettsssekreteraren och statssekreterarna är formellt chefstjänstemän, men de är politiskt tillsatta. Utöver den politiska ledningen finns också opolitiska chefstjänstemän som är avdelningschefer och leder departementets arbete. Dessa är expeditonschefen, rättscheferna och fyra utrikesråd. Utrikesråden verkar tillsammans för att utforma och bedriva en samlad och konsekvent svensk utrikespolitik.

Departementet är organiserat i sex avdelningar, 27 enheter och ett ministerkansli. Avdelningarna handlägger och förbereder ärenden innan regeringen fattar beslut. En annan uppgift för UD är att företräda Sverige i internationella förhandlingar och främja svenska utrikespolitiska och ekonomiska intressen. UD har två rättschefer, där en rättschef också är avdelningschef för rättsavdelningen med särskilt ansvar för folkrätt och andra internationella rättsfrågor, konsulära och civilrättsliga ärenden, protokollära frågor samt är regeringens ombud inför Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Den andra rättschefen ansvarar för UD:s författningsarbete och ska vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet både i det arbetet och i beredningen av UD:s övriga ärenden och i UD:s och utrikesrepresentationens verksamhet. Expeditonschefen ansvarar för den administrativa ledningen av utrikesförvaltningen och leder avdelningen för verksamhetsstöd. UD har det operativa och samordnande ansvaret vid kriser inom departementets ansvarsområde i enlighet med ordningen att alla departement vid kriser ansvarar för sakfrågor inom sina ansvarsområden. Expeditonschefen, som är säkerhetschef under departementschefen och ansvarig för säkerhetskyddet, är också ansvarig för beredskapsplaneringen, krisorganisationen och därmed för genomförandet av UD:s beredskaps- och krishanteringsplan.

4.4.1 Utrikesrepresentationen

Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga stater i världen. I ungefär hälften av dessa har Sverige en diplomatisk representation. Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Regeringskansliet beslutar i frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Utrikesrepresentationen utgör ett verktyg för regeringen och hela Regeringskansliet och kan ses som det offentliga Sveriges representant i utlandet. Utrikesrepresentationen stödjer också Kungliga Hovstaterna, riksdagen, svenska myndigheter, kommuner med flera. Utrikesrepresentationen utgörs av utlandsmyndigheterna, honorärkonsulaten och svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika. UD har som en viktig uppgift att samordna styrningen av utrikesrepresentationens placering och strategiska inriktning.

Utlandsmyndigheterna agerar också som förvaltningsmyndighet inom ramen för den författningsreglerade verksamheten. En tydlig skillnad när man ska jämföra svensk förvaltning med omvärlden är att den svenska uppdelningen i departement och förvaltningsmyndigheter i princip inte förekommer utomlands.¹ De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder i Sverige under regeringen, undantaget myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Statliga myndigheter har till uppgift att förtydliga innehållet i det som riksdag och regering har beslutat. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag i ett särskilt fall. (12 kap. 2 § regeringsformen) Regeringskansliet får överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i förordning ska prövas av Regeringskansliet.

Med utlandsmyndigheter menas beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat. Utlandsmyndigheterna bemannas av UD och det övriga Regeringskansliet, men också av andra myndigheter. Antalet utsända av staten är i dag cirka 2100 personer med ungefär 2000 medföljande familjemedlemmar, totalt cirka 4100 personer. Antalet utsända tjänstepersoner på utlandsmy-

¹ Se SOU 2011:21 *En utrikesförvaltning i världsklass* s. 106.

digheterna kan variera från en till över sjuttio personer. Vid cirka 85 utlandsmyndigheter finns även utsänd personal från 27 andra huvudmän, till exempel Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida). Migrationsverket, Försvarsmakten och Business Sweden. Sveriges utrikesrepresentation bestod i augusti 2025 av 104 fristående utlandsmyndigheter, ca 300 honorärkonsulat och ett dialoginstitut.

Utrikesrepresentationens uppdrag är att representera Sverige och att bevaka och främja svenska intressen. Detta kräver att statlig ut-sänd personal effektivt kan verka på den globala arenan. Till arbets-uppgifterna hör att föra dialog med offentliga företrädare och civila samhället, att följa och rapportera om politisk och ekonomisk utveck-ling och samarbeten, sprida en positiv bild av Sverige och främja han-del mellan Sverige och andra länder. Det finns även förvaltningsrätts-ligt reglerade uppgifter som att hjälpa nödställda svenskar (och andra biståndsberättigade), bedriva migrationsverksamhet för utländska medborgare som vill bo i eller besöka Sverige. I länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete placeras utsänd personal på utlands-myndigheterna för att Sveriges bistånd ska kunna genomföras och följas upp effektivt.

Det kan även vara uppdrag från andra myndigheter som utförs på utlandsmyndigheten av personal som placerats där, exempelvis Migrationsverket, polisen, MSB och Folke Bernadotteakademin. Det finns då en förvaltningsöverenskommelse eller annan överens-kommelse mellan UD och huvudmannen i fråga som reglerar admi-nistrativa förutsättningar och kostnader. Verksamheten skiljer sig åt mellan de olika utlandsmyndigheterna, beroende på uppdrag och geografisk lokalisering. Myndighetschefen ansvarar för all verksam-het som bedrivs vid utlandsmyndigheten inklusive sådan som bedrivs på uppdrag av annan myndighet som Sida, Migrationsverket eller Polismyndigheten. Utlandsmyndighetschefernas ansvar och uppgifter framgår av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrep-resentationen (IFUR) och i UD:s föreskrifter. Utlandsmyndighets-chefen har ansvar för att alla nödvändiga och rimliga säkerhetsskydds-och verksamhetsåtgärder vidtas för att förebygga fara för liv, hälsa och allvarlig kränkning genom brott för dem som omfattas av myn-dighetens säkerhetsansvar, dvs. all utsänd personal. För att utlands-myndigheterna ska ha förutsättningar att uppfylla de krav som finns i föreskrifter och lag krävs en mycket nära samverkan med UD.

5 Regeringskansliets kris- och beredskapsorganisation

5.1 Inledning

Utrikesförvaltningens förmåga att kunna hantera säkerhetsrelaterade händelser, kriser utomlands och konsulära insatser är i stor utsträckning beroende av en nära samverkan med olika aktörer. Det gäller på plats där utlandsmyndigheten verkar, med till exempel andra länder, men också i relation till departement och myndigheter i Sverige. Regeringskansliets kris- och beredskapsorganisation har genomgått stora förändringar under de senaste 20 åren. Utredningar, utvärderingar och granskningar har visat att statens förmåga att hantera konsulära kriser utomlands har ökat. Samtidigt har det konstaterats att det funnits brister i det samlade svenska krisberedskapssystemet.¹

Flodvågskatastrofen 2004 och evakueringen av svenskar från Libanon 2006 var internationella kriser som hastigt blev även nationella händelser. Magnituden av dessa två kriser som innehöll omfattande konsulära komponenter ledde till ändringar i statens organisation för konsulär krisberedskap.

Enligt direktiven ska utredaren redovisa de praktiska och rättsliga förutsättningarna för stöd från relevanta myndigheter vid konsulära kriser och evakueringar. Eftersom Regeringskansliet genom UD har en samordnande roll vid konsulära och andra kriser utomlands ges i detta kapitel en översikt över Regeringskansliets kris- och beredskapsorganisation.

¹ Se exempelvis Coronakommissionens slutbetänkande SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*.

5.2 Regeringskansliets kris- och beredskapsorganisation

Regeringens övergripande uppgifter vid en kris brukar beskrivas som att kunna säkerställa en effektiv krishantering, kommunicera med allmänhet och media samt hålla kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer som i olika avseenden kan beröras av krisen.² Det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på principen om att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande verksamhetsansvar, så långt det är möjligt, även vid en kris (ansvarsprincipen). I ansvaret ingår att vidta alla de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå och hantera olyckor och kriser. Den övergripande regleringen av Regeringskansliets krisberedskap finns i RKI. Enligt 11 d § RKI ansvarar chefen för varje departement för krishanteringsförmågan i departementet. Hot- och riskbedömningar med internationell utblick görs inom Regeringskansliet av flera departement.

Riktlinjerna för Regeringskansliets krishanteringsförmåga anger att respektive departement förväntas upprätthålla följande krishanteringsförmågor.

- Förmåga att ta emot och vidarebefordra larm.
- Förmåga att ta fram initial lägesinformation.
- Förmåga att skyndsamt aktivera krishanteringsorganisationen.
- Ledningsförmåga och förmåga till skyndsam beredning av ärenden.

När departementet krishanterar behöver följande ytterligare förmågor kunna upprätthållas.

- Förmåga att skapa lägesbild och analys.
- Förmåga att delta i samordning inom Regeringskansliet.
- Förmåga att kommunicera med allmänhet och media.
- Förmåga till uthållighet.

² Se exempelvis prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* s. 14.

Regeringskansliets krisberedskap innefattar åtgärder för att förebygga och undvika kriser och för att hantera och mildra konsekvenserna av kriser. Departementen har egna krishanteringsorganisationer och departementschefen i varje departement ska uppdra åt en chefs-tjänsteman att närmast under departementschefen ansvara för att det finns en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation (11 d § RKI).

För att uppnå robusthet och uthållighet bedrivs arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, sårbarhetsreducerande åtgärder, kontinuitets-hantering samt säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete. Särskilda åtgärder kan behöva vidtas vid en allvarlig händelse eller kris. Exempelvis kan personal omfördelas mellan departement, lokaler omdisponeras och ett psykosocialt krisstöd aktiveras. Regeringskansliet kan också behöva samverka med andra myndigheter i frågor som rör myndighetens beredskap.

Ledning av det samlade krishanteringsarbetet i Regeringskansliet

Statsrådsberedningen (SB) samordnar Regeringskansliets krishantering. Statsministerns statssekreterare leder det samlade krishanteringsarbetet och bedömer behovet av samordning och kan i frågor om krishantering sammankalla gruppen för strategisk samordning (GSS). GSS leds av statsministerns statssekreterare och består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs. I frågor som rör nationell säkerhet kan GSS ledas av den nationella säkerhetsrådgivaren. Departementens expeditionschefer och andra chefstjänstemän, samt Regeringskansliets kommunikationsdirektör kan sammankallas för att förbereda mötena och leds då av chefstjänstemannen för krishantering.

Nationellt säkerhetsråd

SB samordnar också Regeringskansliets arbete med frågor om nationell säkerhet. Ett nationellt säkerhetsråd (NSR) har inrättats för informationsbyte och strategisk samordning i frågor som rör nationell säkerhet, för att utbyta information och diskutera samhällets krisberedskap mellan Regeringskansliet och myndigheter. Under

ordinarie förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och andra myndigheter vid allvarliga händelser och kriser. Mötena i det nationella säkerhetsrådet kan vid behov förberedas av GSS. Rådet leds av statsministern och består av statsråd (11a § RKI). I rådet ingår också rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, MSB, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Myndigheten för psykologiskt försvar och Strålsäkerhetsmyndigheten. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Andra myndigheter kan adjungeras om behov finns. Företrädare för berörda myndighetsansvariga departement närvarar.

Nationell säkerhetsrådgivare

En nationell säkerhetsrådgivare biträder det nationella säkerhetsrådet och ansvarar för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet. Rådgivaren biträder också statsministern i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor samt frågor om nationell säkerhet.

Chefstjänstemannen för krishantering och kansliet för krishantering

En befattning som särskild chefstjänsteman för krishantering inrättades i SB 2007. Chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för nödvändiga förberedelser för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet. Chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för att analysera, samordna och inrikta samt utveckla och följa upp Regeringskansliets krishantering. I ansvaret ingår att se till att Regeringskansliet genomför nödvändiga förberedelser för krishantering, till exempel genom att tidigt uppmärksamma en händelse eller situation som kan komma att utvecklas till en kris eller att genomföra utbildningar och övningar för att upprätthålla och stärka krishanteringsförmågan. Den särskilde chefstjänstemannen för krishantering är i dag också ställföreträdande nationell säkerhetsrådgivare. Under den särskilda chefstjänstemannen

för krishantering finns kansliet för krishantering (SB KH). SB KH ska stödja departementen i deras arbete med att utveckla sin krishantering. SB KH har en ständigt bemannad omvärldsbevakning som tillsammans med departementens tjänstemän i beredskap kan upptäcka situationer som kan kräva krishantering och starta det arbetet. Under en kris ska SB KH stötta Regeringskansliet i krishanteringen, bland annat genom att sammanställa information om händelsen och dess konsekvenser och har till uppgift att samordna Regeringskansliets insatser vid departementsövergripande krishantering. I likhet med UD kan även SB KH agera tillsammans med eller ta emot samverkanspersonal från andra departement.

Utrikesdepartementets samordnande roll vid kriser utomlands

UD har det operativa och samordnande ansvaret i enlighet med ordningen att alla departement vid kriser ansvarar för sakfrågor inom sina ansvarsområden vid en kris utomlands. Under de kriser som skett utomlands de senaste åren, och som inneburit evakuering av svenskar, har UD samverkat med och samordnat berörda myndigheter och departement. Kabinettssekreteraren har löpande informerat GSS om UD:s samverkan med myndigheter (till exempel Polismyndigheten, Försvarsmakten, MSB och Sida) och berörda departement. Utrikesdepartementets aktuella kris- och beredskapsplan anger att varje funktion i Utrikesdepartementets krisstab, som upprättas vid kris, ansvarar för eventuell samordning och samverkan inom Regeringskansliet och med berörda myndigheter.

5.3 Utrikesförvaltningens kris- och beredskapsorganisation

Bedömning: De senaste årens kriser, som ökat till antalet och varierat i karaktär och som ofta löpt parallellt, ställer delvis nya krav på utrikesförvaltningens krisberedskapsförmåga. Detta kräver en bred och samlad krisberedskap som kan hantera alla typer av kriser, även när de löper parallellt.

Skälen för bedömningen

En internationell kris kan fort bli en nationell kris som påverkar nationell säkerhet. En kris kan vara endast tillfällig och kräva korta insatser men kan också vara utdragen och pågå under längre tid. En kris är sällan enbart av konsulär, säkerhetsmässig eller politisk karaktär. En internationell kris påverkar i princip alltid den svenska utrikesförvaltningen. Allvarliga händelser med konsekvenser för personalens säkerhet har under senare år inträffat vid bland annat utlandsmyndigheterna i Kabul, Bagdad, Khartoum och Kinshasa. Mer begränsade incidenter som berör personalens säkerhet inträffar med ökande frekvens på ett stort antal utlandsmyndigheter. Hotfulla aktioner riktas mot Sverige, vilket även påverkar hotet mot svenska intressen i utlandet.

Den nuvarande situationen visar på behovet av en bred och samlad krisberedskap vid UD som kan hantera alla typer av kriser, även när de löper parallellt. De senaste årens kriser som berört svenska utlandsmyndigheter har varit av mycket varierande karaktär och komplexitet och inte alltid renodlat konsulära kriser. De har även haft en stor geografisk spridning. Varje kris är unik och det är dess beskaffenhet som avgör hur den bör definieras. Den kan till exempel bedömas som en nationell kris som rör nationell säkerhet, eller som en mer renodlad konsulär kris som endast omfattar svenska medborgare (eller andra som enligt tillämpliga bestämmelser är biståndsberättigade) utomlands eller som en kris där både svensk utlandsstationerad personal och svenska medborgare berörs.

5.4 Utrikesdepartementets kris- och beredskapshantering

Utrikesdepartementets verksamhet har de senaste åren präglats av en kontinuerlig och i det närmaste konstant aktiverad krishanteringsorganisation. Detta ställer nya och höga krav på verksamheten i stort, säkerheten, beredskapen och kompetensförsörjningen inom utrikesförvaltningen. Långa perioder av krishantering har inneburit en stor belastning för personal inom och utanför utrikesförvaltningen. En grundlig utvärdering och lärande från hanteringen av tidigare kriser är särskilt viktigt för att förbättra både själva krishanteringen, ut hålligheten och det förebyggande arbetet.

Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2025:1) hänvisar till departementets beredskaps- och krishanteringsplan som specificerar ansvars- och rollfördelning för chefsberedskapen och övriga beredskapsfunktioner vid kris. UD SÄK ansvarar för beredskaps- och krishanteringsplanen och uppdaterar den vid behov. Expeditionschefen, som är säkerhetschef under departementschefen och ansvarig för säkerhetsskyddet, är också ansvarig för beredskapsplaneringen, krisorganisationen och därmed för genomförandet av UD:s beredskaps- och krishanteringsplan.

Den strategiska inriktningen för utrikesförvaltningen 2023–2026 konstaterar att en väl utbildad och erfaren personal möjliggör snabba anpassningar av organisation och verksamhet.³ En välfungerande krisberedskap kräver regelbundna utbildningsinsatser och ändamålsenliga tekniska verktyg. Vidare anges att krishanteringsarbete ska bedrivas i nära samråd med övriga berörda svenska myndigheter, med de nordiska länderna och EU:s medlemsstater. Den strategiska inriktningen anger också att förutsättningarna för att hantera utrikesförvaltningens centrala uppgifter i ett förhöjt krisläge eller i en väpnad konflikt ska utvecklas med avseende på organisation, personella resurser och tekniskt stöd. Utrikesförvaltningen ska fortsätta bedriva en utbildnings- och övningsverksamhet som ger god beredskap att hantera kriser. Ett särskilt fokus ska läggas på att ytterligare stärka förmågan att hantera större kriser utomlands.

5.4.1 Krisledning och krisstab vid Utrikesdepartementet

I UD leder kabinettssekreteraren krisledningsarbetet på politisk nivå. Vid information om en kris utomlands kallar kabinettssekreteraren till ett beredskapsmöte. Kabinettssekreteraren eller expeditionschefen leder beredskapsmötet som syftar till att få en lägesbild. Om bedömningen är att det inträffade är en kris som inte kan hanteras inom ordinarie organisation, fattar kabinettssekreteraren beslut om att aktivera UD:s krisorganisation.

Krisorganisationen omfattar flera av departementets enheter, samt vid behov andra departement och myndigheter. Krisorganisationen bedrivs genom en krisledning och en krisstab. Det kan bli aktuellt att placera samverkanspersoner från andra myndigheter i krisstaben.

³ *Strategisk inriktning för utrikesförvaltningen 2023–2026* (UD2023/08396).

Även det omvända kan bli aktuellt, dvs. att UD placerar samverkanspersoner på annan myndighet. Berörd utlandsmyndighet ingår inte i UD:s krisorganisation. Den krisstab som upprättas leds av en stabschef utsedd av expeditionschefen. Stabschefen ansvarar för att förmedla budskap och operativa inriktningsbeslut från krisledningen till krisstaben samt för att relevant information når krisledningen och för att informera om krisstabens arbete. Krisstaben byggs upp utifrån krisens beskaffenhet och tidsutdräkt och ska kunna verka i en för ändamålet särskilt utpekad lokal. Krisledningen uppdrar åt krisstaben att utan uppehåll bevaka händelseutvecklingen och fortsätta ta fram uppdaterade lägesbilder och analyser som möjliggör för krisledningen att bedöma händelseutvecklingar, konsekvenser och behov av åtgärder och beslut.

Det övergripande syftet med krisstaben är att underlätta informationsdelning utifrån en gemensam lägesbild, underlätta samverkan och samråd, genom tydliga roller och arbetsfördelning kring det arbete och den samordning som behöver utföras, att säkerställa att det bästa beslutsunderlag når krisledningen för de beslut som behöver fattas, samt att beslut och direktiv snabbt och oförvanskat når dem som ska utföra åtgärden eller ta fram nya underlag. Expeditionschefen ansvarar för att säkerställa att det finns förmåga i krisstaben att ta fram de underlag som behövs för att kunna bereda och fatta beslut samt att eventuella beslut därefter verkställs. Kraven på Regeringskansliets berednings- och beslutsrutiner gäller även i kris, även om ledtiderna behöver anpassas och kortas. Varje funktion i krisstaben utser en företrädare och de olika funktionerna ansvarar för eventuell samordning och samverkan inom Regeringskansliet och andra myndigheter. Vid behov upprättas underliggande samverkansgrupper. Det kan också vara aktuellt med internationell samverkan, exempelvis med EU, Nato eller FN. Krisstaben möts regelbundet efter behov. Samverkan med SB (SB KH och NSR) samt Regeringskansliets säkerhetsenhet (RK SÄK) sker på tjänstemannanivå, genomförs samlat och utgör en särskild funktion i krisstaben. Kabinettssekreteraren leder den överordnade samverkan med övriga departement inom ramen för GSS med stöd av expeditionschefen som deltar i det förberedande mötesformatet med sina motsvarigheter från andra departement.

5.5 Utrikesdepartementets hantering av konsulära kriser utomlands

Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden

UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD KC) ansvarar för den konsulära krisberedskapen i departementet och leder det operativa konsulära krisarbetet. Enheten ansvarar även för departementets och utlandsmyndigheternas konsulära beredskapsplanering. Detta framgår av UD:s arbetsordning. Det innebär att UD KC ansvarar för att samverka med och samordna andra svenska aktörer som är involverade i det konsulära krisarbetet. Chefen för enheten beslutar om enhetens konsulära krisorganisation. Arbetet bedrivs enligt enhetens plan för konsulär krishantering. UD KC har en rullande ledningsberedskap utanför arbetstid. Beslut om krisorganisation liksom att avsluta den ska tydligt kommuniceras internt och med berörda departement och myndigheter. Enheten ansvarar också för UD-jouren som är bemannad dygnet runt alla dagar. UD-jouren hanterar akuta konsulära ärenden utanför utlandsmyndigheternas kontorstid och ansvarar för att sammanställa en första lägesbild. Om krisen enbart bedöms som konsulär är det UD KC som ensamt ansvarar för att uppdatera lägesbild och analys.

Förstärkningsresurser

Chefen för UD KC får vid behov kalla in en konsulär beredskapsstyrka (BESTYR) för förstärkning av den egna personalstyrkan samt en konsulär snabbinsatsstyrka (SNITS) för förstärkning av en eller flera berörda utlandsmyndigheter. Detta framgår av UD:s arbetsordning.

BESTYR består av ungefär 15 medarbetare som i första hand används för att förstärka UD-jouren genom att ta emot samtal och förmedla information till allmänheten. En tjänsteman ur styrkan står i formell beredskap under helger (fredag kväll till måndag morgon).

SNITS består av ungefär 30 personer som är anställda på UD och som åtagit sig att med kort varsel ställa upp och förstärka en utlandsmyndighet i samband med en konsulär kris. Styrkan kan åka ut på egen hand eller tillsammans med Stödstyrkan. Storlek och sammansättning anpassas efter situationen. I fält ingår styrkan i den ansvariga

utlandsmyndighetens krisorganisation samt står under ledning av och rapporterar till utlandsmyndighetens chef.

5.6 En ny enhet för krishantering ska inrättas

Förslag: En särskild enhet, Enheten för krishantering och krisberedskap (UD KB) ska upprättas inom Utrikesdepartementet.

Bedömning: UD behöver utveckla en stärkt förmåga inom krisledning och arbete i krisstab. En på förhand identifierad grupp medarbetare bör utbildas för ändamålet.

UD behöver tydligare samla samordnings- och samverkansfunktioner för att understödja kris- och beredskapshanteringen med berörda departement och myndigheter.

En permanent krishanteringsorganisation inom UD skulle avlasta ordinarie verksamhet.

Skälen för förslaget och bedömningarna

Den konsulära krishanteringsorganisationens väletablerade strukturer och funktionssätt saknar en motsvarighet vid andra typer av kriser som påverkar UD. UD:s krisorganisation innefattar flera av departementets enheter och samverkan sker med andra departement och myndigheter. UD prioriterar hantering av en extraordinär händelse framför annan verksamhet vid kris. Samtidigt kvarstår departementets övriga uppgifter och förvaltningsskyldigheter vilka löper parallellt. Det har under utredningens gång blivit tydligt att det finns ett behov av särskild krishanterings- och krisledningskompetens i tillägg till den generella kompetens som finns i UD.

UD:s krisorganisation har i stort sett varit konstant aktiverad de senaste två åren. UD har dock inte någon permanent etablerad beredskaps- och krishanteringsorganisation. I stället ges personal i den ordinarie organisationen, med ansvar för till exempel geografi och tematik, i uppdrag att hantera uppkomna kriser. De extra resurser som kan sättas in vid en konsulär kris kan svårigen användas vid en samtidig och annan typ av kris som rör utrikesförvaltningen. Det innebär att personal som i normalfallet inte har någon särskild utbild-

ning för krishantering behöver utföra krishanteringsarbete parallellt med sitt ordinarie arbete, ibland under lång tid. Avsaknaden av en permanent beredskaps- och krishanteringsorganisation innebär även en risk för otydlighet i fråga om ledning och styrning, inte minst vid parallella krishanteringar. Uthålligheten i organisationen påverkas också negativt.

UD behöver vid kriser kunna samordna och samverka med andra myndigheter och departement. UD behöver samtidigt kunna upprätthålla en ordinarie verksamhet med bibehållen kvalitet. Behov finns av att etablera en stärkt kris- och beredskapsorganisation som håller samman och koordinerar ett uthålligt beredskaps- och krishanteringsarbete. Krishantering bör i så hög utsträckning som möjligt inte påverka ordinarie linjearbete. I syfte att samla UD:s kris- och beredskapsarbete bedömer utredningen att en särskild enhet för krishantering och krisberedskap behöver inrättas på UD. Utredningen noterar i det sammanhanget med intresse den modell med en permanent krishanteringsgrupp inom Utrikesministeriet som bland annat Norge och Danmark har valt att införa som resultat av utvärderingar efter de senaste årens krishantering, se även avsnitt 15.2.2 och 15.2.4.

6 Säkerhetsrelaterade skyddsåtgärder

6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår bland annat att undersöka och beskriva behoven av säkerhetsrelaterade skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen. Begreppet skyddsåtgärder förekommer i många olika sammanhang. I kommittédirektiven beskrivs skyddsåtgärder mycket brett. Skyddsåtgärder beskrivs som fysiskt skydd i form av särskilda fordon och lokaler (inklusive tillträdesfrågor), skyddsvisitationer och ID-kontroller av besökare, insatser och utbildningar med stöd av regionala säkerhetsrådgivare, personskyddsrådgivare, säkerhetsoperatörer och säkerhetsutbildade chaufförer och personskydd. Sammantaget är skyddsåtgärder, enligt kommittédirektiven, ett samlingsbegrepp för alla de åtgärder som kan vidtas för att skydda verksamhet, inklusive utsänd personal och skyddsvärden. I direktiven anges också att förebyggande arbete relaterat till personlig säkerhet, som åtgärder för att personal ska kunna genomföra sitt uppdrag tryggt och säkert, är en form av skyddsåtgärder. Utbildningsåtgärder för att medvetandegöra personal om hot och risker och att förse personal med relevant och aktuell information kombinerat med löpande hot- och riskanalyser, kan därmed ses som förebyggande skyddsåtgärder.

Det försämrade säkerhetsläget får konsekvenser för den personliga säkerheten för utsänd personal. Det gäller såväl när de befinner sig i utlandsmyndighetens lokaler som på resa och när de tar emot besök eller utsätts för risker på grund av en händelse där utlandsmyndigheten är lokaliserad såsom social oro eller en väpnad konflikt. Ett ändamålsenligt och flexibelt verksamhetsskydd behöver säkerställas i form av skyddsåtgärder på utlandsmyndigheterna och vid fältresor. Det är inte möjligt eller lämpligt att ge en fullständig översikt av ändamålsenliga skyddsåtgärder eftersom behoven varierar

stort mellan olika utlandsmyndigheter. Därför beskrivs i detta kapitel i stället olika typer av skyddsåtgärder som behövs för att minimera risker i vissa typer av säkerhetsrelaterade situationer. Utredningen menar att det är nödvändigt att utrikesförvaltningen utvecklar ett sammanhållet säkerhetssystem där fysiska, tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder effektivt kan sättas in baserat på utlandsmyndigheternas identifierade behov.

6.2 Skyddsåtgärder

Säkerhet kan beskrivas som ett system av personal, rutiner, byggnadsteknik och säkerhetsteknik som tillsammans upptäcker, försvårar och hanterar obehörigt tillträde och skadlig inverkan på verksamheten, inklusive människors liv och hälsa. Det försämrade säkerhetsläget ställer höga krav på Sveriges 104 utlandsmyndigheter. Det finns inte någon universallösning vad gäller ändamålsenliga skyddsåtgärder för alla Sveriges utlandsmyndigheter. Behoven av skyddsåtgärder varierar stort mellan utlandsmyndigheterna eftersom de är lokaliserade på olika orter med vitt skilda typer av hot. För att det ska vara möjligt att planera för och förutse behov av skyddsåtgärder vid de olika utlandsmyndigheterna behövs ett sammanhängande system som kan ligga till grund för att fastställa prioriteringar, budgetering och annan långsiktig strategisk planering. Behoven av skyddsåtgärder är föränderliga över tid och påverkas av ett försämrat säkerhetsläge och är avhängiga de risker som finns i olika miljöer.

I vissa kontexter kan personskydd vid resor behövas, vilket vid behov upphandlas av UD från privata säkerhetsföretag (se vidare i kapitel 13). I vissa situationer kan inre och yttre skyddsåtgärder som till exempel bevakning och/eller tekniska säkerhetsskyddsanordningar som larm, lås och skottsäkra glas behövas. Förebyggande skyddsåtgärder som exempelvis att höja en mur, säkerhetsrelaterad utbildning för personal eller larm och lås kan vara avgörande för att vid kris upptäcka ett hot, hindra någon att ta sig in på utlandsmyndighetens område och för att personalen ska veta vad de ska göra vid en kris för att skydda sin hälsa och sitt liv.

6.3 Det behövs ett sammanhållet säkerhetssystem

Bedömning: För att möta fysiska, organisatoriska och tekniska behov av skyddsåtgärder vid utlandsmyndigheterna behöver det finnas ett standardiserat och resurssatt system för hot och riskutvärdering samt för sårbarhetsanalys.

Skälen för bedömningen

För att utlandsmyndigheterna ska ha möjlighet att skydda sig mot hot som kan uppstå krävs aktivt förebyggande arbete. Förebyggande arbete behöver ske vid både utlandsmyndigheterna och UD för effektivt och ändamålsenlig planering för att svara upp med skyddsåtgärder mot risker och hot. För att det ska vara möjligt att planera för och förutse behoven av skyddsåtgärder vid de olika utlandsmyndigheterna behövs en strukturerad och sammanhållen hot- och riskbedömningsmetod för utlandsmyndigheterna och dess personal. Utifrån hot- och sårbarhetsanalyser som görs också vid utlandsmyndigheterna behövs kortsiktiga och långsiktiga planer för skyddsåtgärder som baserar sig på utlandsmyndigheternas behov av skydd. För att skyddsåtgärder ska vara förutsägbara, ekonomiskt effektiva och ändamålsenliga krävs ett organisatoriskt resurssatt system för riskutvärdering och sårbarhetsanalys både hos UD:s säkerhetsenhet (UD SÄK) och vid utlandsmyndigheterna.

Utredningen kan se att det vore ändamålsenligt att utgå från ett system baserat på hotnivåindelning av utlandsmyndigheterna för att underlätta strategisk inriktning, planering och för att möta de varierande behoven av fysiska, organisatoriska och tekniska skyddsåtgärder vid utlandsmyndigheterna. Systemet kan utgöra en bedömningsgrund för vilken typ av skyddsåtgärder som krävs för utlandsmyndigheter utifrån vilken riskgrupp de ingår i. Det kan också ligga till grund för planeringen framåt. Hotnivåskalan skulle kunna utgå från fem hotnivåer. 1. Ingen hotbild, 2. Låg hotbild, 3. Förhöjd hotbild, 4. Hög hotbild och 5. Mycket hög hotbild. Utifrån denna skala kan en grundplatta av olika typer av skyddsåtgärder skapas för de varierande behoven inom varje hotnivå. Det bör finnas en viss typ av skyddsåtgärder som bas att utgå från som sedan kan byggas på vid behov. Det skulle underlätta för utrikesförvaltningen att tydligare

identifiera och prioritera utlandsmyndigheter med särskilda behov av skyddsåtgärder. Standardlösningar med innehåll och kravspecifikationer för olika behov av skyddsåtgärder behöver utvecklas ytterligare. Här ska nämnas att enskilda utlandsmyndigheters eller regioners behov av säkerhet och olika typer av skyddsåtgärder kan påverka det budgetära samlade utfallet stort.

Ett tydligare system skulle göra det möjligt att bättre kunna planera för skyddsåtgärder som finns eller kan uppstå vid utlandsmyndigheterna och vid UD (även budgetmässigt). Vid behov skulle skyddsåtgärder också mer effektivt kunna kompletteras om säkerhetsläget försämras. Den lista som redan i dag finns på UD och som delar in utlandsmyndigheterna i särskilda riskgrupper (utsatthet) skulle kunna utvecklas och användas systematiskt för att planera för fysiska, organisatoriska och tekniska behov vid utlandsmyndigheterna. Ett sådant system skulle också kunna bidra till en ändamålsenlig och effektiv budgetering för att kunna finansiera behoven av skyddsåtgärder. Utredningen kan konstatera att UD i dag inte har tillräckliga personalresurser med nödvändig kompetens för att kunna utveckla och förvalta ett sådant system.

6.4 Säkerhetsrelaterade situationer och typer av skyddsåtgärder

Nedan ges konkreta exempel på skyddsåtgärder som kan behövas i ett antal olika typer av säkerhetsrelaterade situationer. Det handlar om terrorism, manifestationer och social oro, i konfliktområden, vid fältresor, vid kidnappning, överfall och provokation samt vid besök.

6.4.1 Skyddsåtgärder vid terrorism

Den 17 augusti 2023 ändrades terrorhotnivån i Sverige från förhöjt hot (3) till högt hot (4) på en femgradig skala. Den 22 maj 2025 sänktes nivån från 4 till 3. Höjningen och sänkningen av den nationella skalan beror inte på någon enskild händelse utan ska ses i ett strategiskt och långsiktigt perspektiv och är en signal till alla berörda svenska samhällsaktörer om vikten av att fortsätta arbetet för att minska risken för att ett terrorattentat ska inträffa.

Utlandsmyndighetens kansli är den plats där flertalet av medarbetarna tillbringar det mesta av sin arbetstid. Här tas allmänheten och inbjudna besökare emot och kansliet har också en symbolisk betydelse som kan dra till sig manifestationer och protester. Vid varje utlandsmyndighet finns en lokal säkerhetsinstruktion som fastställs av utlandsmyndighetens chef. I den lokala säkerhetsinstruktionen regleras myndighetens närmare indelning i säkerhetszoner, vad som gäller för upprätthållande av kansliets skalskydd samt vilka av den utsända personalen som ska ha tillgång till särskilt skyddade utrymmen som arkiv- och teknikrum. Enligt UD:s styrdokument Vägledning om säkerhet vid utlandsmyndigheterna (UD2022/09426/SÅK) ska det fysiska skyddet inkludera skalskydd respektive inre säkerhetszoner med lås, passerkort, larmsystem och kameraövervakning. Beroende på riskbedömningen som görs av utlandsmyndigheten och av UD SÅK, kan en utlandsmyndighet behöva olika typer av skyddsåtgärder för att minska sårbarheter och mildra konsekvenser av ett attentat samt öka skyddet för både lokalanställda och utsänd personal.

Nedan modell användes i samband med projektet *Säkerhet i offentlig miljö*, i vilket ett flertal myndigheter och organisationer deltog.¹ Den är något modifierad, och inte heltäckande. Utredningen använder sig av den för att konkretisera och exemplifiera skyddsåtgärder som kan aktualiseras även i andra säkerhetsrelaterade situationer.

¹ *Skyddsåtgärder mot terrorattentat i kollektivtrafiken, Säkerhet i offentlig miljö*. En promemoria från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). Representanter från följande aktörer deltog i projektet: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten Nationella operativa avdelningen, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner, Region Stockholm – Trafikförvaltningen, Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik, Jernhusen, SJ, Branschorganisationen Sveriges Bussföretag och Branschorganisationen Tågforetagen.

Tabell 6.1 Skyddsåtgärder vid terrorism

Målsättning	Skyddsåtgärder	Typ
Verksamheten ska vidta åtgärder för att minska verkan från en placerad eller personburen sprängladdning	Minskad exponering eller begränsa tillgängligheten till byggnaders bärande element i syfte att förhindra fortskridande ras vid en explosion. Nyttja till exempel fordonshinder och avgränsningar	Fysisk
	Förstärkta omslutningsytor som väggar och tak	Fysisk
Verksamheten ska vidta åtgärder för att försvåra utförandet av ett väpnat attentat	Utforma planlösning och utrymmen för att möjliggöra för åtgärderna fly, söka skydd och larma	Fysisk
	Sektionera publika utrymmen för att fördröja och begränsa en angripares rörelse och/eller siktlinje i byggnaden	Fysisk
	Minska sekundärsplitter vid en explosion genom att använda skyddsfilm för att laminera glas i fönster	Fysisk
	Förstärkta murar. Öka avståndet mellan byggnaden och muren	Fysisk
	Minska antalet möjliga platser där sprängladdningar kan placeras eller döljas	Fysisk
Verksamheten ska vidta åtgärder för att minska verkan från en placerad, personburen sprängladdning eller kastad sprängladdning	Öka närvaron av säkerhets- och trygghetspersonal för ökad uppsikt. Personal med icke formella säkerhetsuppgifter som kan bidra till ökad uppsikt	Fysisk Organisatorisk
	Nyttja realtidsövervakad kamerabevakning från central bevakningscentral, operatörsövervakad eller larmaktiverad kamerabevakning med videoanalys för detektering av kvarlämnad eller glömd väska samt för att upptäcka avvikande uppträdande	Teknisk
Verksamheten ska öka möjligheterna att upptäcka och vidta åtgärder i händelse av ett väpnat attentat	Upprätta tillfälliga säkerhetskontroller bestående av människor, detektorer och/eller hundar	Organisatorisk Fysisk
	Upprätta tillträdesbegränsning till platser där besökare inte ska uppehålla sig	Organisatorisk Fysisk

Målsättning	Skyddsåtgärder	Typ
Verksamheten ska vidta åtgärder för att minska verkan från en placerad, personburen sprängladdning eller kastad sprängladdning	Dela upp entré för besökare och personal	Organisatorisk
	Öka förmågan till upptäckt genom förbättrad belysning eller flytt av skymmande objekt för att förenkla uppsikt över en plats eller utrymme	Fysisk
	Inrätta förbud att medföra bagage eller väskor i anslutning till vissa utrymmen eller platser	Organisatorisk
Verksamheten ska öka möjligheterna att upptäcka och vidta åtgärder i händelse av ett väpnat attentat		
Verksamheten ska kunna hantera konsekvenserna av ett sprängattentat	Genomför medvetenhetskampanjer riktat till personal för att öka vaksamheten	Organisatorisk Utbildningar
	Installation av larm och informationssystem så att personal kan påkalla uppmärksamhet/larma samt att personalen ges möjlighet att styra en utrymning vid hot eller angrepp	Organisatorisk
	Säkerställ att den personal som är verksam i utlandsmyndigheten har tillgång till sjukvårdsmateriel och utrustning för att kunna genomföra evakuering	Organisatorisk
	Säkerställ att det finns fria utrymningsvägar och att dessa har kapacitet för att möjliggöra en snabb utrymning	Fysisk

6.4.2 Skyddsåtgärder vid manifestationer och social oro

Olika typer av manifestationer eller oroligheter kan förekomma i anslutning till en utlandsmyndighets lokaler. Social oro kan resultera i upplopp och fredliga protester och manifestationer kan urarta i oroligheter eller angrepp mot en utlandsmyndighet. Avsiktligt skändande av religiösa symboler eller kontroversiella politiska beslut eller desinformation är exempel på sådant som har orsakat manifestationer, attentat och ökade risker för svensk diplomatisk närvaro. Svenska utlandsmyndigheter har de senaste åren varit direkta måltavlor för protester som riktat sig mot Sverige. Koranbränningar i Sverige har vid flera tillfällen lett till starka reaktioner riktade mot svenska utlandsmyndigheter. Stormningen av den svenska ambassaden i Bagdad och demonstrationer i nära anslutning till utlandsmyndigheterna i

Islamabad och i Dhaka illustrerar vilka typer av hot en utlandsmyndighet kan utsättas för. Både protesterande och ett värdlands säkerhetsstyrkor kan utgöra en fara. Det finns risk att protester övergår i plundring, brandattentat eller annan allmänfarlig ödeläggelse. Det kan också förekomma protester som inte rör Sverige utan handlar om situationen i det land utlandsmyndigheten är lokaliserad. Det kan till exempel bero på sociala förhållanden, valfusk, eller på grund av en etnisk eller religiös konflikt. För att skydda verksamhet, inklusive utsänd personal krävs det olika skyddsåtgärder. Nedan beskrivs exempel på skyddsåtgärder som kan behövas för att minska verkan av intrång och för att kunna genomföra utrymning och evakuering samt säkerställa kommunikation.

Tabell 6.2 Skyddsåtgärder vid manifestationer och social oro

Målsättning	Skyddsåtgärd	Typ
Verksamheten ska vidta åtgärder för att minska verkan av intrång	Lokalt upphandlade vaktbolag	Organisatorisk
	Kontakt med värdlandets polismyndigheter, oftast genom en särskild diplomatpolis	Fysisk
Verksamheten vid Utrikesdepartementet ska vara resurssatt för att effektivt svara upp mot behoven	Samverkanspersonal vid Utrikesdepartementet	Organisatorisk
Verksamheten ska ha tillgängliga kommunikationskanaler	VHS-telefoner	Teknisk
	Satellittelefoner	Teknisk
	Lokala kommunikationsvägar	Organisatorisk
Verksamheten ska kunna utrymmas	Utrymningsvägar	Fysisk
	Säkra fordon	Fysisk
Verksamheten ska kunna evakueras	Personskydd	Organisatorisk
	Ledarskap	
	Effektiv kris och beredskapsorganisation vid Utrikesdepartementet, inklusive samverkan med berörda departement och myndigheter i andra länder	

6.4.3 Skyddsåtgärder i konflikter

De senaste åren har väpnade konflikter och andra våldshandlingar uppstått på platser där Sverige har utlandsmyndigheter, bland annat i Afghanistan, Ukraina och Irak. Vid väpnad konflikt eller andra våldshandlingar kan, utöver vad som anges ovan för manifestationer och social oro, även följande skyddsåtgärder aktualiseras. Vid evakuering finns det särskilda åtgärder som bör övervägas.

Tabell 6.3 Skyddsåtgärder i konflikter

Målsättning	Skyddsåtgärd	Typ
Verksamheten ska få stöd från Sverige	Effektiv kris och beredskapsorganisation vid Utrikesdepartement inklusive samverkan med berörda departement och myndigheter och andra länder	Organisatorisk
Säkra transporter	Fordonsbarriär	Fysisk
	Utbildning för personal att köra vissa typer av bilar	Organisatorisk
	Splitterskyddade bilar	Fysisk
	GPS uppföljning av fordon	Teknisk
	Chaufför med erforderlig utbildning för den bil hen kör	Organisatorisk
Särskilt att överväga inför eventuella evakueringar		
Pass	Alla utsända bör ha sina pass lättillgängliga som en beredskapsåtgärd. Att förvara de utsändas och familjen pass inlåsta på ambassadkansliet medför hinder vid en hastig evakuering	Organisatorisk
Tillgång till information	Trygga att utsända har tillgång till relevant information inklusive via mejl om datorer ej tillåts i hemmet på helgerna	Organisatorisk
Tillgång till bränsle	Bränsletillförsel till generatorer vid de utsändas bostäder inför en helg	Organisatorisk
Ambassadbil vid residenset	Möjlighet att alltid ha en ambassadbil parkerad på residenset som säkerhetsåtgärd (särskilt om myndighetschefen inte har en privat bil)	Fysisk Organisatorisk

6.4.4 Skyddsåtgärder vid fältresor och händelser såsom kidnappning, överfall och provokation

Resor och besök är viktiga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet. Resor i vissa områden innebär mycket hög risk för den personliga säkerheten. Under fältresor befinner man sig inte sällan på mindre kända platser. Samtidigt är det många gånger långt från den infrastruktur och samhällsservice som det är normalt att förlita sig på för exempelvis kommunikationer och sjukvård. Ibland färdas man på osäkra vägar och besöker områden som präglas av konflikter eller andra missförhållanden.

Vid högnivåbesök reser dessa personer ofta med livvaktsskydd för sin personliga säkerhet. I dessa fall ansvarar personskyddet för skyddspersonernas men inte för övriga deltagares säkerhet. Utlandsmyndigheten behöver därför vara beredd att vidta skyddsåtgärder, samtidigt som den har en nära dialog och samplanering med dem som omhändertar personskyddet. De senaste åren har kidnappning och gisslantagning blivit allt vanligare. Inget överfall är det andra likt.

Varje utlandsmyndighet ansvarar för en rationell och ändamålsenlig användning av bilar och chaufförer. Bedömningen av om och när transport i tjänstefordon är påkallad sker enligt lokalt utarbetade system. Bristande trafiksäkerhet är på många platser den enskilt största faran som resenärer utsätts för. Det gäller i olika grad när man går, kör själv eller åker i utlandsmyndighetens fordon. Myndighetens fordon ska vara i gott skick, chaufförerna ska vara väl tränade och framföra fordonen på ett säkert sätt. När händelser som kidnappning, överfall och provokation inträffar vid fältresor är det av vikt att utsänd personal kan hantera konsekvenserna. Vid den här typen av händelser kan följande åtgärder bli aktuella.

Tabell 6.4 Skyddsåtgärder vid fältresor och händelser såsom kidnappning, överfall och provokation

Målsättning	Skyddsåtgärd	Typ
Minimera effekterna för utsänd personal vid exempelvis fångenskap	Personalen har säkerhetsrelaterade och uppdaterade utbildningar, inklusive så kallade HEAT-utbildningar	Organisation och samverkan
Förmåga att klara av situationen		
Sambandsmedel (effektiva kommunikationsmöjligheter)	VHS-telefon och satellittelefon (för satellittelefoner behövs hårdvara och abonnemang)	Teknisk
Säkra transporter	Fordonsbarriär	Fysisk
	Splitterskyddade bilar	Fysisk
	GPS-uppföljning av fordon	Teknisk
	Chaufför med erforderlig utbildning för den bil hen kör	Organisatorisk
Beredskap och hotbilsbedömning	Säkerhetsinformation inklusive varningar	Organisatorisk
	Hotbilsbedömningar som mynnar ut i en beskrivning av risken för en attack mot utlandsmyndighetens anställda	
	Färdövervakning	Teknisk
Minimera effekter av skador och undvika dödsfall	Personlig skyddsutrustning och sambandsmateriel som säkerhets- och sjukvårdskit	Organisatorisk Teknisk

6.4.5 Skyddsåtgärder vid besök

Det fysiska skyddet, ändamålsenliga lokaler och besöksrutiner är avgörande för säkerheten vid besök till utlandsmyndigheten. Skyddsåtgärder bör innefatta utbildning och instruktioner till vakter och receptionspersonal för att upptäcka riskbeteenden, påkalla uppmärksamhet och om det behövs avvisa eller avlägsna personer från lokalerna. Bestämmelser om fysisk säkerhet återfinns i 4 kap. UF 2022:1. Dessa föreskriver att lokalerna, verksamheten och säkerhetstekniken i första hand ska ordnas på ett sådant sätt att bevakning inte behövs på utlandsmyndigheten. I vissa fall behöver dock lokala bevakningsföretag anlitas för att komplettera andra typer av skyddsåtgärder. Lokala bevakningsföretag skyddar dock inte mot främmande underättelseverksamhet. Det finns tvärt om risk att lokala säkerhets- och

bevakningsföretag används i syfte att tillägna sig säkerhetsklassad information eller på annat sätt kompromettera säkerheten på en utlandsmyndighet.

Att ta emot besökare från allmänheten är en naturlig och viktig del av utlandsmyndighetens verksamhet, inte minst i det konsulära arbetet och i migrationsverksamheten. Utlandsmyndigheter har ofta inbjudna samtalsparter, företagare, seminariedeltagare, hantverkare med flera. Risken för hot eller våld är ofta liten men i vissa kontexter kan riskerna öka. Hanteringen av inbjudna besökare kräver därför skyddsåtgärder. Det handlar främst om att upprätthålla den fysiska säkerheten och informationssäkerheten. Generellt innebär varje större personflöde att det kan förekomma individer med missbruksproblematik, allvarlig psykisk sjukdom, kopplingar till kriminalitet och våldsbejakande extremism, eller med kopplingar till familjekonflikter med hedersinslag med mera. Skyddsåtgärder kan då röra besöksentréer som behöver vara separerade från personalentrén. Det kan även röra sig om larmbågar och visitationer. Skyddsåtgärder som dörrkameror med monitor kan också behövas för personalingångar. När det finns konkreta hotbilder mot myndigheten eller dess personal eller medföljares säkerhet behöver utlandsmyndigheter kunna vidta åtgärder för att försäkra sig om att besökare inte utgör någon fara för myndighetens personal och verksamhet. Det är av särskild vikt att myndigheten kan säkerställa att besökare inte bär med sig vapen eller andra farliga föremål in i byggnaden. För att så långt möjligt förhindra detta kan det finnas behov av att utföra en säkerhetskontroll vid inpassering. Den här frågan behandlas särskilt i kapitel 17.

Tabell 6.5 Skyddsåtgärder vid besök

Målsättning	Skyddsåtgärd	Typ
Verksamheten ska vidta åtgärder för att minska verkan av intrång	Lokala vakter	Organisatorisk
	Visitationsmöjligheter	Organisatorisk
	Förvaringsmöjligheter för elektronisk utrustning som inte får tas med in i lokalerna	Fysisk
	Receptionspersonal som kan upptäcka riskbeteende och larma vid behov	Organisatorisk
	Separera personal- och besöksingång	Fysisk
	Larmbågar	Teknisk
	Kameror	Teknisk

7 Verksamhets- och säkerhetsskydd

7.1 Inledning

Utredningen har enligt kommittédirektivet i uppdrag att göra en analys av om nuvarande skyddsåtgärder är ändamålsenliga och ekonomiskt effektiva i förhållande till det förändrade säkerhetsläget.

Utredningen kommer i detta kapitel att utgå från begreppen säkerhetsskydd och verksamhetsskydd som används i tillämpliga regelverk. Under utredningens gång har det blivit tydligt att det är nödvändigt att belysa UD:s säkerhetsorganisation och ansvarsförhållanden när det gäller säkerheten på utlandsmyndigheterna. En väl fungerande organisation och tydlig ansvarsfördelning är viktigt för att uppfylla de författningsreglerade kraven på säkerhetsskydd men också för verksamhetsskyddet i stort. Bedömningen av vilken typ av skyddsåtgärder som behöver tas för att skydda verksamheten görs utifrån utlandsmyndigheternas säkerhetsanalyser och tillhörande planer, som ska omfatta såväl en säkerhetsskyddsanalys som en verksamhetsskyddsanalys. Det fattas också beslut vid UD som påverkar säkerheten på utlandsmyndigheterna och som utlandsmyndigheterna inte själva rör över. Av den anledningen tittar utredningen även på dessa analyser och tillhörande planer, ansvaret för dessa och deras genomförande.

För att uppnå det säkerhetsskydd och verksamhetsskydd som krävs behöver det finnas en hållbar säkerhetsorganisation inom utrikesförvaltningen som både kan förvalta verksamheten och möta de behov som uppkommer när säkerhetsläget försämras. För att de skyddsåtgärder som vidtas ska vara ändamålsenliga och ekonomiskt effektiva behöver det finnas funktioner inom UD som analyserar de säkerhetsrelaterade behoven samlat och som har möjlighet att

såväl föreslå stärkta skyddsarrangemang vid behov som att, vid avtagande risk, att föreslå reducerade skyddsåtgärder.

7.2 UD:s regelverk för verksamhets- och säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna

För utlandsmyndigheterna gäller Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna (UF 2022:1). I föreskrifterna används begreppet säkerhet. Det omfattar både säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen och verksamhetsskydd. Med verksamhetsskydd avses enligt föreskrifterna sådant skydd av utlandsmyndighetens verksamhet som inte är säkerhetsskydd. I kapitlet beskrivs befintliga regelverk i relation till hur begreppen säkerhetsskydd och verksamhetsskydd används i föreskrifterna.

7.3 Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Vad som är verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet definieras dock inte närmare i lagen. I förarbetena till säkerhetsskyddslagen anför regeringen att frågan om vad som kan anses utgöra verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet är grundläggande för att lagstiftningen ska kunna tillämpas och att rätt skyddsnivå ska kunna uppnås i de allra mest skyddsvärda verksamheterna.¹ I förarbetena anges att det därför är viktigt att den nya lagen ger bästa möjliga stöd för tillämparna att göra riktiga bedömningar. Regeringen anser dock att det är svårt att konkretisera avgränsningen ytterligare. Att ange alla skyddsvärda verksamheter i författning är inte lämpligt eftersom det skulle riskera att ge främmande makt eller andra antagonistiska aktörer information om vilka de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället är.² Säkerhetsskydds-

¹ Se prop. 2017/18:89 *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag* s. 42.

² Ibid.

lagen gäller i viss utsträckning för riksdagen och dess myndigheter samt Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. Av 1 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) framgår att för Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna gäller endast vissa bestämmelser i lagen och förordningen.

Regeringskansliet får meddela föreskrifter om säkerhetsskyddsanalys, anmälningsskyldighet, rapporteringsskyldighet, säkerhetsskyddsåtgärder, och säkerhetsskyddsavtal enligt säkerhetsskyddslagen och enligt säkerhetsskyddsförordningen samt verkställigheten av säkerhetsskyddslagen i övrigt för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och sådana kommittéer och särskilda utredare som avses i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt 1 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen får Regeringen meddela föreskrifter för Regeringskansliet om undantag från andra bestämmelser än 2 kap. 5 § om säkerhetsskyddsklassificering samt 3 och 5 kap. rörande säkerhetsprovning och säkerhetsintyg.

7.3.1 Säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen

I 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen framgår att med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt 1 kap. 1 § gäller säkerhetsskyddslagen för verksamhetsutövare som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Formuleringen *”till någon del”* visar på att inte hela verksamheten behöver vara sådan att säkerhetsskyddslagen gäller.

7.3.2 Säkerhetskänslig verksamhet

Med säkerhetskänslig verksamhet avses en verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller en verksamhet som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Begreppet säkerhetskänslig verksamhet omfattar såväl militär som civil verksamhet. Inom många verksamheter är endast en viss del av verksamheten av betydelse för Sveriges säkerhet. För att lagen ska efterlevas krävs att åtgärder vidtas för att skydda den

säkerhetskänsliga verksamheten mot olika typer av antagonistiska handlingar från hotaktörer med varierande avsikt och förmåga. Även i andra fall krävs det skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Brott som kan hota verksamheten kan exempelvis vara förmögenhetsbrott, dataintrång, olaga intrång eller skadegörelse. Den verksamhet som bedriver säkerhetskänslig verksamhet anses omfattas av ett kvalificerat skyddsbehov.

7.3.3 Skyddsvärde

Begreppet skyddsvärde är centralt inom säkerhetsskyddslagstiftningen.³ För att säkerhetsskyddsregleringen ska bli tillämplig ska det vara fråga om säkerhetskänslig verksamhet. Det handlar om verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet eller omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. En säkerhetskänslig verksamhet innehåller alltid ett eller flera skyddsvärden. Det kan finnas skyddsvärden som inte omfattas av regelverket men som ändå är värda att skydda, exempelvis anläggningar, objekt, system, egendom och andra tillgångar som inte har betydelse för Sveriges säkerhet.⁴ Det är verksamhetens skyddsvärden som ska skyddas mot antagonistiska handlingar genom att verksamhetsutövaren vidtar säkerhetsskyddsåtgärder. Verksamhetsutövaren ska bedöma vilka skyddsvärden som finns i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet är skyldig att utreda behovet av säkerhetsskydd. Detta görs genom en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Personskydd och personlig säkerhet omfattas inte av säkerhetsskyddslagstiftningen, däremot kan säkerhetsskyddsåtgärder som fordonshinder utanför en byggnad, extra skyddsmurar med mera som görs för att en verksamhet ska uppnå ett fullgott säkerhetsskydd för sina skyddsvärden även vara till nytta för skydd av personal.

³ Se 2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen.

⁴ Jfr 2 kap. 3 § 2 Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd.

7.3.4 Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen

Uttrycket Sveriges säkerhet saknar definition i lag men förekommer i olika författningar. Av förarbetena till säkerhetsskyddslagen framgår att uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret, det demokratiska statsskicket och nationens grundläggande funktionalitet.⁵ Endast sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov ska omfattas av säkerhetsskyddslagen.⁶ Behovet av säkerhetsskydd avgörs av vilka hot, skyddsvärden och sårbarheter som finns i verksamheten. De förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan förändras över tiden, bland annat i takt med samhällsutvecklingen.

7.3.5 Informationssäkerhet enligt säkerhetsskyddslagen

Informationssäkerhet ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsskyddslagen reglerar skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Särskilt relevant för uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är den så kallade försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL och den så kallade utrikessekretessen i 15 kap. 1 §. Även andra bestämmelser om sekretess enligt OSL kan vara tillämpliga på denna typ av uppgifter, till exempel sekretess i underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 §. Därtill kan nämnas bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap. 1 §.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i någon av fyra säkerhetsskyddsklasser; kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell eller begränsat hemlig, utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet eller för Sveriges förhållande

⁵ Se prop. 2013/51 *Förstärkt skydd mot främmande makets underrättelseverksamhet* s. 20 och prop. 2017/18:89 s. 39.

⁶ Se prop. 2017/18:89 s. 39.

till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Säkerhetsskyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska även skydda mot andra händelser än brottsliga sådana. Det kan exempelvis handla om att uppgifterna på grund av misstag, bristande rutiner eller olyckshändelse sprids, förstörs eller förvanskas utan att det är fråga om ett brott.⁷

7.3.6 Fysisk säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen

Enligt 2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen ska fysisk säkerhet förebygga skadlig inverkan eller att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs. Fysisk säkerhet kan beskrivas som ett system av personal, rutiner, byggnadsteknik och säkerhetsteknik som tillsammans upptäcker, försvårar och hanterar obehörigt tillträde och skadlig inverkan. Upptäckande säkerhetsskyddsåtgärder är viktiga för att övriga skyddsåtgärder ska fungera. Det räcker till exempel inte med bra dörrar och lås ifall en angripare kan arbeta ostört med att ta sig igenom skyddet.

Exempel på upptäckande åtgärder är personell bevakning och tekniska övervakningssystem. Skadlig inverkan kan till exempel vara explosioner, beskjutning eller försändelser med skadligt innehåll. Fysisk säkerhet ska även skydda mot situationer där obehöriga får insyn i säkerhetskänslig verksamhet. Försvårande säkerhetsskyddsåtgärder kan dels vara sådana som fördröjer angriparen, dels sådana som minskar skadorna av ett angrepp. Exempel på sådana åtgärder är stängsel, system för inpassering, fordonshinder, byggnadstekniska förstärkningar, insynsskydd och avlyssningsskyddade rum. Hantierande säkerhetsskyddsåtgärder är sådana som stoppar en angripare, till exempel bevakningspersonal eller polis. Det kan också vara åtgärder som minskar konsekvenserna av ett angrepp som redan skett, till exempel genom att ha en förberedd alternativ plats därifrån verksamheten kan drivas.

⁷ SOU 2024:88 *Säkerhetsprövningar – nya regler* s. 62.

7.3.7 Personalsäkerhet enligt säkerhetsskyddslagen

Personalsäkerhet består av två delar – säkerhetsprövning och utbildning i säkerhetsskydd. Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Personalsäkerhet ska också säkerställa att den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskyddet. Personalsäkerhet ses ur ett helhetsperspektiv. Det är normalt flera funktioner inom en verksamhet som tillsammans säkerställer att helhetsperspektivet upprätthålls. Detta innebär att det, förutom en kvalitetssäkrad process för säkerhetsprövningen, också måste finnas funktioner som omhändertar planerade eller uppkomna situationer under den tid personen deltar i verksamheten. Deltagarna måste få ändamålsenlig utbildning innan de ges åtkomst till verksamheten och utbildning ska sedan fortlöpande ges i den omfattning som behövs. Utöver detta behöver verksamhetsutövaren systematiskt jobba med uppföljning av personalen i syfte att upptäcka avvikelser på ett tidigt stadium. Det måste också finnas rutiner för hur man omhändertar och utreder dessa avvikelser, en tydlig beslutsprocess och ett åtgärdsprogram.⁸

7.4 Säkerhetsskyddsanalys och säkerhetsskyddsplan

7.4.1 Utlandsmyndigheternas säkerhetsanalys

Med stöd av en mall från UD SÄK ska varje utlandsmyndighet upprätta en säkerhetsanalys där säkerhetsriskerna för myndigheten och dess personal bedöms utifrån de hot som finns mot myndighetens skyddsvärden och sårbarheterna i dessa. Säkerhetsanalysen ska uppfylla de krav som gäller för en säkerhetsskyddsanalys enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.

Den del av utlandsmyndighetens säkerhetsanalys som avser säkerhetsskydd görs inte av myndigheten utan av UD SÄK. För att säkerhets- och verksamhetsåtgärder ska kunna bli ändamålsenliga och ekonomiskt effektiva behöver den analys som utförs på utlandsmyndigheterna innehålla en tydligt avgränsad verksamhetsskyddsanalys för att identifiera skyddsvärden som inte ska ges ett säkerhetsskydd

⁸ Se Säkerhetspolisens Vägledning i säkerhetsskydd, Personalsäkerhet.

och en verksamhetsskyddsplan som mynnar ut i konkreta åtgärder för att tillgodose verksamhetsskyddet.

7.4.2 Säkerhetsskyddsanalys enligt säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddsanalysen är grunden för ett väl anpassat säkerhetsskydd, för att identifiera skyddsvärden, hot och sårbarheter i en säkerhetskänslig verksamhet och vilka negativa konsekvenser ett angrepp kan medföra. Säkerhetsskyddsanalysen ska uppfylla de krav som gäller enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen och 2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen. Det finns inte några formkrav för säkerhetsskyddsanalyser. En väl genomförd säkerhetsskyddsanalys ska dock utförligt beskriva verksamheten, dess skyddsvärden, identifiera hot och sårbarheter samt nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder. Säkerhetsskyddsanalysen ska identifiera vilken säkerhetskänslig verksamhet som utlandsmyndigheten bedriver och vilka skyddsvärden i den säkerhetskänsliga verksamheten som ska ges ett säkerhetsskydd.

Det är bedömningarna i säkerhetsskyddsanalysen som motiverar de säkerhetsskyddsåtgärder som vidtas.⁹ Detta innebär att säkerhetsskyddsanalysarbetet måste vara konsekvensdrivet och inriktat mot säkerhetskänslig verksamhet. En väl dokumenterad säkerhetsskyddsanalys utreder behovet av säkerhetsskydd och är en förutsättning för att kunna vidta nödvändiga och relevanta säkerhetsskyddsåtgärder. De skyddsvärden som hanteras inom ramen för säkerhetsskyddsanalysen är bland annat sådana som rör ett för Sverige förpliktigande åtagande om säkerhetsskydd. Av säkerhetsskyddsanalysen ska det framgå vad som ska skyddas och mot vilken typ av hot. Det avgör i sin tur hur säkerhetsskyddsåtgärderna utformas. Vad gäller till exempel den fysiska säkerheten så kan vissa faktorer som läge, verksamhet i anläggningen och byggnadstekniska detaljer vara viktiga att beakta.

I arbetet med säkerhetsskyddsanalysen bör den information som redan finns i organisationen på risk- och sårbarhetsområdet omhändertas. Det är bedömningarna i säkerhetsskyddsanalysen som motiverar de säkerhetsskyddsåtgärder som vidtas och säkerställer att de hänger ihop i ett väl fungerande säkerhetsskyddssystem. Säkerhetsskyddsanalysen ska tydliggöra vilka typer av hot

⁹ Prop. 2017/18:89 s. 56.

och sårbarheter de föreslagna säkerhetsskyddsåtgärderna ska skydda mot och vilka negativa konsekvenser ett angrepp kan medföra.

Verksamhetsutövaren ansvarar för att identifiera och bedöma behovet av säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren behöver bedöma behovet av säkerhetsskyddsåtgärder med utgångspunkt i om verksamheten till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Bedömningen av om en verksamhetsutövare omfattas av säkerhetsskyddslagen eller inte är beroende av dennes analys av verksamhetens skyddsvärden, dvs en säkerhetsskyddsanalys. Säkerhetsskyddsanalysen utgör en grundläggande del och en utgångspunkt i ett strukturerat och systematiskt säkerhetsskyddsarbete.

7.4.3 Säkerhetsskyddsplan

Säkerhetsskydd består av en uppsättning åtgärder för att ge ett skydd för säkerhetskänslig verksamhet. Dessa måste anpassas efter den säkerhetskänsliga verksamhetens förutsättningar och överlappar inte sällan varandra. Den säkerhetsskyddsanalys som görs ligger till grund för en säkerhetsskyddsplan.

En säkerhetsskyddsplan ska ange vilka säkerhetsskyddsåtgärder som verksamhetsutövaren behöver vidta och som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. De säkerhetsskyddsåtgärder som föreslås ska vara ändamålsenliga i förhållande till behoven. Så långt det är möjligt ska säkerhetsskyddsåtgärderna utformas så att de inte medför någon skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. Säkerhetsåtgärderna som ska vidtas sorteras in i tre skyddskategorier: informationssäkerhet, fysisk säkerhet eller personalsäkerhet. Beroende på verksamhet kan en sådan analys bli mycket skyddsvärd i sig och dess säkerhetsskyddsklassning sannolikt högre än en säkerhets/verksamhetsanalys. Det kan även medföra olika hanteringskrav beroende på säkerhetsskyddsklassificering. Utifrån vilken målgrupp som finns för verksamhetsanalysen respektive säkerhetsskyddsanalysen bör en bedömning göras om det är lämpligast att de redovisas i två olika dokument.

7.4.4 Säkerhetsskyddsanalyser vid utlandsmyndigheterna

Bedömning: Avsaknaden av lokala säkerhetsskyddsanalyser och säkerhetsskyddsplaner vid utlandsmyndigheterna innebär en otydlighet gällande vilka säkerhetsskyddsåtgärder som krävs för att säkerställa att säkerhetsskyddslagen efterlevs.

Utlandsmyndigheterna behöver få ett ökat stöd inom säkerhetsskydd från UD SÄK.

Skälen för bedömningen

För att utlandsmyndighetens chef ska ha möjlighet att ta det ansvar som åläggs denne är det av vikt att utlandsmyndighetens chef är insatt i säkerhetsskyddsanalysen och säkerhetsskyddsplanen för utlandsmyndigheterna. Utredningen konstaterar att den del av utlandsmyndighetens säkerhetsanalys som avser säkerhetsskydd inte görs av myndigheten. Den ordning som råder leder enligt utredningens bedömning till oklarheter när det gäller vad utlandsmyndighetens chef har för ansvar. Detta bör enligt utredningen klargöras av UD. Eftersom frågor om säkerhetsskydd kan vara mycket komplexa ser utredningen att utlandsmyndigheterna kan behöva mer stöd från UD SÄK i dessa frågor.

I vissa fall kan verksamhetsskyddsåtgärderna och säkerhetsskyddsåtgärderna ha ömsesidig, förstärkande och överlappande effekt. För att uppnå ändamålsenlighet och ekonomisk effektivitet behöver en analys därför göras för att identifiera vilka säkerhetsskyddsåtgärder som krävs för att säkerhetsskyddslagen ska kunna efterlevas och som även kan stärka verksamhetsskyddet. Den mall som delas med utlandsmyndigheterna för säkerhetsanalysen är inte uppdelad i en del för verksamhetsanalysen och en separat del för säkerhetsskyddsanalysen. För att säkerställa att säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen efterlevs behöver utlandsmyndigheternas säkerhetsanalys innehålla en tydligt avgränsad separat säkerhetsskyddsanalys med bedömning och dokumentation av vilka skyddsvärden som finns på utlandsmyndigheten och som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det behövs också en säkerhetsskyddsplan som mynnar ut i konkreta nödvändiga säkerhetsåtgärder för att tillför-

säkra att säkerhetsskyddet blir väl avvägt och effektivt i enlighet med säkerhetsskyddslagen.

7.5 Ansvar för verksamhetsskyddet och säkerhetsskyddet i utrikesförvaltningen

Säkerhetsskyddslagen innebär att verksamhetsutövare är skyldiga att utreda behovet av säkerhetsskydd samt planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Säkerhetsskyddsåtgärder ska vidtas för att säkra det skydd som krävs enligt lag. Ansvar enligt säkerhetsskyddslagen omfattar skyldighet att rapportera sådant av vikt för säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheten. Syftet med lagstiftningen är just att skydda det som är av nationell betydelse och där Sveriges säkerhet kan skadas om inte rätt åtgärder vidtas. Detta gör att ambitionsnivån måste vara att följa det regelverket som finns kring säkerhetsskydd oavsett om man står under en myndighets tillsyn eller inte.

Chefen för en utlandsmyndighet ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs i 2 kap. 9 § 1 IFUR. Av UD:s arbetsordning framgår att det är expeditionschefen som är säkerhetschef och säkerhetsskyddschef med ansvar för säkerhet och säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheterna (49 §). Samtidigt framgår det av 2 kap. 10 och 4 §§ Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna att utlandsmyndighetens chef har det yttersta ansvaret för säkerheten vid en utlandsmyndighet, vilket enligt 2 kap. 5 § innefattar ett ansvar för att planera och genomföra de säkerhetsskyddsåtgärder som krävs enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen samt de övriga åtgärder som behövs för att uppnå en godtagbar säkerhet på utlandsmyndigheten. Gällande regelverk, där både expeditionschefen och myndighetscheferna tilldelats ansvaret för säkerheten (säkerhetsskyddet och verksamhetsskyddet) vid utlandsmyndigheterna leder till otydlighet.

7.5.1 Utlandsmyndighetschefens ansvar

Det är utlandsmyndighetens chef som har ansvar för att se till att alla nödvändiga och rimliga säkerhetsåtgärder vidtas för att förebygga fara för liv, hälsa och allvarlig kränkning genom brott för dem som omfattas av myndighetens säkerhetsansvar. Det innebär att för att förebygga och begränsa de skador som kan drabba utlandsmyndighetens verksamhet, medarbetare eller egendom krävs att erforderliga åtgärder (skyddsåtgärder) kan genomföras vid utlandsmyndigheten. I dagsläget fastställs behovet av skyddsåtgärder i en säkerhetsinstruktion som grundar sig på en säkerhetsanalys (som ska innefatta både en analys av verksamhetsskyddet och av säkerhetsskyddet) enligt 2 kap. 5 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndighetens chef har enligt denna paragraf ansvar för att fastställa myndighetens säkerhetsanalys och säkerhetsinstruktion samt att besluta om behörigheter, kontrollera att regler följs och rapportera om potentiella säkerhetshot med mera. I detta ansvar ingår det att planera och genomföra de säkerhetsskyddsåtgärder som krävs enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen samt de övriga åtgärder som behövs för att uppnå en godtagbar säkerhet på utlandsmyndigheten.

I praktiken är det dock UD SÄK som genomför säkerhetsskyddsanalysen och tar fram säkerhetsskyddsplanen. Denna fastställs av Expeditionschefen som är säkerhetschef och säkerhetsskyddschef med ansvar för säkerhet och säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheterna enligt 49 § i UD:s arbetsordning.

7.5.2 Ansvaret för verksamhetsskyddet, inklusive säkerheten för all utsänd personal

I utlandsmyndighetschefens ansvar för verksamhetsskyddet ingår att se till att de skyddsåtgärder som verksamheten kräver vidtas. Med verksamhetsskydd avses sådant skydd av utlandsmyndighetens verksamhet som inte är säkerhetsskydd. Verksamhetsskyddet syftar till att förebygga och begränsa de skador som kan drabba utlandsmyndighetens verksamhet, medarbetare eller egendom (1 kap. 1 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna). Utlandsmyndigheten har ansvar för den personliga säkerheten för all utsänd personal vid utlandsmyndigheten under deras tjänstgör-

ing och vistelse i värdlandet eller sidoackrediteringsländer, för medföljande familjemedlemmar till utsänd personal under deras vistelse i värdlandet eller sidoackrediteringsländer, för praktikanter under den tid som de deltar i verksamheten vid utlandsmyndigheten, för lokalt anställd personal vid myndigheten under den arbetstid som de är i tjänst vid utlandsmyndigheten, samt för besökare från Regeringskansliet eller från en annan utlandsmyndighet i den del verksamheten är anordnad av utlandsmyndigheten. Tillresande, exempelvis på uppdrag av andra myndigheter, omfattas inte av detta ansvar (2 kap. 1 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna).

Utlandsmyndighetens chef har befogenhet att fatta beslut om arbetsledning och arbetsfördelning inom utlandsmyndigheten. Ett rapporteringsansvar för incidenter och oegentligheter gäller för alla anställda. De är också skyldiga att anmäla omständigheter som kan vara av betydelse för säkerheten till sin chef eller till säkerhetschefen. Samtlig personal vid utlandsmyndigheten har ett eget ansvar att motverka risker och är skyldiga att anmäla omständigheter som kan vara av betydelse för säkerheten till utlandsmyndighetens chef eller till säkerhetschefen vid utlandsmyndigheten.

7.5.3 Ansvaret för säkerhetsskydds- och verksamhetsåtgärder vid utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndighetschefen har ansvar för att alla nödvändiga och rimliga säkerhetsskydds- och verksamhetsåtgärder vidtas för att förebygga fara för liv, hälsa och allvarlig kränkning genom brott för dem som omfattas av myndighetens säkerhetsansvar. För att säkerställa att ändamålsenliga skyddsåtgärder vidtas är utlandsmyndighetens chef beroende av en fungerande och effektiv hemmaorganisation. För att utlandsmyndigheterna ska ha förutsättningar att uppfylla de krav som finns i föreskrifter och lag krävs en mycket nära samverkan med och effektiv respons från UD SÄK och UD:s fastighets- och logistikenhet (UD FAST) för att de skydds- och verksamhetsåtgärder som påtalas av utlandsmyndigheten ska kunna genomföras. Det kan röra sig om åtgärder inom fysisk säkerhet, såsom lås och larm, ett starkt perimeterskydd eller andra skyddsåtgärder för att motverka intrång på utlandsmyndigheten. Det kan också röra sig om instruktioner beträffande personalsäkerhet för att säkerställa

efterlevnad av säkerhetsskyddslagen när säkerhetsintervjuer ska genomföras. Se närmare om säkerhetsrelaterade skyddsåtgärder i kapitel 6.

7.5.4 Ansvar att informera Regeringskansliet

Utlandsmyndighetschefen ska anmäla förhållanden som säkerhetsmässigt eller av andra skäl kan vara av betydelse för en utsänd eller lokalt anställd tjänstemans tjänstbarhet vid utlandsmyndigheten till Regeringskansliet (2 kap. 10 § IFUR). Utlandsmyndighetens chef ansvarar för att löpande hålla Regeringskansliet informerat om förhållanden av betydelse för utlandsmyndighetens eller Regeringskansliets säkerhet och lämna förslag till sådana åtgärder som Regeringskansliet beslutar om enligt 11 § andra stycket Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna. Enligt 11 § första stycket i föreskrifterna ska Regeringskansliet underrättas om frågan är brådskande eller av större vikt. Regeringskansliet ska hållas informerat om hotbilder avseende den personliga säkerheten vid utlandsmyndigheterna. Det är avgörande att skyddsåtgärder effektivt och snabbt kan genomföras och finansieras då synnerligen allvarliga säkerhetssituationer, med risk för utsänd personals liv och hälsa, kan utvecklas där utlandsmyndigheten är lokaliserad.

7.5.5 Ansvaret för säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna behöver tydliggöras

Bedömning: Det finns ett behov av att tydliggöra hur utlandsmyndighetschefens ansvar för säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna förhåller sig till det ansvar för säkerhetsskyddet som åligger UD:s expediteschef.

En översyn bör göras av den interna regleringen avseende säkerhetsskyddschefens roll och ansvar för säkerhetsskyddet och gränsdragningen mellan Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna.

Skälen för bedömningarna

I praktiken utförs säkerhetsskyddsanalysen och säkerhetsskyddsplanen av UD SÄK dessa fastställs av Expeditionschefen, som är säkerhetschef och säkerhetsskyddschef med ansvar för säkerhet och säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheterna. Samtidigt är det enligt IFUR och Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna utlandsmyndighetens chef som har det yttersta ansvaret för säkerheten vid en utlandsmyndighet, vilket innefattar ett ansvar för att planera och genomföra de säkerhetsskyddsåtgärder som krävs enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen samt de övriga åtgärder som behövs för att uppnå en godtagbar säkerhet på utlandsmyndigheten.

Enligt säkerhetsskyddslagen ska det vid en verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen finnas en säkerhetsskyddschef, om det inte är uppenbart obehövligt (2 kap. 7 §). För att de skyddsåtgärder som vidtas ska vara ändamålsenliga och ekonomiskt effektiva krävs en hållbar, kontinuerlig, aktiv säkerhetsorganisation inom utrikesförvaltningen, ändamålsenlig kapacitet för att möta det förväntade säkerhetsläget och tydlig ansvarsfördelning och budgetdelning mellan UD, utlandsmyndigheterna och andra huvudmän.

Som tidigare har redovisats fastställs skyddsåtgärder i en säkerhetsinstruktion som grundar sig på en säkerhetsanalys (som innefattar både en analys av verksamhetsskyddet och av säkerhetsskyddet). En säkerhetsskyddschef behöver ha en god förståelse för verksamheten, dess skyddsvärden och tillhörande hot och sårbarheter för att kunna göra en bedömning av lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder. Det kan uppstå brister i säkerhetsskyddet och i förlängningen för Sveriges säkerhet om en säkerhetsorganisation är isolerad från verksamheten i övrigt, något som påtalas i propositionen om ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.¹⁰ I propositionen framhålls att det är av vikt att säkerhetsskyddschefen organisatoriskt finns nära verksamhetens chef som har det yttersta ansvaret för säkerhetsskyddet. Det anges vidare att säkerhetsskyddschefens roll i organisationer bör stärkas.¹¹ Säkerhetsskyddschefen ska enligt 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen vara direkt underställd verksamhetens chef. En sådan ordning skapar enligt regeringen förutsättningar för att

¹⁰ Prop. 2020/21:194 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* s. 23.

¹¹ Ibid., s. 22–26.

säkerhetsskyddsfrågorna i allmänhet får en hög prioritering i organisationen. Säkerhetsskyddschefen bör rapportera till organisationens högsta chef och bör ingå i organisationens ledningsgrupp. Det ger förutsättningar för att säkerhetsskyddet uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten. Säkerhetsskyddschefen bör i god tid involveras i alla frågor som aktualiserar säkerhetsskydd. Det kan röra frågor om säkerhetsskyddsavtal och driftsättning av nya informationssystem. I betänkandet anges vidare att det inte bör vara tillåtet att delegera ansvaret. Det bör alltid finnas en person som har ansvaret för att kontrollera att säkerhetsskyddsregleringen följs och som har en helhetsbild av verksamhetens skyddsvärden och säkerhetsskydd. En verksamhetsutövare ska se till att den som anställs eller på annat sätt deltar i verksamheten får utbildning i säkerhetsskydd. Behovet av utbildning ska följas upp under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (5 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen).

Säkerhetsskydd är viktigt och säkerhetsskyddschefen inom Regeringskansliet och vid utlandsmyndigheterna har en avgörande roll. Enligt utredningen bör det därför övervägas om säkerhetsskyddschefens roll och mandat ska tydliggöras i de föreskrifter som reglerar detta inom utrikesförvaltningen, särskilt hur ansvaret fördelar sig mellan UD och utlandsmyndigheterna. Det bör även övervägas att ta fram en samordnad reglering för de olika aktörerna, exempelvis en gemensam föreskrift om säkerhetsskydd i dessa delar.

7.6 Säkerhetschef vid utlandsmyndigheter

7.6.1 Rollen som säkerhetschef

Säkerhetsanalysen ska fastställas av utlandsmyndighetens chef och skickas till Regeringskansliet. Säkerhetsanalysen och planen för de säkerhetshöjande insatser som ska vidtas vid utlandsmyndigheten tas fram av utsedd säkerhetschef och skickas till UD SÄK. Utlandsmyndighetens chef bedömer vem som är mest lämpad att vara lokal säkerhetschef. Om det behövs får andra ur den utsända personalen utses för att under ledning av säkerhetschefen ansvara för angivna delar av säkerhetsarbetet.

Säkerhetschefen är enligt Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna direkt underställd utlandsmyn-

dighetens chef i säkerhetsfrågor och ska fortlöpande hålla denne väl informerad. Säkerhetschefen ansvarar för att genomföra säkerhetsplanering, samt att följa upp att bestämmelserna om säkerhet tillämpas i praktiken. I säkerhetschefens ansvar ingår även att utbilda medarbetarna och att informera medföljande och besökare om de säkerhetsrutiner som de behöver känna till. Säkerhetschefen ansvarar också för att personal säkerhetsprövas och utbildas i den omfattning som krävs och att personal och medföljande löpande informeras om säkerhetsläget. Säkerhetschefen är även ansvarig för att tillse den fysiska säkerheten och informationssäkerheten.

Det finns inget krav på att den som utses till säkerhetschef vid utlandsmyndigheterna har någon annan särskild säkerhetsutbildning eller kompetens. Den som ska tjänstgöra i befattning som säkerhetschef vid en utlandsmyndighet ska, under några dagar, genomföra en särskild utbildning som vanligtvis ges av UD i Stockholm. På utlandsmyndigheter är det vanligtvis kanslichefen eller i vissa fall biträdande myndighetschefen som är säkerhetschef. Kanslichefens huvuduppgift är som regel att ansvara för administrationen av utlandsmyndigheten. I detta kan ingå att arbetsleda lokalt anställda, hantera budgetrelaterade uppgifter, upphandla tjänster, inklusive bevakningstjänster, och sköta it, arkiv och fastigheter. Utlandsmyndighetens förmåga att genomföra verksamhets- och säkerhetsskyddsanalyser och planer påverkas av att säkerhetschefens begränsade säkerhetsrelaterade kunskap och erfarenhet och det faktum att de som regel har en annan huvuduppgift (till exempel kanslichef eller biträdande myndighetschef) och därmed ofta har mycket begränsat utrymme att genomföra uppgiften som säkerhetschef.

7.6.2 Säkerhetschefer behöver ha tillräcklig utbildning och tillgång till information

Bedömning: Den som förordnas som säkerhetschef på en utlandsmyndighet bör ha adekvat utbildning, kunskap och tillgång till säkerhetsrelaterad information.

Skälen för bedömningen

Eftersom den säkerhetsanalys som utlandsmyndigheten upprättar ska ligga till grund för beslut om vilka säkerhetsrelaterade skyddsåtgärder och insatser som ska vidtas vid utlandsmyndigheten behöver den vara korrekt och relevant. Det är därför nödvändigt att säkerhetschefer på utlandsmyndigheter har den kompetens som krävs för att göra analysen. Den som utses till säkerhetschef på en utlandsmyndighet behöver därför ha adekvat utbildning. Här kan lyftas att verksamhetsutövaren enligt 5 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen ska se till att den som anställs eller på annat sätt deltar i verksamheten får utbildning i säkerhetsskydd. Behovet av utbildning ska följas upp under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. För att en säkerhetsanalys ska resultera i ändamålsenliga skyddsåtgärder behöver den som gör den dessutom ha tillgång till adekvat information. Det försämrade säkerhetsläget ställer nya krav på en effektiv utrikesförvaltning med kapacitet att agera utifrån säkerhets- och helhetsbedömningar, inom ramen för tydliga roller och ansvar. Det kräver att de som gör verksamhets- och säkerhetsskyddsanalyser håller sig uppdaterade om säkerhetssituationen och har en mycket god förståelse för den lokala politiska och sociala kontexten i verksamhetslandet. Detta är särskilt viktigt vid utlandsmyndigheter som bedöms vara lokaliserade i högriskområden. Den ökade internationaliseringen, och framför allt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, har inneburit att Sverige är än mer beroende av relationer till andra länder.

Tillgång information är avgörande för att kunna avvärja risker och hot och upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Inte minst det svenska Natomedlemskapet understryker vikten av nära kontakt med allierade och andra länder. Det är därför avgörande att utlandsmyndigheten upprätthåller kontakter inom säkerhetsnätverk på verksamhetsorten, både för att få en uppdaterad omvärldsbild och för att etablera kontakter som kan behövas i händelse av en kris eller incident. Säkerhetsnätverk består vanligtvis av säkerhetsansvariga, inte administrativt ansvariga, vid andra länders eller organisationers beskickningar, samt värdlandets myndigheter (exempelvis protokollet, diplomatpolisen och eventuell säkerhetstjänst). Under utredningen har det framkommit att dessa typer av nätverk vanligtvis består av andremannen vid andra länders utlandsmyndigheter. Rollen som

säkerhetschef på en utlandsmyndighet kan behöva innehas av en befattningshavare på viss nivå och med befogenheter som motsvarar andra länders säkerhetschefer för att underlätta dessa kontakter och inte gå miste om möjligheter att tillägna sig den säkerhetsinformation som delas av andra länder eller organisationer.

8 Säkerhetsrelaterat arbetsmiljöansvar

8.1 Inledning

Utredningen ska undersöka och beskriva behoven av säkerhetsrelaterade arbetsmiljöinsatser inom utrikesrepresentationen. I detta kapitel undersöks och beskrivs därför det säkerhetsrelaterade regelverket kopplat till arbetsmiljöansvaret, förutsättningar för arbetsmiljöinsatser i form av skyddsåtgärder på utlandsmyndigheterna och hur ändamålsenliga dessa är i förhållande till det förändrade säkerhetsläget.

Utlandsmyndigheternas medarbetare tjänstgör på platser där de kan vara utsatta för stora säkerhetsrisker, i vissa fall med risk för liv och hälsa men också på platser där säkerhetsläget inte bedöms som riskfyllt. I högriskområden ökar betydelsen av arbetsmiljöåtgärder med fokus på säkerhet. För att säkerställa en god arbetsmiljö vid utlandsmyndigheterna ansvarar varje utlandsmyndighet för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt för att i övrigt främja en god arbetsmiljö vid myndigheten. För att kunna upprätthålla ett tillfredsställande skydd för myndighetens personal och medföljande familjemedlemmar till den utsända personalen bedömer utredningen att det är rimligt att utsända ska få samma typ av stöd under sin utlandstjänstgöring oavsett huvudman.

Eftersom utbildning är en viktig förebyggande säkerhetsåtgärd som möjliggör för utlandsmyndighetschefen att ta sitt arbetsmiljöansvar behandlas det särskilt. Även frågan om vikten av en samsyn i säkerhetsfrågor mellan olika huvudmän som har utsända vid utlandsmyndigheterna behandlas eftersom säkerhet för personalen vid en utlandsmyndighet är en viktig del av utlandsmyndighetschefens arbetsmiljöansvar.

8.2 Utsända vid utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheterna omfattade drygt 2100 årsarbetskrafter under 2024. Av dessa var 498 utsända av UD och 386 var utsända av annan huvudman. 1252 var lokalt anställda. Under 2024 hade Sida 162 utsända och 245 medföljande varav 142 var barn. UD och Försvarsdepartementets utsända hade 992 medföljare, varav 564 var barn. Att den här uppdelningen görs beror på att Regeringskansliet (departementen, SB och Förvaltningsavdelningen) budgetmässigt fungerar som separata enheter och att andra myndigheter inte är en del av vare sig Regeringskansliet eller UD. I UD:s budget ingår utlandsmyndigheterna som i administrativt hänseende är underställda UD.

8.2.1 Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands

URA-avtalet är ett ramavtal med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands. URA-avtalet tillämpas på sådana arbetstagare vid myndigheter under regeringen som enligt arbetsgivarens beslut ska vara utlandsstationerade vid tjänstgöring utomlands.¹ Genom avtalet ges statliga myndigheter ett verktyg att kunna hantera egenanställd personal i utlandsverksamhet. URA-avtalet ger möjlighet för en arbetsgivare att genom ett utlandskontrakt skräddarsy anställningsvillkoren utifrån verksamhetens krav, uppdragets karaktär, förhållandena på stationeringsorten och arbetstagarens situation.

Med stöd av URA kan arbetsgivaren också tidsbegränsat anställa medarbetare enbart för en utlandstjänstgöring. Avtalet ger också möjlighet att, utöver regleringen i lagen (1982:80) om anställningsskydd, tidsbegränsa anställningen för utlandsuppdraget. I det utlandskontrakt som upprättas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren med stöd av URA-avtalet ska arbetsuppgifter, utomlands stationeringsort, tjänstgöringsperiodens längd, löneförmåner och pensionsvillkor framgå samt vad som gäller kring arbetstider, semester och försäkringar. Inom ramen för utlandskontraktet kan även merkostnadsersättningar förorsakade av utlandsstationeringen medges. Arbetsgivaren ansvarar för bedömningen av vad som är rimliga och skäliga merkostnader i utlandskontraktet som upprättas med arbetstagaren.²

¹ 1 § URA.

² Ds 2024:9 *Utlandsvillkorssystemet* s. 64.

Arbetstagare vid myndighet under regeringen som enligt arbetsgivarens beslut ska vara utlandsstationerad vid en i det upprättade URA-kontraktet angiven stationeringsort utomlands har i många fall diplomatstatus men har sällan krav på sig att ta sig an den bredd av uppgifter som UD:s utsända eller lokalanställda har. Dessa tjänstemän ingår i en diplomatisk helhet och utgör en del av Sveriges ansikte utåt och en del av den svenska utrikespolitiska kåren. De utför i huvudsak de uppgifter som ingår i uppdraget från sändande departement eller annan myndighet.

8.2.2 Avtal om utlandstjänstgöring

Avtal om utlandstjänstgöring (UVA-avtalet) är att betrakta som ett undantag från URA-avtalet. UVA-avtalet gäller som regel för arbetstagare som för en tid av minst sex månader är utlandsstationerade med placering vid utlandsmyndighet och är arbetstagare vid Regeringskansliet eller arbetstagare som avses i 16 § första stycket (1995:869) med instruktion för Sida.³ Av UVA-avtalet framgår de särskilda villkor som gäller för just dessa arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivaren svarar för att teckna och bekosta Kammarkollegiets URA-försäkring för arbetstagaren och, i förekommande fall, och medföljande familjemedlemmar i kontraktet. Enligt URA-avtalet avses med medföljande familjemedlemmar medföljande maka/make/sambo och sådana barn under 19 års ålder för vilka arbetstagaren har försörjningsplikt.⁴

8.2.3 Arbetsmiljölagen och Sveriges utrikesrepresentation

I förarbetena till arbetsmiljölagen (1977:1160) anges att utgångspunkten vid bedömning av arbetsmiljölagens tillämpning i internationella förhållanden bör vara att det i arbetsmiljölagen meddelas bestämmelser som kan hävdas genom ingripande av svensk arbetarskyddsmyndighet. Det anges vidare att det fortsatt måste vara så att arbetsmiljölagen ska vara tillämplig även när utländsk medborgare utför arbete i Sverige. För att undvika kompetenskonflikter bör på motsvarande sätt gälla att arbetsmiljölagen inte är tillämplig utanför

³ 1 kap. 1 § UVA.

⁴ 1 kap. 2 § UVA.

landets gränser. I samma riktning talar att arbetarskyddsmyndigheternas resurser skulle splittras, om tillsynen utvidgades till att avse även annan verksamhet än sådan som bedrivs inom landet.⁵

I förarbetena anges dock även att det efter samråd med chefen för UD ska uttalas att arbetsmiljölagen i möjlig utsträckning bör tillämpas vid svenska utlandsmyndigheter (delegationer, beskickningar och lönade konsulat).⁶ Vilka bestämmelser detta avser är inte närmare definierat och det finns inte reglerat i lag. Till stöd för att lagen ska vara tillämplig ligger det som anges i Arbetsmiljöutredningens slutbetänkande om att det synes vara naturligt och i överensstämmelse med rådande uppfattning att i möjlig utsträckning tillämpa reglerna i svensk arbetarskyddslagstiftning på förhållandena vid våra beskickningar utomlands, och vad som nämns ovan om förarbetena och samrådet med chefen för UD.⁷ En svensk ambassad utomlands är inte svenskt territorium. Världens lagar gäller även på ambassaden. Det är inte möjligt att enligt internationellt privaträttsliga regler avtala om att den svenska arbetsmiljölagen ska gälla i ett annat land. Däremot finns det regler om så kallad statsimmunitet (eller suverän immunitet) som innebär att alla myndigheter som agerar i en stats namn liksom all egendom som ägs eller brukas av en stat skyddas, det vill säga att den mottagande staten inte kan agera mot ambassadlandets vilja. Det innebär att bestämmelser om immunitet kan begränsa den lokala tillsynsmyndighetens möjligheter att inspektera och ställa krav på arbetsmiljön vid utlandsmyndigheterna.

I förarbetena anges vidare att sådana regler i arbetsmiljölagsstiftningen som bestämmelsen om skyddsombuds möjlighet att avbryta arbete i avvaktan på yrkesinspektionens (nuvarande Arbetsmiljöverket) ställningstagande enligt regeringens mening inte tillämpas vid svensk utlandsmyndighet. Särskilda överväganden behövs här med hänsyn till utlandsmyndigheternas uppgift att tillvarata viktiga svenska statsintressen och att skydda svenska medborgares liv och egendom, inte minst under oroligheter eller i allvarliga krissituationer. När det gäller tillsynen pekar regeringen på möjligheten att utveckla den tillsyn som redan sker genom byggnadsstyrelsen (nuvarande Statens fastighetsverk).

⁵ Prop. 1976/77:149 om arbetsmiljölagen m.m. s. 213–214.

⁶ Ibid. s. 216.

⁷ SOU 1976:1 Arbetsmiljölagen.

En tolkning som innebär att lagen ska tillämpas i möjlig utsträckning tyder på att man har gjort bedömningen att lagen är tillämplig. Eftersom det i lagen inte anges annat än att Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna följs bör enligt utredningens bedömning Arbetsmiljöverket kunna utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs även på utlandsmyndigheterna. Verkets tillsyn är enligt lagen inte begränsad till svenskt territorium (7 kap. 1 §). Detta skulle i förlängningen kunna innebära att skyddsombud på utlandsmyndigheten kan bestämma att visst arbete som kan innebära omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och där rättelse inte genast uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren ska avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket.

Av lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (2010:449) följer att arbetsmiljölagen (dock inte arbetsmiljölagen i dess helhet utan endast vissa uppräknade bestämmelser) gäller även utomlands för dem som tjänstgör i styrkan. Bestämmelserna i 7 kap. arbetsmiljölagen om Arbetsmiljöverkets tillsyn, till exempel, gäller inte. Någon motsvarande reglering finns inte för utlandsmyndigheterna. I fråga om fartygsarbete gäller arbetsmiljölagen även när svenska fartyg används till sjöfart utanför Sveriges sjöterritorium. Vid sådant arbete är det Transportstyrelsen och inte Arbetsmiljöverket som är tillsynsmyndighet.

Utlandsmyndigheter besöks ofta av personal från andra myndigheter som Sida, Folke Bernadotteakademin (FBA), Polismyndigheten och Försvarsmakten. Utlandsmyndighetschefen är dock inte arbetsmiljöansvarig vid dessa besök utan ansvaret ligger hos sändande myndigheter. Utlandsmyndighetschefen bör dock informeras och resorna samordnas med sändande myndighet.

8.2.4 Arbetsmiljöansvar för utlandsstationerad personal

Myndighetschefen är chef för samtlig personal placerad vid eller anställd av utlandsmyndigheten, oaktat vem som är huvudman för aktuell verksamhet. Personal med annan huvudman utgör en integrerad del av verksamheten. Utlandsmyndighetens administrativa föreskrifter gäller för all personal (UD:s vägledning gällande personal

med annan huvudman vid utlandsmyndighet, UD2020/09427/PLAN s. 19). Myndighetschefen och annan huvudman har ett gemensamt ansvar avseende arbetsmiljön för den personal som annan huvudman placerar vid en utlandsmyndighet. Medan annan huvudman har det övergripande arbetsmiljöansvaret för sin utsända personal, har myndighetschefen det yttersta ansvaret för arbetsmiljön vad avser det dagliga och löpande arbetet vid utlandsmyndigheten (vägledningen s. 21).

Myndighetschefen ansvarar för myndighetens inre och yttre säkerhet inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet meddelar och det säkerhetsskydd som Regeringskansliet beslutar om (2 kap. 10 § IFUR). Det innebär att myndighetschefen har säkerhetsansvar för alla som tillhör utlandsmyndigheten – såväl utsänd som lokalt anställd personal, och även medföljande till de utsända. Den lokala säkerhetsinstruktionen och de säkerhetsbeslut som myndighetschefen fattar gäller all personal vid myndigheten, oavsett huvudman. Samtlig personal på utlandsmyndigheten är skyldig att stå till förfogande för myndigheten i händelse av en kris, och ska delta i beredskapsövningar. Ovanstående innebär att myndighetschefen ansvarar för personalens säkerhet, som ingår i verksamhetsskyddet, och för att de skyddsåtgärder som krävs för att skydda personalens liv och hälsa genomförs. Generellt gäller också att myndighetschefen ska främja goda arbetsförhållanden (2 kap. 9 § 4 IFUR) och att utlandsmyndighetens administrativa föreskrifter gäller för all personal.

UD har i Regeringskansliets föreskrifter om arbetsmiljön vid utlandsmyndigheterna (UF 2004:7, reviderad 2014) föreskrivit att varje utlandsmyndighet ska vidta åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt för att i övrigt befrämja en god arbetsmiljö vid myndigheten. UD anger i föreskrifterna att arbetsmiljölagen ska följas i tillämpliga delar och så långt det är möjligt med hänsyn till utlandstjänstens speciella förutsättningar vid svenska utlandsmyndigheter (1 §). Utlandsmyndighetschefen ansvarar för myndighetens verksamhet (2 kap. 7 § IFUR). Ansvaret omfattar även den personal som tjänstgör vid myndigheten och som har en annan huvudman än Regeringskansliet. Utlandsmyndighetens chef är ansvarig för arbetsmiljöarbetet.

Under utredningens gång har det framkommit att utsända med annan huvudman än UD inte sällan behandlas annorlunda i säkerhetsfrågor än medarbetare som har UD som huvudman. Detta gäller bland annat i frågor om informationsdelning och bedömningar som

kan vara relevanta för utsändas säkerhet. Utredningen bedömer att det är viktigt att det tydliggörs att utlandsmyndigheternas chefer ska behandla alla lika när det är nödvändigt för att minimera risker för liv och hälsa.

Varje medarbetare ska enligt föreskrifterna informera närmaste chef om brister i arbetsmiljön som kan medföra fara för personalens hälsa eller säkerhet (4 §). Chefen för en utlandsmyndighet ska till Regeringskansliet anmäla förhållanden som säkerhetsmässigt eller av andra skäl kan vara av betydelse för en utsänd eller lokalt anställd tjänstemans tjänstbarhet vid utlandsmyndigheten (2 kap. 10 § IFUR). Av föreskrifterna följer vidare att chefen ansvarar i övriga fall för att förhållanden som kan ge anledning till åtgärder rapporteras till Regeringskansliet så snart som möjligt. (2 §)

Chefen ansvarar efter samråd i tillämpliga delar enligt avtalet om samverkan i Regeringskansliet för att de åtgärder som ligger inom myndighetens kompetens och ekonomiska ramar vidtas. I UD:s förvaltningsöverenskommelse med Migrationsverket framgår exempelvis att frågor om arbetsmiljö för utsänd personal regelbundet ska stämmas av mellan myndighetschef och chef på Migrationsverket. Det innebär att utlandsmyndighetschefens ansvar är begränsat till att omfatta sådant som ligger inom myndighetens kompetens och ekonomiska ramar. Skulle åtgärder som faller utanför de ekonomiska ramarna och utanför myndighetens kompetens krävas för att skydda arbetstagare på en utlandsmyndighet faller ansvaret på Regeringskansliet i och med att utlandsmyndigheten är en del av utrikesförvaltningen som är en del av Regeringskansliet.

8.2.5 Ansvar för familjemedlemmar/medföljandes säkerhet

Regeringskansliet och andra sändande myndigheter har många utsända, ofta med familjer. Om det behövs får myndighetschefen ge råd och anvisningar i säkerhetsfrågor till personer som inte har ett lydnadsförhållande till myndigheten. Det kan till exempel handla om medföljande familjemedlemmar, besökare från Regeringskansliet eller andra myndigheter, eller myndigheter, organisationer och företag som har verksamhet i utlandsmyndighetens lokaler (1 kap. 7 § andra stycket Regeringskansliets föreskrifter för säkerhet vid utlandsmyndigheterna).

8.3 Ett tydligt arbetsmiljöansvar för utsända behövs

Bedömning: De bestämmelser som reglerar frågor om arbetsmiljöansvar är inte tydliga när det gäller hur arbetsmiljöansvaret för utsända med annan huvudman än Försvarsmakten ser ut. Det behöver utredas hur detta kan göras tydligare. I en sådan utredning kan det övervägas om regleringen bör kunna tillämpas så att alla utsända på utlandsmyndigheter som inte har Försvarsmakten som huvudman har samma skydd.

Skälen för bedömningen

Varje myndighet har ett arbetsmiljöansvar. För att kunna ta sitt arbetsmiljöansvar fullt ut krävs det att varje utlandsmyndighet har erforderlig kompetens och kapacitet runt säkerhetsrelaterade frågor för att ha rimliga förutsättningar att uppfylla sitt arbetsmiljöansvar för personal som arbetar vid utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndighetens chef har inte arbetsgivaransvar för personal på utlandsmyndigheten som har annan huvudman än UD men ett arbetsmiljöansvar i sin roll som myndighetschef. Samtidigt har myndigheter, som Sida, som deltar i biståndsinsatser utomlands arbetsmiljöansvar för personal som arbetar utanför Sveriges gränser. I UD:s vägledning gällande personal med annan huvudman vid utlandsmyndighet anges att myndighetschefen och annan huvudman har ett gemensamt ansvar avseende arbetsmiljön för personal med annan huvudman än UD som är placerad vid en utlandsmyndighet (s. 21). För utsända från Försvarsmakten finns det särskilda bestämmelser som reglerar frågor om arbetsmiljöansvar men detta saknas för övrig utsänd personal.

Det finns en otydlighet beträffande en annan huvudmans arbetsmiljöansvar för sin utsända personal och myndighetschefens ansvar för arbetsmiljön. UD:s vägledning gällande personal med annan huvudman vid utlandsmyndighet ger inte någon tydlighet i frågan. Det behöver dock vara tydligt var ansvaret för arbetsmiljön inklusive de säkerhets- och skyddsåtgärder som behöver tas för att skydda liv och hälsa vid utlandsmyndigheterna och det uppföljande ansvaret för liv och hälsa finns.

8.4 Utbildning, en viktig förebyggande skyddsåtgärd

Förslag: Det ska finnas personalresurser med säkerhetskompetens som kan säkerställa att rätt typer av utbildningar med hög kvalitet upphandlas.

Det ska vara obligatoriskt att personal som ska sändas till högriskposter har genomgått särskilda utbildningar innan de skickas ut.

Bedömning: Möjligheten för personal att gå utbildningar kopplade till säkerhet och beredskap samt krisberedskap behöver öka.

Skälen för förslagen och bedömningen

Säkerhetsutbildningar är en förebyggande skyddsåtgärd som arbetsgivaren genomför i syfte att säkerställa sitt säkerhetsrelaterade arbetsmiljöansvar. Vid utlandsmyndigheten ansvarar säkerhetschefen under myndighetschefen för att planera och genomföra säkerhetsutbildning med grund i de hotbilder som har identifierats i säkerhetsanalysen och de säkerhetsåtgärder som tas upp i utlandsmyndighetens säkerhetsplan. Utbildningen behöver anpassas till lokala förhållanden. Utlandsmyndighetens chef har ansvar för att personalen informeras om och får nödvändig utbildning i fråga om säkerhet och skydd vid myndigheten (1 kap. 8 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna). Enligt gällande ordning ansvarar även UD:s personalenhet (UD P) samordnat med UD SÄK och andra huvudmän för att samtlig personal vid utlandsmyndigheterna har gått erforderliga säkerhetsutbildningar inför utresa.

Inom utrikesförvaltningen finns det utbildningar med särskilt fokus på beredskaps- och krishantering, som inbegriper säkerhetsrelaterade situationer. Dessa utbildningar genomförs av UD SÄK koordinerat med UD KC, inom ramen för utreseprogrammet, diplomatprogrammet och utrikesadministratörsprogrammet. Även inom utbildningen, *"Ny som utlandsmyndighetschef"* samt andra kurser inom UD P:s utbildningsutbud behandlas säkerhetsfrågor. Krisberedskapsövningar genomförs med ett antal utlandsmyndigheter varje år, alltifrån mer omfattande simuleringsövningar till enklare så kallade desk-top-varianter.

För att kunna kravställa och genomföra upphandling av relevanta säkerhetsutbildningar, behövs det enligt utredningens bedömning personalresurser med säkerhetskompetens, inte enbart samordningskompetens. Det försämrade säkerhetsläget innebär ett ökat behov av utbildningar inom verksamhetsskydd, säkerhetsskydd och krishantering. Eftersom UD SÄK har en stor roll när det kommer till dessa behov personella utbildningsresurser tillföras enheten. Vidare bör utlandsmyndigheterna prioritera och få stöd med att kontinuerligt öva för kris- och säkerhetssituationer.

Utredningen har identifierat att det finns ett behov av fler praktiska övningar i kris och beredskap, inklusive säkerhetssituationer, inom utrikesförvaltningen. Det finns en påtaglig efterfrågan hos personalen på fler utbildningar och gemensamma övningar. Utbildningar behöver därför följas upp och kompletteras. Det gäller inte minst för personal som inte tidigare tjänstgjort på UD eller vid en utlandsmyndighet och för personal som tjänstgjort länge på en utlandsmyndighet, där det hunnit gå lång tid sedan utbildningar genomförts. För de lokalt anställda faller uppgiften att utbilda och öva i allt väsentligt på utlandsmyndigheten.

På tjänstgöringsorter där säkerhetsriskerna i enlighet med fastställda risknivåer bedöms som särskilt höga måste det enligt utredningens mening vara obligatoriskt för en tillträdande befattningshavare att ha deltagit i en så kallad HEAT-kurs (Hostile Environment Awareness Training) och en beredskap- och krishanteringskurs. HEAT-kurser bör innehålla ett pass om mental styrka och uthållighet i krissituationer. Kurserna bör även vara obligatoriska för medföljande på högriskorter. Körkort måste vara ett krav vid utlandsstationering, särskilt på högriskorter, oavsett huvudman. Även "hazard driving" bör ingå i utresekurserna för de som placeras på högriskorter. Vid avsaknad av lämpliga lokala kris- och säkerhetsutbildningar bör sådana som ett stöd till utlandsmyndigheterna finnas tillgängliga att upphandla centralt. Övergripande distansutbildningar med fokus på verksamhets- och säkerhetsskydd behöver säkerställas för utsänd personal om annan utbildning inte kan erbjudas.

8.5 Ett nytt samordningsforum mellan huvudmän ska inrättas

Förslag: Det ska inrättas ett nytt samordningsforum som hanterar frågor om säkerheten för utsänd personal vid utlandsmyndigheterna.

Bedömning: Det bör vara Utrikesdepartementet som är sammankallande för forumet där samtliga huvudmän med utsänd personal vid utlandsmyndigheterna deltar.

Samordningsforumet bör vägledas av en princip om enhetliga riktlinjer gällande säkerheten för all utsänd personal oavsett huvudman.

Skälen för förslaget och bedömningarna

Säkerheten för utsänd personal är som framgår ovan en viktig del av myndighetschefens arbetsmiljöansvar. Eftersom det finns många utsända vid utlandsmyndigheterna med annan huvudman än UD behövs en samsyn i dessa frågor mellan olika huvudmän. I dagsläget saknas ett formellt samordningsforum som hanterar frågor om säkerheten för utsänd personal vid utlandsmyndigheterna. För närvarande sker övergripande samråd mellan myndigheterna och UD SÄK. Dessa föreslås fördjupas och göras mer regelbundna genom att ett nytt formellt samordningsforum inrättas.

Flera myndigheter med utsänd personal har sin egen säkerhetsorganisation inom ramen för vilken det finns analysfunktioner, exempelvis Sida, Migrationsverket och MSB. Myndigheter gör löpande egna riskbedömningar av samma geografiska område. Det kan leda till att olika bedömningar görs gällande utsänd personals behov av skyddsåtgärder. Utsänd personal kan också ha tillgång till olika typer av skyddsåtgärder. Utredningen anser att detta är olyckligt och att strävan bör vara att enhetliga riktlinjer ska finnas för all utsänd personal. Utrikesförvaltningen bör arbeta efter en sammanhållen och strukturerad hot- och riskbedömningsmetod vad avser utlandsmyndigheterna och dess personal. Det finns expertmyndigheter som med utökat mandat och resurser kan säkerställa enhetlighet och kvalitetssäkring, vilket skulle bidra till ökad säkerhet vid utlands-

myndigheterna (MSB, Migrationsverket, Sida osv.). Ett formellt samordningsforum skulle öka möjligheterna för huvudmän med utsänd personal vid utlandsmyndigheterna att utifrån sina säkerhetsorganisationer få möjlighet att få tillgång till information, dela information och bidra med expertis vilket skulle öka förutsättningarna för att säkerställa utsänds personals säkerhet.

9 Utrikesdepartementets säkerhets- respektive fastighetsenhet

9.1 Utrikesdepartementets säkerhetsenhet

UD SÄK ansvarar enligt UD:s arbetsordning för hot- och riskbedömningar samt åtgärdsplaner som rör utrikesrepresentationens personal och verksamhet. Enheten ansvarar också för kravställning för och uppföljning av säkerheten och säkerhetsskyddet inom utrikesrepresentationen samt rådgivning och stöd rörande säkerhetsplanering, personlig säkerhet, informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet inom utrikesrepresentationen. Enheten ansvarar även för utbildning i säkerhetsfrågor och samordning av personalsäkerhetsfrågor inom utrikesförvaltningen. Vidare ansvarar enheten för departementets beredskaps- och krishanteringsplaner, utom i de delar som hör till enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden, och för tjänsteman i beredskap för säkerhetsärenden från utlandsmyndigheterna. UD SÄK upprätthåller en särskild samverkansfunktion för att vid behov ge stöd i samordning och samverkan med SB samt Regeringskansliets säkerhetsenhet (RK SÄK). Enheten har också en tjänsteman i beredskap, en funktion som finns tillgänglig under och utanför ordinarie arbetstid och som bistår med inledande analys och bedömningar av säkerhetsaspekter vid en eventuell krishantering.

Det är tydligt att ju mer säkerhetsrelaterad expertis som tillförs utlandsmyndigheterna i form av anlitade säkerhetskoordinatorer och anställda säkerhetsrådgivare desto mer synliggörs behoven av skyddsåtgärder som behöver hanteras av UD SÄK. Enhetens personal har att förvalta de åtgärder som redan har vidtagits och hantera de ökande behoven.

Utredningen kan konstatera att de medel som har tillskjutits den centrala budgeten för säkerhetsrelaterad verksamhet som förvaltas av UD SÄK inte fullt ut har kunnat omsättas i säkerhetshöjande åtgärder. Utredningen gör bedömningen att för att detta ska vara möjligt behöver enhetens personalresurser öka.

9.2 Utrikesdepartementets fastighets- och logistikenhet

UD FAST ansvarar enligt departementets arbetsordning bland annat för lokalförsörjning för utlandsmyndigheterna (kanslier och chefsbostäder), tillträdesskydd, tekniskt skydd, lokalsäkerhet och samordning av installationsarbeten utomlands. Enheten är kontaktpunkt för planering och fördelning av departementets lokalresurser i samråd med Regeringskansliets förvaltningsavdelning och Statens fastighetsverk. UD FAST spelar en viktig roll för att ge utlandsmyndigheterna möjlighet att uppfylla de säkerhetskrav som följer av de olika regelverk som utrikesförvaltningen omfattas av. Ett av dessa är säkerhetsskyddslagstiftningen. I den ställs exempelvis vissa krav på fysisk säkerhet som ska vara uppfyllda.

Utlandsmyndigheterna är etablerade på olika orter i skiftande miljöer. På vissa orter är hotet väsentligt högre än på andra orter. Varje utlandsmyndighet ska ha ett fysiskt skydd som upptäcker, försvårar och hanterar obehörigt inträde och skadlig inverkan på utlandsmyndigheternas lokaler. Det fysiska skyddet ska inkludera skalskydd och inre säkerhetszoner med lås, passerkort, larmsystem och kameraövervakning. Fastighetsfrågorna är i högsta grad direkt kopplade till säkerhets- och säkerhetsskyddsfrågorna. En stor del av arbetet med att stärka det fysiska skyddet på utlandsmyndigheterna faller på UD FAST. Det handlar om säkerhetshöjande åtgärder som rymmer allt från lås och larm till murar och fastighetskonstruktion.

Utredningen har vid besök och samtal kunnat bekräfta att behoven inom området säkerhetsteknik och fysiskt skydd är stora. Utredningen har noterat att de säkerhetshöjande åtgärder som lås och larm, murar och perimeterskydd med mera som UD FAST ansvarar för många gånger kan bli fördröjda, trots att åtgärderna bedömts som tidskritiska och angelägna. Utmaningen ligger bland annat i att behoven överstiger befintliga personal- och budgetresurser.

9.3 Hanteringen av säkerhetsfrågorna hos säkerhets- och fastighetsenheterna i Utrikesdepartementet behöver ses över

Bedömning: För att möta det ökande behovet av säkerhetsskydd på utlandsmyndigheterna behöver organisationen för hantering av dessa frågor i UD ses över.

Skälen för bedömningen

Kombinationen av hotbild och skyddsvärden ställer rättsliga och verksamhetsmässiga krav på fysisk säkerhet liksom på stödjande säkerhetstekniska system. Gemensam styrning av säkerhets- och fastighetsfrågorna är av grundläggande betydelse för att UD på bästa sätt ska kunna tillhandahålla utlandsmyndigheterna de skyddsåtgärder som krävs för att ändamålsenligt och effektivt se till att rättsliga och verksamhetsmässiga krav på fysisk säkerhet uppfylls.

9.4 Säkerhetsteknisk kompetens behöver stärkas

Bedömning: Utifrån de ökande säkerhetsbehoven behöver UD ytterligare säkerhetsteknisk kompetens.

Antalet permanenta befattningar för att stärka arbetet med säkerhetstekniska installationer samt fysisk säkerhet behöver öka.

Skälen för bedömningarna

I rådande säkerhetsläge är det av yttersta vikt att UD snabbt svarar upp mot utlandsmyndigheternas behov för att möta de rättsliga och verksamhetsmässiga krav som finns vad gäller fysisk och teknisk säkerhet. UD FAST har att möta ett ökat behov av installation av modern säkerhetsteknik och säkerhetshöjande fysiska åtgärder vid utlandsmyndigheterna. Ett ökat antal installationer medför också ett ökat förvaltningsbehov bland annat av säkerhetstekniken, vilket i sin tur ställer högre krav på enhetens resurser även på längre sikt.

Medel har under 2024 tillskjutits för att möjliggöra att samtliga utlandsmyndigheter vid utgången av 2026 ska ha adekvat säkerhetsteknik installerad. Det har dock visat sig svårt att rekrytera säkerhetsteknisk kompetens då efterfrågan på specialister med denna kompetens generellt är hög hos både myndigheter och företag. UD FAST har endast fått tillfälliga förstärkningsbefattningar som inte kunnat tillsättas vilket har inneburit att kompetensen i stället måste tillhandahållas genom upphandlade konsulttjänster. Dessa leverantörer deltar i departementets projekteringsarbete av säkerhetstekniska installationer, utför installationsarbete av säkerhetsteknisk utrustning lokalt och tillhandahåller stöd i förvaltningen av utrustningen, inklusive felanmälan. De utför många gånger sitt arbete i länder med höga underrättelse- och säkerhetshot. De har tillgång till säkerhetsskyddad information och använder sig av underleverantörer. Detta innebär särskilda risker som behöver beaktas. Det är särskilt viktigt att det finns säkerhetsskyddsavtal med dessa företag, och eventuella underleverantörer, för att förebygga de säkerhetsrisker som kan uppstå.

9.5 UD SÄK och UD FAST

Bedömning: För att UD ska kunna hantera de ökande behoven av skyddsåtgärder behöver ett effektivt, samordnat och säkert system för samarbete upprättas mellan UD FAST och UD SÄK.

Det behövs gemensamma riskanalyser, gemensam planering och tydliga gemensamma prioriteringar gällande säkerhetsteknik, perimeterskydd, fordon och säkerhet i fastigheter. Det behöver finnas personal som kan hantera verksamheten.

En fördjupad översyn är motiverad, inkluderande en analys av möjligheten till sammanslagning av vissa delar av de två enheterna.

Skälen för bedömningarna

I nuläget är UD FAST och UD SÄK två separata enheter. Säkerhets- och säkerhetsskyddsarbetet på utlandsmyndigheterna har i mycket snabb takt ökat i och med det försämrade säkerhetsläget. Hotbilden mot verksamheten vid utlandsmyndigheterna har, som tidigare be-

skrivits, försämrats. Skyddsnivån behöver därför anpassas efter rådande hotbild. Detta ställer höga krav på att kontinuerligt tillhandahålla, uppgradera och förvalta säkerhetsteknik vid utlandsmyndigheterna, vilket UD FAST svarar för. I detta hänseende är effektiv och säker informationsdelning, gemensam riskanalys och gemensam planering mellan UD SÄK och UD FAST avgörande för att möta de säkerhetsrisker som finns på de orter där utlandsmyndigheterna är lokaliserade. Utan gemensamma lägesbilder och gemensamma bedömningar om hur riskerna ska hanteras riskerar UD att inte uppfylla rättsliga krav och att inte kunna tillgodose verksamhetsmässiga behov.

10 Svenska myndigheters stöd till svenska utlandsmyndigheter

10.1 Inledning

Utredningen ska redovisa de praktiska och rättsliga förutsättningarna för stöd från relevanta myndigheter, inklusive på lokal och regional nivå. Uppdraget innefattar såväl stöd vid konsulära och andra kriser som förutsättningar att delta i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen.

I detta kapitel redogör utredningen för ett antal myndigheter som på olika sätt stödjer svenska utlandsmyndigheter. Försvarsmakten och Polismyndigheten behandlas i egna kapitel. Utredningen går igenom MSB, Migrationsverkets och Socialstyrelsens uppdrag och hur deras stöd till utlandsmyndigheterna ser ut. Den s.k. Stödstyrkan spelar en särskilt viktig roll. Utredningen ger därför en beskrivning av styrkan och hur samordningen inom ramen för denna ser ut.

Utredningen ser ett behov av en tydligare ordning för samordning av olika myndigheters stöd till utlandsmyndigheterna, även utanför ramen för Stödstyrkan. Detta skulle enligt utredningens bedömning underlätta för relevanta myndigheter. Utredningen bedömer att det är viktigt att såväl Polismyndigheten som Försvarsmakten inkluderas i ett tidigt skede i planeringen även innan ett beslut om att aktivera Stödstyrkan har fattats. Utredningen anser vidare att Migrationsverket bör vara en del av stödstyrkan.

10.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

10.2.1 MSB:s uppdrag

MSB har enligt 1 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

Inom sitt verksamhetsområde ska MSB bland annat kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser i andra länder som kräver omedelbara åtgärder. Myndigheten ska även kunna stödja biståndsinsatser som avser humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer. Myndigheten ska vidare i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer förbereda så att myndigheten, i en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda (8 § första stycket).

Förutom det stöd till utlandsmyndigheterna som MSB ska bidra med enligt vad som framgår ovan ska myndigheten, på regeringens uppdrag, kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands. Myndigheten ska i det sammanhanget särskilt underlätta kontakter mellan enskilda och myndigheter, verka för samordning av myndigheters, organisationers och övriga aktörers åtgärder, verka för samordning av den offentliga informationen om den reglering som har betydelse för dem som drabbats samt identifiera behov av särskilda insatser (14 §). MSB:s samordning av olika aktörers åtgärder vid kriser utomlands sker ofta inom ramen för Stödstyrkan (se mer om denna nedan).

10.2.2 MSB:s insatser till stöd för utlandsmyndigheter

Kopplat till Stödstyrkan ansvarar MSB för samordning, logistik, it och övergripande stöd till det utsända teamet. Stödet kan exempelvis bestå av kommunikations- och it-utrustning eller särskilda stödfunktioner, utifrån insatsens behov. Experterna inom de aktuella områdena är utbildade och övade i stödstyrkekonceptet. Skulle

UD eller en utlandsmyndighet behöva stöd med någon annan typ av expertis som finns i MSB:s resursbas skulle dock även den kunna göras tillgänglig. Myndigheten har knappt 1 200 experter i resursbasen som är utbildade för internationella insatser. Det finns experter inom informationshantering, vatten och sanitet, byggingenjörer, civil-militär samverkan med mera. Myndigheten kan även bidra med utrustning för boende och kontor som kan sättas upp med kort varsel om så behövs.

MSB håller också en utbildning om hur man arbetar i en krisorganisation under press för all ny personal i UD som ska sändas ut till utlandsmyndigheter. Utbildningen ges fem gånger per år. Utöver detta deltar myndigheten i fullskaliga krisövningar ute på olika utlandsmyndigheter 1–2 gånger per år.

MSB har i regleringsbrevet för 2025 fått ett uppdrag från regeringen som rör fältsäkerhetskursen. Uppdraget innebär att MSB ska beskriva förutsättningarna för ökad statlig samordning av personsäkerhetsutbildningar för myndigheter som verkar utomlands. Redovisningen ska innehålla en bedömning av vad som bör ingå i ett samordnande uppdrag för att säkerställa att personssäkerhetsutbildningar för svenska statstjänstepersoner är behovsstyrda, kvalitetssäkrade, tillgängliga samt att resurserna används effektivt. Redovisningen bör även ta i beaktande privata aktörer som genomför personsäkerhetsutbildningar. Samordningsformer samt finansieringsmodeller från andra europeiska länder bör undersökas och beskrivas, samt behov av vidare resurser för genomförandet av ett samordnande uppdrag. I uppdraget ingår även att vid behov ha en dialog med berörda aktörer. MSB ska lämna redovisningen till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) senast den 1 september 2025.

10.3 Migrationsverket

10.3.1 Migrationsverkets uppdrag

Av förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket framgår att myndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. I praktiken innebär det prövning av ansökningar från personer som vill flytta till Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap. I uppdraget ingår även bemanning för migra-

tionsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Myndigheten kan efter samråd med UD placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att utföra uppgifter inom migrationsområdet. Vidare framgår att myndigheten ska ingå en överenskommelse med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som närmare reglerar samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket i frågor som rör migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Det görs genom en förvaltningsöverenskommelse.

Migrationsverket är beredskapsmyndighet och lyder under förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det innebär ett särskilt ansvar att förebygga, motstå och hantera störningar och påfrestningar inom myndighetens verksamhetsområde. Migrationsverket har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förmågehöjande åtgärder inför fredstida kriser såväl som inför höjd beredskap.

10.3.2 Migrationsverkets insatser till stöd för utlandsmyndigheter

Stöd i frågor gällande säkerhet

Inom ramen för Migrationsverkets verksamhetsuppdrag genomförs årligen ett stort antal tjänste- och stationeringsresor utanför Sverige. I myndighetens instruktion om resesäkerhet tydliggörs myndighetens process för att bedöma och åtgärda risker rörande resesäkerhet inför och under ett utlandsuppdrag. Instruktionen fastställer även fördelning av ansvar och uppgifter för ett antal aktörer samt definierar centrala begrepp inom resesäkerhetsområdet. Det finns även en handbok om resesäkerhet som innehåller praktiska råd, rutiner, checklistor och annat stödmaterial. Syftet med handboken är att skapa förutsättningar för efterlevnad av Migrationsverkets instruktion om resesäkerhet.

Det finns en överenskommelse gällande samverkan i säkerhetsfrågor mellan UD och Migrationsverket. Av den framgår bland annat att all utsänd personal från Migrationsverket ska genomgå den säkerhets-, säkerhetsskydds- och informationssäkerhetsutbildning som behövs för tjänstgöring innan utplacering. UD ska informera Migrationsverket om vilka särskilda utbildningar som ska ingå inför utplacering. Av överenskommelsen framgår vidare att Migrationsverket ska informeras om hotbilden förändras på ett väsentligt sätt. Migra-

tionsverket och UD ska samråda om åtgärder som kan behöva vidtas av UD med anledning av ett förändrat säkerhetsläge och som kan komma att påverka Migrationsverkets utsända personal och medföljare.

Inom ramen för säkerhetsarbetet ger Migrationsverket stöd till flera andra myndigheter vad gäller omvärldsbevakning i form av resesäkerhetsanalyser. Myndigheten ger även förberedande utbildningar (bland annat HEAT) för medarbetarna och även andra myndigheter är välkomna att delta. Vidare finns ett välfungerande och etablerat samarbete med Sida och MSB rörande såväl utlandssäkerhetsfrågor som utbildning inom området. I enlighet med den förvaltningsöversenskommelse som har ingåtts mellan Migrationsverket och UD hålls även regelbundna avstämningar med UD SÄK i resesäkerhetsfrågor. Myndigheten ger även stöd till andra myndigheter med upphandlingsunderlag inom säkerhetsområdet kopplat till positioneringssystem och fältsäkerhetsutbildning. Mot bakgrund av att det finns en väl upparbetad rutin kring resesäkerhetsfrågor delas även gällande resesäkerhetsinstruktion och handbok med andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten, Tullverket och Kriminalvården. Personal från Migrationsverkets säkerhetsavdelning har även genomgått utbildning hos Försvarsmaktens överlevnadskola inom området Personnel Recovery som handlar om att hjälpa till när personer på något sätt hamnat i ett utsatt läge som de behöver ta sig ur. Utbildningsinsatserna är en följd av erfarenheter från Migrationsverkets medverkan i tidigare insatser, exempelvis vid evakueringen från Afghanistan. Syftet är att bättre förstå dynamik, processer och hantering av evakueringsinsatser.

Stöd vid konsulära kriser

Migrationsverket har deltagit i det gemensamma myndighetsarbetet vid flera kriser under de senaste åren, exempelvis vid evakueringarna från Afghanistan, och Sudan samt vid de konsulära insatserna rörande Gaza. Det finns en beredskap för att stötta med personal såväl ute i fält som på UD och hos andra myndigheter i form av samverkanspersoner. Det huvudsakliga syftet med stödet har varit att ge stöd i bedömningar i migrationsrelaterade ärenden till personal vid UD-jouren och UD KC och i fält. I praktiken kan det handla om att kon-

trollera individer, utreda ärenden och kontrollera och utfärda handlingar. Vid dessa tillfällen har Migrationsverkets säkerhetsavdelning samverkat med UD och i förekommande fall även med privata säkerhetsföretag för att samordna lägesbilder och bedömningar.

10.4 Socialstyrelsen

10.4.1 Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsen har ett samlat ansvar för att utveckla och upprätthålla expertis och att sprida kunskap om katastrofmedicin och krisberedskap så att expertis inom dessa områden står till samhällets förfogande vid kriser och katastrofer.

Socialstyrelsen ska leda och samordna de katastrofmedicinska insatserna i nära samverkan med övriga berörda myndigheter i de fall när regioner bedriver hälso- och sjukvård utomlands.

10.4.2 Socialstyrelsens insatser till stöd för utlandsmyndigheter

Vid kriser där Stödstyrkan aktiveras har Socialstyrelsen ansvar för hälso- och sjukvårdsfrågor och de katastrofmedicinska delarna av insatsen. Socialstyrelsen har vid tidigare stödinsatser samordnat insatserna från de regioner som bidragit. Vid den evakueringsinsats som genomfördes i Libanon 2006 ansvarade Socialstyrelsen bland annat för att ta emot de evakuerade i Sverige. Västra Götalandsregionen fick i uppdrag att ansvara för att samla in patientinformation, att vidarebefordra den till korrekt sjukvårdshuvudman samt planera för eventuella sekundär-transporter. Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen stärkte sina katastrofledningsorganisationer och förberedde sig för att mobilisera personal till dåvarande Räddningsverkets myndighetsgemensamma stödstyrka. I nära samverkan med respektive kommun (Svedala, Sigtuna respektive Härryda) förbereddes även mottagandet på de tre storflygplatserna.

10.5 Andra myndigheters deltagande i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen

Bedömning: Andra myndigheter än Polismyndigheten och Försvarsmakten bör kunna ges en utökad roll i UD:s säkerhetsarbete för utlandsmyndigheterna. Detta gäller inte minst utbildningsinsatser och säkerhetsanalyser.

Skälen för bedömningen

MSB har ett stort antal experter i sin resursdatabas som skulle kunna bidra med insatser till stöd för utlandsmyndigheterna. MSB har även en omfattande utbildningsverksamhet. Utbildningar med särskilt fokus på beredskaps- och krishantering för utrikesförvaltningen genomförs inom diplomatprogrammet och utrikesadministratörsprogrammet, *”Ny som UM-chef”* samt andra kurser inom UD:s personalenhets grupp för utveckling och lärande (UD P UTV) utbildningsutbud. I det utbildningspaket som erbjuds ingår en utbildning om hur man arbetar i en krisorganisation under press som MSB håller i. I sammanhanget kan uppmärksammas att MSB har en utbildning som har ett särskilt fokus på situationen i Kiev. Den utbildningen erbjuds i dag inte för UD-anställda. Det skulle vara mycket värdefullt med ytterligare utbildningsinsatser för utsända, exempelvis i form av utbildningar som MSB erbjuder, och det är positivt att regeringen har gett MSB i uppdrag att se över möjligheten till en ökad statlig samordning av personsäkerhetsutbildningar för myndigheter som verkar utomlands.

Många utsända med andra huvudmän är som tidigare redovisats stationerade vid utlandsmyndigheterna, även i högriskområden. När dessa genomför fältresor bör samma risk- och sårbarhetsanalyser göras för dem som för UD-utsända för att bedöma vilka skyddsåtgärder som är möjliga att vidta och om den kvarstående risken är acceptabel i förhållande till nyttan av resan. Inför sådana resor kan exempelvis utsända från Migrationsverket och Sida även ha möjlighet att få analyser från sina respektive säkerhetsavdelningar i hemmaorganisationerna. I dagsläget finns inför fältresor inget institutionaliserat utbyte av säkerhetsanalyser mellan myndigheter och UD SÄK eller utlandsmyndighetens säkerhetsansvariga. Eftersom

en säkerhetsanalys bör bygga på ett så heltäckande underlag som möjligt bör en utökad samverkan under ledning av UD SÄK övervägas. Frågan om inrättande av ett samordningsforum behandlas i avsnitt 8.5.

10.6 Stödstyrkan

Stödstyrkan fick sin benämning i betänkandet *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31). I betänkandet anges att dåvarande Statens räddningsverk (SRV, nu MSB) i februari 2005 fick i uppdrag att förbereda att på mycket kort varsel kunna stödja Utrikesdepartementet i dess konsulära uppdrag att bistå personer med hemvist i Sverige i nöd utomlands. Stödet bestod framför allt i att SRV hade en stödstyrka som kunde skickas ut för att bistå på olika sätt.

I dag består Stödstyrkan av bidrag från olika svenska myndigheter och samordnas av MSB. Stödstyrkan aktiveras efter anmodan från UD KC till MSB och har till uppgift att stödja berörda utlandsmyndigheter i det konsulära uppdraget i händelse av sådana kriser. Stödstyrkan kan bland annat bistå vid behov av hemtransport av svenskar.

I stödstyrkan ingår personal från MSB, Socialstyrelsen, inklusive hälso- och sjukvårdspersonal från regioner, Polismyndigheten samt Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset och Rädda Barnen. Personalen från Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen är vid insats anställd av MSB.

Vid händelser då många personer med hemvist i Sverige drabbats, informerar UD MSB och de andra myndigheterna om vilka behov som identifierats. Utifrån denna behovsbedömning kan beslut fattas om vilka kompetenser inom Stödstyrkan som ska aktiveras för att stödja de drabbade. Stödstyrkans möjlighet att vara i beredskap bygger på att det under myndigheternas ansvar finns ett tillräckligt stort antal utbildade personer med rätt kompetens att tillgå. Målsättningen är att en första stödgrupp ska kunna lämna Sverige med kort varsel. Om behovet är stort kan fler personer och andra funktioner aktiveras. Den personal som ingår i stödstyrkans beredskap genomgår särskilda utbildningar och övningar.

MSB ansvarar för samordningen mellan de olika myndigheterna och organisationerna. Under insats leds Stödstyrkan formellt av utlandsmyndighetens chef.

Varje myndighet och organisation beslutar var och en för sig om sina möjligheter att delta i en insats.

Det finns en aktörsgemensam samverkansplan i händelse av större konsulär kris i utlandet. I samverkansplanen redovisas ansvarsförhållanden, organisation och rutiner för samarbetet mellan berörda aktörer.

Av planen följer att beslut om att Stödstyrkan ska aktiveras fattas av chefen för enheten för nationella insatser och civilskydd på MSB efter anmodan av UD. Under insatsen ansvarar utlandsmyndighetschefen gentemot värdlandet samt har det samlade ansvaret för Stödstyrkan och anger de prioriteringar som ska gälla för Stödstyrkan och den samlade insatsen. De berörda myndigheterna i Stödstyrkan fattar självständiga beslut om att medverka i en insats, samt hur det egna stödet utformas och ges. Respektive deltagande myndighet har en utpekad insatsledare som ansvarar för sin organisations uppgifter. UD ansvarar för de diplomatiska och konsulära uppgifter som traditionellt åvilar utrikesförvaltningen. MSB ansvarar, utöver att samordna insatsen, även för logistik och visst övergripande stöd till insatsteamet, exempelvis it- och sambandslösningar. Socialstyrelsen ansvarar för hälso- och sjukvårdsfrågor och de katastrofmedicinska delarna av insatsen. Polismyndighetens ansvar omfattar eftersök av försvunna och registrering av anträffade personer, att samordna säkerhet och skyddsarbete samt att bistå med samordning av mottagningen i Sverige av hemkommande.

Vid en insats sker inriktning och samordning i Sverige dels på ledningsnivå i respektive myndighet, dels aktörsgemensamt genom en nära samverkan mellan de medverkande myndigheternas respektive krisledningsorganisation eller hanteringsfunktion. Aktörerna samverkar utifrån behov, exempelvis för att dela information, planera och koordinera samt ta fram en gemensam målbild. Samtliga aktörer har ansvar för att delta i samverkan. I MSB:s samordningsansvar ligger att stå värd för den aktörsgemensamma hanteringen. Myndigheten ska leda och dokumentera möten, erbjuda en mötesplats och vid behov organisera ett aktörsgemensamt stöd.

10.7 Samordningen av statliga myndigheters stöd vid kriser

Förslag: Migrationsverket ska vara en del av Stödstyrkan.

Bedömning: Stödstyrkan är en viktig resurs för stöd till svenska utlandsmyndigheter vid konsulära kriser i utlandet.

MSB:s samordningsansvar för Stödstyrkan kan göras tydligare, bland annat genom att samverkansplanen mellan deltagande myndigheter uppdateras.

Polismyndigheten bör inkluderas i ett tidigt skede vid planeringen av stödinsatser innan Stödstyrkan aktiveras.

Försvarsmakten bör inkluderas i ett tidigt skede vid planeringen av stödinsatser även då man bedömer att Stödstyrkan ska aktiveras.

Det behövs en tydligare samordning av stödet till utlandsmyndigheterna även när det lämnas utanför ramen för Stödstyrkan.

Skälen för förslaget och bedömningarna

Samordnat stöd inom ramen för Stödstyrkan

I dag lämnas ett samordnat stöd till svenska utlandsmyndigheter vid den typ av kriser som omfattas av utredningens uppdrag bland annat inom ramen för Stödstyrkan. Det finns ingen uttrycklig reglering av Stödstyrkan men det framgår av MSB:s instruktion att myndigheten, på regeringens uppdrag, ska kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands och i det sammanhanget bland annat verka för samordning av myndigheters, organisationers och övriga aktörers åtgärder. Det finns även en samverkansplan mellan de myndigheter som ingår i Stödstyrkan, dvs. MSB, Polismyndigheten och Socialstyrelsen. I planen redovisas ansvarsförhållanden, organisation och rutiner för samarbetet mellan berörda aktörer när Stödstyrkan på anmodan av UD aktiveras.

Utredningen ser att Stödstyrkan har en fortsatt viktig roll att spela. När det gäller MSB:s roll som samordnande myndighet är en utgångspunkt att den svenska förvaltningsmodellen bygger på fristående

myndigheter. En myndighet kan inte styra någon annan myndighet. Fristående myndigheter ska dock samverka med varandra.

Vid en kris ska vidare ansvarsprincipen gälla, det vill säga att myndigheterna även i krissituationer ska arbeta utifrån sina ordinarie ansvarsområden. Formellt leds Stödstyrkan vid insats av aktuell utlandsmyndighets chef.

Det bör även påpekas att de myndigheter som ingår i Stödstyrkan har olika arbetssätt och ledningsstrukturer. När det gäller Polismyndigheten skiljer sig exempelvis de metoder myndigheten använder för att bedöma behov av insatser och planering av dessa från MSB:s. Polismyndigheten har uppgett att när den får information om en aktivering av Stödstyrkan saknas det ofta relevant information som är av vikt för att myndigheten ska kunna fatta rätt beslut och förbereda den kommande insatsen. Utredningen bedömer att detta bör kunna åtgärdas genom att Polismyndigheten inkluderas tidigare i planeringsprocessen.

Försvarsmakten som i vissa fall också lämnar stöd i dessa situationer ingår inte i Stödstyrkan vilket innebär att den inte är med i den samordning som sker inom ramen för denna. Försvarsmakten har uttryckt en önskan att delta i samordningsprocessen i ett tidigt skede, dock inte som en del i Stödstyrkan. Detta eftersom det kan komma att krävas stödinsatser även från myndighetens sida. Brist på samordning i dessa fall kan innebära en risk för exempelvis att såväl Polismyndigheten som Försvarsmakten gör samma förberedelsearbete på plats. Det kan också leda till att olika stödåtgärder inte samverkar och att insatsen därmed inte kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det är enligt utredningen särskilt viktigt att berörda myndigheter genomför gemensam planering inför en insats.

Eftersom Stödstyrkans uppdrag i första hand omfattar stöd vid konsulära kriser där det ofta krävs insatser från Migrationsverket i syfte att ge stöd i bedömningar i migrationsrelaterade ärenden till UD (personal vid UD-jouren och UD KC och i fält) anser utredningen att Migrationsverket ska vara en del av Stödstyrkan.

Samordnat stöd i övrigt

Vid kriser i utlandet där berörda utlandsmyndigheter behöver stöd från andra myndigheter är det inte alltid nödvändigt att aktivera Stödstyrkan. Det kan exempelvis röra sig om situationer där det centrala är samordning av säkerhets- och skyddsarbete eller kontroll av identitetshandlingar. Det finns en etablerad ordning i dessa situationer som innebär att UD vänder sig direkt till Polismyndigheten med en förfrågan om stöd.

Försvarsmakten ingår inte i Stödstyrkan men det kan bli aktuellt med stödsinsatser där myndigheten exempelvis bistår med flygtransport och logistik samt säkerhetsaspekter kopplade till dessa uppgifter. Som angetts ovan är det avgörande att Försvarsmaktens insatser samordnas med övriga myndigheters, oavsett om Stödstyrkan har aktiverats eller inte. Det är viktigt att denna samordning inleds tidigt. Inför en insats är det önskvärt att ett strukturerat och gemensamt planeringsarbete görs. Utredningen menar att UD bör ha en ledande och aktiv roll när det gäller samordningsprocessen.

Migrationsverket ingår inte heller i Stödstyrkan men bidrar med olika insatser i situationer där denna har aktiverats. Även i situationer där Stödstyrkan inte har aktiverats kan Migrationsverket bidra med stöd, exempelvis genom kontroll av uppehållstillståndsstatus för individer.

Erfarenheter från evakueringen i Kabul visade att de deltagande svenska myndigheterna uppfattade det som särskilt betydelsefullt att ha personer från den egna myndigheten placerade hos departement eller annan myndighet som arbetade med evakueringen.¹ Med anledning av det bedömer utredningen att UD bör överväga att i ännu större utsträckning ha samverkanspersoner, inte minst från Försvarsmakten och Polismyndigheten, placerade vid departementet. Vid insatser där Stödstyrkan aktiveras bör det även övervägas om inte MSB ska ha en samverkansperson hos UD redan tidigt i planeringsprocessen och under hela insatsen. Det samma kan även övervägas för Migrationsverket och, vid behov, Sida.

¹ SOU 2024:92 *Sverige i Afghanistan 2001–2021 – erfarenheter och lärdomar* s. 226.

Finansiering

Vid större konsulära insatser

En lärdom från evakueringen i Kabul är att det fanns oklarheter om vilka aktörer som skulle stå för vilka kostnader. Det konstaterades att endast en begränsad summa årligen gjorts tillgänglig för utrikesförvaltningen för konsulärt ekonomiskt bistånd och att summan i första hand är avsedd för individuella konsulära ärenden. Anslagssumman är inte anpassad för de betydligt högre kostnader som uppkommer vid en större konsulär insats. Processen för att genom beslut av regeringen få tillåtelse att överskrida anslaget är tidskrävande och svår att kombinera med en omfattande evakueringsinsats under stark tidspress. Några av de myndigheter som deltog i insatsen i Afghanistan bekostade sina kostnader själva medan andra begärde kostnadstäckning helt eller delvis.²

Det aktuella anslaget för ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsende uppgick 2024 till knappt 5 miljoner kronor. En anslagskredit om 10 procent gjorde det möjligt att använda ytterligare knappt 500 000 kronor. För att ge bättre möjligheter och en ökad flexibilitet att finansiera en liknande insats i framtiden ingår dessa utgifter för 2025 i stället som en del i anslaget för avgifter till internationella organisationer som uppgår till knappt 1,5 miljarder kronor. På så vis kan en väsentligt högre anslagskredit om cirka 150 miljoner kronor användas. Vid behov av finansiering av konsulära insatser i den storleksordningen behöver regeringen därför inte vända sig till riksdagen med en proposition om ändringsbudget för innevarande år, utan kostnaderna kan, åtminstone kortsiktigt, hanteras inom utgiftsområdet.

Av regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 1:1 Avgifter till internationella organisationer följer att anslagspost 2 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet bl.a. får användas för utgifter för konsulära insatser i de situationer då många svenska medborgare, och i förekommande fall svenska medborgares utländska familjemedlemmar, i Sverige bosatta utlänningar, nordiska medborgare samt EU-medborgare och deras familjemedlemmar drabbas av en sådan allvarlig olycka eller katastrof i utlandet som avses i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

² Ibid., s. 243.

eller liknande händelser Regeringskansliet (UD) ska snarast efter rekvisition från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utbetala belopp för utgifter hänförliga till det initiala skedet eller till förberedelser och höjd beredskap för sådana insatser. I de fall tillgängligt belopp på anslaget inte är tillräckligt ska MSB:s kostnader för insatsen betalas i enlighet med beslut av regeringen.

Utredningen kan konstatera att de ändamål för vilka anslaget får användas, utöver för avgifter till internationella organisationer, när det gäller kriser avser utgifter för konsulära insatser vid en kris eller katastrof utomlands eller liknande händelser och för höjd beredskap och initiala åtgärder vid en konsulär kris. Utredningen vill här uppmärksamma att en evakuering av utsänd personal vid en utlandsmyndighet i sig inte är en konsulär insats. Nuvarande ändamålsbeskrivning för det aktuella anslaget kan med tanke på detta behöva förtydligas till att omfatta situationer utan konsulär komponent. Detta särskilt när det gäller höjd beredskap och initiala åtgärder.

Vid andra stödinsatser

När en myndighet lämnar stöd efter begäran från UD och fakturerar UD för sina kostnader, och om stödet inte ges för att genomföra eller förbereda inför en större konsulär insats eller ingår i myndighetens uppdrag, så bör kostnaderna belasta den del av den centrala budgeten som har delegerats till sakägande enhet hos UD.

11 Försvarsmaktens stöd till svenska utlandsmyndigheter

11.1 Inledning

Utredningen har undersökt behoven av och möjligheterna till utökat deltagande från svenska myndigheter när det gäller skyddsåtgärder för utsänd personal. Utredningen har identifierat att det i första hand är Försvarsmakten och Polismyndigheten som blir aktuella i det sammanhanget. I detta kapitel ger vi en beskrivning av Försvarsmaktens uppdrag, resurser och relevant regelverk. Vidare analyserar utredningen myndighetens möjligheter att ge stöd till utlandsmyndigheterna i det löpande säkerhetsarbetet.

I utredningens uppdrag ingår även att redovisa de praktiska och rättsliga förutsättningarna för stöd från relevanta myndigheter vid konsulära kriser och evakueringar. Vi redogör därför även för det regelverk och de beslutsprocesser som rör stöd med väpnade styrkor från Försvarsmakten.

11.2 Försvarsmaktens uppdrag

Enligt förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten framgår det att Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato.

Vidare framgår det av Försvarsmaktens instruktion att myndigheten därutöver har följande huvudsakliga uppgifter.

- Att organisera samövade krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa myndighetens huvuduppgift.

- Att främja Sveriges säkerhet.
- Att kunna förebygga och hantera konflikter och krig i Sverige och utanför svenskt territorium.
- Att bedriva omvärldsbevakning och upptäcka, identifiera och förvarna om yttre hot mot Sverige och svenska intressen.
- Att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet samt att leda och bedriva militär säkerhetstjänst i syfte att skydda de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde.
- Att leda och samordna totalförsvarets signalskyddstjänst, inklusive arbetet med säkra kryptografiska funktioner som är avsedda att skydda skyddsvärd information.
- Att kunna delta i internationella militära operationer och fredsfrämjande insatser samt kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer.
- Att i samverkan med berörda myndigheter och andra aktörer kunna lämna stöd till Nato och allierade stater när dessa tillsammans med Sverige deltar i eller genomför gemensamma operationer, aktiviteter och övningar på svenskt territorium.
- Att ha en aktuell operationsplanering för myndighetens uppgifter i krig och fred.
- Att med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

11.3 Försvarsmaktens resurser

11.3.1 Stöd vid kriser

Inom Försvarsmakten finns ett antal resurser som kan stödja under konsulära och andra kriser med räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsoperationer. Dessa förmågor är väl övade med hög tillgänglighet och framför allt lämpade för situationer med höga till mycket höga risknivåer för såväl uppdrag som personal och tredje person. Vid situationer där dessa förmågor nyttjas krävs i vissa situationer ett våldsmandat för att som sista utväg kunna ingripa med våld för att skydda och säkra svenska intressen och ytterst rädda liv.

Försvarsmaktens förmågor täcker ett brett spektrum av nödvändiga kapaciteter för att lösa ovan nämnda operationer. Lednings- och samverkansförmågor möjliggör säkra sambandsvägar och möjligheter att samverka och samordna insatserna på taktisk, operativ och strategisk nivå. Förmågan till strategiska och taktiska luft- och sjötransporter och taktisk rörlighet möjliggör rörlighet till och inom ett operationsområde och att kunna få ut den personal som omfattas av en evakuering. Logistik- och sjukvårdsresurser bidrar till uthållighet i insatsen.

Underrättelseförmågor möjliggör en god situationsuppfattning för beslutsfattande på olika nivåer samt möjlighet att bland annat lokalisera trupprörelser och vid behov individer som exempelvis blivit bortförda.

Varje situation är unik och beskrivna förmågor sätts samman utefter uppdragets karaktär genom så kallade uppdragsspecifika enheter som innehåller de förmågor som anses nödvändiga för att lösa uppdraget. En militär operation leds normalt av operationsledningen och samverkan och samordning sker nationellt och internationellt på militärstrategisk, operativ och taktisk nivå, såväl mellan myndigheter och Regeringskansliet som med internationella partners. Här bör särskilt lyftas Försvarsmaktens internationella nätverk av partners och organisationer som kan stödja med information och underättelser, fysiska accesser och resurstöd eller i form av gemensamma operationer.

Exempel på en uppdragsspecifik enhet är den styrka som deltog vid evakueringen i Sudan april 2023 med specialförband, delar ur flygvapnet, samverkanslag ur operativa ledningen, logistik och sjukvård.

Försvarsmakten har även möjlighet att via ramavtal köpa in flygresurser efter behov.¹

Försvarsmaktens resurser behöver förstås i en kontext där flera andra aktörer samverkar. Beroende på situation kan det vara en fråga om att samordna diplomati, militära operationer och strategisk kommunikation för att skapa möjligheter att genomföra och lyckas med uppdraget.

¹ Med förmedlingsföretaget Air Contact.

11.3.2 Stöd i det löpande säkerhetsarbetet

Som framgår ovan kan Försvarsmakten i dag lämna stöd till utlandsmyndigheterna vid kriser, exempelvis genom att stödja och genomföra evakueringar. Försvarsmakten har ingen roll i det löpande säkerhetsarbetet vid utlandsmyndigheterna.

När en utlandsmyndighet bedöms ha behov av förstärkt säkerhet kan UD i dag köpa vissa tjänster från privata säkerhetsföretag. Det rör sig bland annat om säkerhetsrådgivare som ska fungera som rådgivare i säkerhets- och beredskapsfrågor till myndighetschefen, säkerhetsoperatörer som ska delta som taktisk resurs vid transporter och vara personalens yttersta skydd samt säkerhetsvakter som bevakar ambassaden dygnet runt, året om och ska förhindra obehörigas tillträde till ambassadområdet och kanslibyggnaden. Här ska poängteras att i de fall det även finns en yttre bevakningsgrupp så är den som regel lokalt upphandlad av utlandsmyndigheten.

Försvarsmakten har i dag de förmågor och kompetenser som behövs för att kunna utföra vissa av dessa uppgifter. Ett exempel är militärpolisen som redan i dag tillhandahåller personskydd till bland annat överbefälhavaren.

Möjligheter till ytterligare stöd

De tjänster som idag tillhandahålls av privata säkerhetsföretag skulle Försvarsmakten i teorin kunna tillhandahålla under kortare tid med de förmågor och kompetenser som finns, inom ramen för en tillfällig förstärkningsoperation.

Om myndigheten helt skulle ersätta de privata säkerhetsföretagen över tid på de platser som bedöms ha behov av förstärkt säkerhet skulle detta utgöra en helt ny uppgift för Försvarsmakten. En uppgift som Försvarsmakten idag inte är dimensionerad för och som skulle kräva ökade personal- och förbandsvolymer, ökad ekonomisk ram, investeringar i materiel, infrastruktur och säkerhetsskyddsåtgärder samt en fördjupad översyn av de rättsliga förutsättningarna för att kunna bedriva denna verksamhet. I jämförelse med kostnaderna för de privata säkerhetsföretagen skulle motsvarande kostnader för Försvarsmakten bli högre.

Kopplat till den inriktning som är given i Försvarsbeslutet 2024 är det därför i dagsläget inte önskvärt att ge myndigheten i uppdrag

att stödja utlandsmyndigheterna annat än med tillfälliga insatser i särskilda situationer.

11.4 Rättslig reglering

11.4.1 Stöd utan väpnad styrka

Stödförordningen

Försvarsmaktens möjlighet att stödja andra myndigheter regleras i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (Stödförordningen). Stödförordningen kan för Försvarsmaktens del sägas utgöra en utökning och en precisering av den generella skyldigheten för myndigheter att ge varandra stöd som finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt förordningen kan exempelvis statliga myndigheter begära stöd från Försvarsmakten. Det är Försvarsmakten som beslutar om stöd ska lämnas. Förordningen beskriver ett antal förutsättningar för att stödet ska kunna lämnas.

När Försvarsmakten lämnar stöd enligt Stödförordningen får Försvarsmaktens personal enligt 7 § inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Skälen till denna restriktiva syn på Försvarsmaktens vålds- och tvångsåtgärder mot enskilda brukar motiveras mot bakgrund av händelserna i Ådalen 1931, där fem personer dödades av militär skottlossning i samband med en demonstration. Alltsedan dess har det gjorts en distinkt avgränsning när det gäller Försvarsmaktens fredstida vålds- och tvångsmandat mot enskilda vid stöd till det övriga samhället.

I förarbetena till Stödförordningen konstateras att statsmakternas syn på användande av Försvarsmakten i övrigt har kommit till uttryck genom uttalanden som inte är rättsligt bindande, men som sedan lång tid har omfattats med så utbredd enighet att de ändå i stor utsträckning uppfattas som styrande.² Dessa principer innebär bland annat att Försvarsmakten med stor återhållsamhet bör anförtros uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet. Det innebär även att väpnad trupp inte ska få sättas in mot den egna befolkningen.

² SOU 2001:98 *Stöd från Försvarsmakten* s. 132–133.

I förarbetena anges vidare att svårigheterna när det gäller en avgränsning av befogenheter att utöva lagligt tvång eller våld för personal ur Försvarsmakten vid stöd åt andra myndigheter är betydande och att det därför inte är lämpligt att personal ur Försvarsmakten tilldelas andra befogenheter att utöva tvång eller våld än sådana som tillkommer var och en. En sådan begränsning motsvarar befogenheter som följer indirekt av regler om straffrättslig ansvarsfrihet, bland annat om nödvärn eller nöd.

Personal ur Försvarsmakten kan med dessa begränsningar dock utföra uppgifter som är nödvändiga för att exempelvis, polisen ska kunna lösa sina uppgifter, även om polisen då kommer att använda tvång eller våld. Stöd med sådana uppgifter kan bland annat innebära en avgörande förutsättning genom att viss materiel som endast finns hos Försvarsmakten kommer till användning. Det bör inte vara något hinder för Försvarsmaktens personal att till exempel delta i transport av eller annan hantering av sådan materiel.

När Försvarsmakten lämnar stöd enligt förordningen får personalen inte heller användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas.

I ovan nämnda förarbeten konstateras vidare att det inte är lämpligt att ge Försvarsmaktens personal rätt att utöva tvång eller våld i samband med stöd åt civil verksamhet. En konsekvens av detta ställningstagande blir att Försvarsmaktens personal inte bör användas i situationer där det finns risk för att den kan hamna i ett läge där det blir fråga om våldsanvändning från denna personals sida. Utredningen anger i sitt betänkande om stöd från Försvarsmakten att det skulle kunna hävdas att en sådan reglering utesluter stöd i vissa situationer där sådant skulle kunna övervägas, till exempel insatser med militära specialfordon där det inte kan uteslutas att den militära personalen hamnar i en situation där den måste ta till våld. I betänkandet anges att det enda sättet att undvika otydligheter i lagstiftningen vore att man helt utesluter användning av militär personal i situationer som man i förväg ser kan utvecklas på ett sådant sätt att denna personal blir mer eller mindre tvungen att använda tvång eller våld mot enskilda.

Utredningen om polisens beredskap som överlämnade sitt betänkande i maj 2025 för ett resonemang kring bestämmelsen i 3 § förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter om Försvarsmaktens våldsanvändning som

även har bäring på motsvarande bestämmelse i Stödförordningen.³ I betänkandet anges att begränsningen att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda inte utesluter att våld som utövas med stöd av den generella nödvärnsrätten får användas. I betänkandet anges vidare att det inte av förordningen går att utläsa att detta skulle vara syftet med bestämmelsen. Utredningens tolkning är att bestämmelsen i 3 § snarare ger uttryck för att förordningen inte ska tillämpas om det finns risk för sådan vålds- eller tvångsanvändning mot enskilda som kräver särskilt lagstöd och som enligt regeringsformen inte kan regleras i förordning. Utredningen anför också att det i och för sig kan ifrågasättas om det är lämpligt med stöd i en situation där det finns en överhängande risk för att våldsanvändning med stöd av nödvärnsrätt behöver utövas. En sådan situation kan antas vara mycket våldsam och eventuellt kunna övergå till att förutsätta även andra vålds- eller tvångsbefogenheter. Frågan om hur stor risk, för att nödvärnsrätt behöver utövas, som kan tillåtas för att det ska anses vara lämpligt och möjligt att lämna stödet enligt förordningen bör ankomma på myndigheterna att avgöra.

För att tydliggöra att förordningen om Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter inte utesluter stöd i situationer där det kan finnas risk för att Försvarmaktens personal behöver utöva nödvärnsrätt föreslår den utredningen i sitt betänkande att bestämmelsen i 3 § ska upphävas.

I betänkandet föreslås även att en ny bestämmelse ska införas i Stödförordningen. Bestämmelsen tar sikte specifikt på hur skaderisken ska beaktas i samband med stöd som lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Den nya bestämmelsen innebär att Försvarmaktens personal i sådana situationer inte får användas för uppgifter som kan medföra att personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör i myndighetens egen ordinarie verksamhet.⁴

Det kan konstateras att ovanstående resonemang avseende våld- och tvångsförbudet i Stödförordningen tar sikte på det stöd som Försvarmakten lämnar till civil verksamhet i Sverige. Förutsättningarna för stöd till en annan myndighet som Försvarmakten ger utomlands skiljer sig från den nationella kontext som beskrivs ovan.

³ SOU 2025:57 *Polisiär beredskap i fred, kris och krig* s. 500.

⁴ Ibid. s. 467–469.

Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får, enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, under vissa förutsättningar begära stöd av Försvarsmakten vid terrorismbekämpning. Stödet får innefatta insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Regeringen måste ha lämnat sitt medgivande till begäran förutom i brådskande fall. Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

11.4.2 Stöd med väpnad styrka

Regeringsformen

Om Försvarsmaktens insats bedöms innefatta sändande av en väpnad styrka utomlands blir regeringsformens bestämmelser tillämpliga. Enligt 15 kap. 16 § första stycket regeringsformen får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Av andra stycket följer att svenska väpnade styrkor i övrigt får sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller att riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Lagar med bemyndigande för regeringen

Riksdagen har antagit tre sådana lagar som avses i 15 kap. 16 § andra stycket regeringsformen där beslutanderätten i vissa fall har delegerats till regeringen. Enligt lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands får regeringen, på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av OSSE, ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Den andra lagen är lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Enligt den lagen får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övning och annan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Den tredje lagen är lagen (2020:782) om operativt militärt stöd som ger regeringen ett bemyn-

digande att under vissa förutsättningar på begäran av Finland sätta in väpnade styrkor för att stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

I sammanhanget kan nämnas den promemoria om en tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar som skickades på remiss den 25 april 2025.⁵

I promemorian föreslås att det för att sätta in styrkor i sådan verksamhet som huvudregel ska krävas ett beslut av riksdagen. Beslutet kan avse verksamhet under ett kalenderår eller en annan period. Därutöver föreslås att regeringen, även utan ett sådant beslut, ska få sätta in svensk väpnad styrka, inom ramen för Natos försvars- och avskräckningsverksamhet med en begränsad numerär under en begränsad tid om behovet av ett svenskt deltagande uppkommer med kort varsel eller om ett dröjsmål skulle kunna leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen.

11.5 Väpnad styrka

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns någon entydig definition av vad som ska anses vara en väpnad styrka.

Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar har att avgöra om det rör sig om en väpnad styrka i det enskilda fallet. Det har bland annat ansetts röra sig om en väpnad styrka när den insatta militära personalen är utrustad och organiserad på ett sätt som innebär att den som en enhet har kapacitet att utföra väpnad strid, och detta även om styrkan inte har något mandat att använda vapenmakt utöver i självförsvar. Det är emellertid inte enbart styrkans beväpning som avgör om det är en väpnad styrka i regeringsformens mening. Exempelvis kan regeringen utan riksdagens godkännande sända örlogsfartyg eller stridsflygplan utomlands för besök.⁶ Det står dock klart att enbart militär materiel, till exempel vapen, fordon, fartyg och luftfartyg, inte i sig utgör en väpnad styrka och att stöd som enbart avser materiel inte skulle kräva bemyndigande i särskilt fall av riksdagen. Som utgångspunkt är det inte heller fråga om sändande av en väpnad styrka om stödet består av enskilda militärer, till exempel

⁵ Ds 2025:11 *En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar*.

⁶ Se förordning (1996:930) om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands.

militära experter eller stabsofficerare, som inte har stridsuppgifter och endast är beväpnade för personligt självförsvar.⁷

Vid bedömningen av om en styrka ska anses vara en väpnad styrka i regeringsformens mening bör alltså, utöver hur beväpningen ser ut, beaktas sådant som hur styrkan är organiserad, dess storlek, sammansättning och förmåga samt i vilken miljö den ska verka och framför allt vilka uppgifter den har.

11.6 Folkrättslig grund

När det är fråga om att agera med en militär styrka utomlands måste, utöver det nationella mandatet som utgörs av riksdagens medgivande till och/eller regeringens beslut om insatsen, eventuell våldsanvändning vila på en folkrättslig grund. För att Sverige ska kunna sända en militär styrka till ett annat land krävs som huvudregel att det aktuella landet ger sitt samtycke till detta eller att det finns ett mandat från FN:s säkerhetsråd.

I sammanhanget aktualiseras Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1). Av konventionen framgår bland annat att en mottagande stat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra angrepp mot diplomatiska företrädares person, frihet och värdighet (det s.k. värdlandsskyddet). Även i händelse av väpnad konflikt ska den mottagande staten bereda möjligheter för den som åtnjuter privilegier och immunitet och som inte är medborgare i den mottagande staten, liksom deras familjemedlemmar, att vid första lägliga tillfälle lämna landet. Särskilt gäller att den mottagande staten vid behov till deras förfogande ska ställa för dem själva och deras egendom nödvändiga fortskaffningsmedel.

Inför riksdagens beslut om medgivande för regeringen att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för att i enlighet med folkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats från Sudan konstaterade regeringen att den folkrättsliga grunden för evakueringsinsatsen primärt utgjordes av samtycke.⁸ I betänkandet angavs vidare att Sudan inte hade levt upp till Wienkonventionens krav på värdlandsskydd. Regeringen gjorde även bedömningen att det finns ett

⁷ Prop. 2019/20:110 *Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland* s. 23–24.

⁸ Se bet. 2022/23:UU17 *Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan* s. 6.

visst folkrättsligt utrymme för begränsade evakueringsinsatser som avser egna medborgare under exceptionella säkerhetslägen.

Det är viktigt att framhålla att även rätten att försvara sig själv och andra utgör en grund för rätten att använda våld och tvång i detta sammanhang. Som har konstaterats i flera utredningar och propositioner så finns det inte någon svensk författningsreglering av svensk väpnad styrkas våld- och tvångsanvändning under internationella militära insatser.⁹ Avsaknaden av särskild författningsreglering på området innebär dock inte att svenska styrkors verksamhet utomlands är oreglerad. Utöver den folkrättsliga grunden (till exempel i form av en inbjudan) så måste militär maktutövning genomföras i enlighet med tillämpliga insatsregler och i övrigt tillämplig internationell rätt, exempelvis internationell humanitär rätt och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Dessutom styrs frågan om vilka befogenheter en svensk styrka har av det nationella mandatet. När det är fråga om en väpnad styrka ges det nationella mandatet av riksdagens medgivande och regeringens beslut inför insatsen. När det militära bidraget inte utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening så är det regeringsbeslutet enbart som ger det nationella mandatet.¹⁰ Detta var exempelvis fallet med evakueringsinsatsen i Afghanistan 2021.

I det sammanhanget kan det även påpekas att det inte finns något krav enligt regeringsformen att i lag reglera svenska styrkors maktbefogenheter, till exempel våld- och tvångsåtgärder, utomlands gentemot utländsk befolkning eller andra som befinner sig på utländskt territorium.¹¹

Våld- och tvångsanvändningen grundar sig i stället dels på det folkrättsliga mandatet och relevant folkrättslig reglering i övrigt, dels på det nationella mandatet för en specifik insats. Regeringen har i tidigare propositioner anfört att en väpnad styrkas rätt att bruka våld i samband med strid i princip är oreglerad i straffrättsligt hänseende. Det ligger emellertid i sakens natur att det straffrättsliga regelsystemet inte är avsett att hindra svensk militär personal från

⁹ Se exempelvis SOU 2011:76 *Våld och tvång under internationella militära insatser* s. 181, SOU 2016:64 *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete*, SOU 2018:31 *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland* och prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* s. 82.

¹⁰ Se prop. 2020/21:30, s. 82–82.

¹¹ Se SOU 2016:64 s. 111.

att på vedertaget sätt enligt folkrättslig praxis lösa sina uppgifter inom ramen för en internationell militär insats.¹²

11.7 Den parlamentariska processen

Den nuvarande beslutsgången för de stödåtgärder från Försvarsmakten som inte rymms inom stödförordningen kräver som regel att regeringen beslutar en proposition som efter godkännande från riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att fatta beslut om att sända en väpnad styrka. Den ordinarie processen innan regeringen kan fatta ett sådant beslut medför beredning, såväl i Regeringskansliet som i riksdagen. Denna process är ofta tidskrävande. Det finns dock vissa möjligheter att påskynda processen som skulle kunna användas när Försvarsmaktens stöd bedöms vara tidskritiskt.

Nedan följer en redovisning av den ordinarie parlamentariska processen och de möjligheter som finns att förkorta denna.

11.7.1 Beredning i riksdagen

Regeringen och varje riksdagsledamot får i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (den s.k. initiativrätten, 4 kap. 4 § regeringsformen). Hur initiativrätten ska utövas regleras i 9 kap. riksdagsordningen. Även ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde. Det sker genom utskottsinitiativ (9 kap. 16 § riksdagsordningen).

Regeringen lämnar förslag till riksdagen genom propositioner (9 kap. 2 § första stycket riksdagsordningen). Riksdagsledamöter lämnar förslag till riksdagen genom motioner (9 kap. 10 § riksdagsordningen). Utskotten tar initiativ genom utskottsbetänkanden enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet (9 kap. 16 § riksdagsordningen). En proposition ska ges in till riksdagsförvaltningen och anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna (tilläggsbestämmelse 9.2.1 i riksdagsordningen). Vanligtvis följer en följdmotionstid om 15 dagar efter den dag då ärendet anmäldes till kammaren (9 kap.

¹² Se prop. 2020/21:30 s. 83 och prop. 1995/96:113 *Svensket deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien* s. 13.

12 § riksdagsordningen). Innan ärendet därefter hänvisas till ett utskott ska det, som huvudregel, bordläggas vid ett sammanträde med kammaren (10 kap. 2 § riksdagsordningen). Därefter följer beredning och behandling i utskottet (10 kap. 2 och 3 §§ riksdagsordningen).

Av 11 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen framgår att när ärendet är färdigbehandlat i utskottet ska ett betänkande eller utlåtandet från utskottet anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan det avgörs. I paragrafens första stycke stadgas att detta ska vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Enligt tilläggsbestämmelse 11.2.1 i riksdagsordningen ska betänkandet vara tillgängligt för ledamöterna senast kl. 15.00 den dag som anges i 2 § första stycket.

Enligt 6 kap. 9 § första stycket riksdagsordningen sammanträder kammaren på kallelse av talmannen om inte annat föreskrivs i regeringsformen eller i riksdagsordningen. En kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg. Om det finns synnerliga skäl får kallelse anslås senare och sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det. Inför sammanträdet ska talmannen upprätta en föredragningslista över vad som ska behandlas under sammanträdet (6 kap. 13 § första stycket riksdagsordningen). Det ska vidare framgå om sammanträdet är ett arbetsplenum.

Ett ärende i vilket överläggning äger rum i får inte tas upp till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit att överläggningen är avslutad (11 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen). Detta för att garantera yttranderätten i kammaren.

Ett betänkande eller utlåtande får tas upp till avgörande endast vid ett sammanträde som i kallelsen och på föredragningslistan angetts som arbetsplenum (11 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen). För att kammaren sedan ska kunna fatta beslut krävs att talmannen ställer proposition till beslut (11 kap. 7 § första stycket riksdagsordningen).

Riksdagsbehandlingen av propositioner kan dock snabbas upp något enligt bestämmelser i riksdagsordningen.

- Talmannen kan kalla till sammanträde med kort varsel. Om talmannen bedömer att det finns synnerliga skäl kan tidsbestämmelserna om att kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg frångås. En förutsättning för att sammanträdet ska få hållas är att en majoritet av riks-

dagens ledamöter medger det. Prövningen sker vid det sammanträde till vilket kallelsen har skett. Det är möjligt att hålla mer än ett sammanträde på en dag, även om detta ansetts mindre väl förenligt med reglerna om bordläggning.

- Om ett sammanträde behöver hållas då arbete i kammaren inte pågår kan talmannen kalle till ett extra sammanträde. Beslut om det fattas av regeringen eller om minst 115 ledamöter begär det. Ett sådant sammanträde ska hållas inom 10 dagar från det att begäran om sammanträdet har framställts och först efter det att ledamöterna har fått skälig tid att inställa sig. Ett sammanträde för arbetsplenum kan hållas, även om det inte ingår i riksdagens planering, inom kortare tid än 48 timmar från det att ledamöterna underrättades om kallelsen. Det förutsätter dock att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för att ärendet får avgöras.
- Riksdagen kan besluta om förkortad motionstid om ett ärende kräver skyndsam handläggning och synnerliga skäl föreligger. Följdmotionstiden får dock aldrig helt sättas ur spel. En förkortning av motionstiden är ett allvarligt ingrepp och får därför enbart ske genom särskilt beslut av riksdagen, eventuellt i samband med hänvisning till utskottet, och endast på förslag av regeringen i en proposition eller av ett riksdagsorgan som lämnat en framställning. Förkortning av motionstiden bör vara en ren undantagsföreteelse. Följdmotionstiden får aldrig helt sättas ur spel.¹³ En dags motionstid anses dock vara ett minimum.¹⁴
- Riksdagen kan besluta om omedelbar hänvisning av ett ärende till utskottet utan föregående bordläggning.
- Riksdagen får även, på förslag av talmannen eller utskottet, besluta om kortare tillgänglighet av ärenden. Det innebär att ärendet får avgöras trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas.

¹³ Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 541.

¹⁴ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap* s. 275 med hänvisning till Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO, version 3A, kommentaren till 9 kap. 13 § RO.

Genom att vidta sådana åtgärder kan tiden för ett ärende i riksdagen i vissa fall kortas ned till några dagar eller någon vecka.¹⁵

Regeringen lämnade den 6 mars 2025 proposition om deltagande i Natos luftförsvarsoperation i Polen som har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina. Motionstiden förkortades till fem dagar. Tiden från överlämnandet till beslut var 14 dagar.

Ärenden kan som framgått ovan också väckas i riksdagen genom att ett utskott lämnar förslag till riksdagen genom ett utskottsinitiativ. Det krävs en majoritet i utskottet för detta. Genom ett utskottsinitiativ kan tiden för riksdagsbehandling förkortas i väsentlig mån. Till exempel finns det inte någon motionsrätt när ett utskottsbetänkande läggs fram efter ett utskottsinitiativ. Vidare har ett utskott möjlighet att lämna förslag om att ärendet får avgöras även om kortare tid än två vardagar förflutit sedan betänkandet blev tillgängligt för riksdagsledamöterna. Ett exempel på utskottsinitiativ är ärendet om svenskt deltagande med en väpnad styrka i evakueringsinsatsen i Sudan våren 2023. Situationen i Sudan försämrades allvarligt under april 2023. UD lämnade tisdagen den 18 april information till utrikesutskottet om situationen i Sudan. Den 19 april beslutade regeringen efter hemställan från Försvarsmakten om att bland annat ge Försvarsmakten i uppdrag att stödja Sveriges ambassad i Khartoum vid evakuering av personer och materiel från Sudan. Stödet enligt det första uppdraget bedömdes inte utgöra en väpnad styrka. Regeringen såg dock ett brådskande behov av att sätta in en väpnad styrka för genomförande av evakueringsinsatsen. Regeringskansliet inkom den 22 april med ett underlag från regeringen till ett utskottsinitiativ om svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan. Den 23 april, beslutade utrikesutskottet om ett utskottsinitiativ om att medge insättandet och beslut i kammaren fattades samma dag.¹⁶

I ett enskilt fall, när ideala förhållanden råder, är det alltså möjligt att korta ned tiden för riksdagsbehandlingen till någon eller några dagar. De olika bestämmelserna som möjliggör en snabbare beslutsprocess i riksdagen är dock alla undantagsregler från det ordinarie förfarandet.

¹⁵ Se vidare SOU 2023:75 s. 272 ff. och SOU 2018:31 s. 59 ff.

¹⁶ Se bet. 2022/23:UU17, rskr. 2022/23:168 samt rprot. 2022/23:96.

11.8 Försvarsmaktens deltagande i skyddsåtgärder

Bedömning: Inom Försvarsmakten finns det kompetenser som kan bidra med stöd till utlandsmyndigheternas löpande säkerhetsarbete. En sådan lösning bedöms dock inte som lämplig i dagsläget.

Skälen för bedömningen

Försvarsmaktens främsta uppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Försvarsmakten ska vidare hävda Sveriges territoriella integritet och kunna bidra till att hävda allierade staters territoriella integritet. I Försvarsmaktens uppdrag ingår att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen.

Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Detta utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Sådana händelser har ökat och kan även framöver komma att öka hoten mot Sverige och svenska intressen. Den verksamhet som bedrivs vid våra utlandsmyndigheter är en del av den vitala politiska och ekonomiska funktion som UD:s verksamhet fyller. Där kan också finnas skyddsvärd information på utlandsmyndigheterna vars röjande kan skada Sveriges säkerhet. Ett angrepp mot våra utlandsmyndigheter kan därför i vissa fall utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

De tjänster som UD i dag kan köpa från privata säkerhetsföretag (se mer om dessa i avsnitt 13.6–13.9) skulle Försvarsmakten i teorin kunna tillhandahålla under kortare tid med de förmågor och kompetenser som finns, inom ramen för en förstärkningsoperation. Uppgiften bör i första hand aktualiseras när det är fråga om extraordinära situationer där det är angeläget att stödet kommer från en statlig myndighet, exempelvis när det rör sig om särskilda skyddsvärden.

För att Försvarsmakten ska kunna åta sig den här typen av uppdrag kommer det att krävas resurser i form av såväl personal som finansiering. Eftersom det handlar om att värna svenska intressen är utlandsmyndigheternas säkerhet en angelägenhet för hela stats-

apparaten, inte bara för utrikesförvaltningen. Eventuella kostnadsökningar eller besparingar är därför inte avgörande för om Försvarmakten ska ges den här typen av uppdrag.

En ordning där Försvarmakten helt eller delvis ersätter de privata säkerhetsföretagen även över tid skulle innebära att den erfarenhet och kompetens som byggs upp kan bibehållas inom statsförvaltningen. Den informationsmängd som samlas in kommer vidare att tillhöra myndigheterna. I det spända säkerhetspolitiska läget i vårt närområde, inte minst med ökad risk för infiltration och intresse från främmande makts sida är det dessutom av säkerhetsmässiga skäl ett bättre alternativ än de privata säkerhetsföretagen.

Det rör sig dock om uppgifter som ligger långt ifrån Försvarmaktens ordinarie uppgifter och myndigheten är i dag inte dimensionerad för uppgiften. En ny uppgift skulle kräva bland annat ökade personal- och förbandsvolym, ökad ekonomisk ram samt investeringar. De bevakningsuppgifter som idag åligger Försvarmakten handlar främst om att bevaka militära anläggningar och liknande, inte att bevaka civila anläggningar.

När Försvarmakten tas i anspråk för att bistå det civila samhället rör det sig dessutom ofta om tillfälliga och begränsade uppdrag. Här kan också nämnas att det är ovanligt, men inte helt uteslutet, att länder använder resurser från sin militär för den här typen av uppgifter. Nederländerna och USA är exempel på länder som gör det.

Utredningen bedömer att det finns flera fördelar med att Försvarmakten ges den här typen av uppdrag. Det finns samtidigt starka skäl som talar emot en sådan lösning för närvarande, framför allt att myndighetens huvuduppgift som angetts tidigare är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp.

Vid en sammanvägd bedömning ser utredningen att skälen som talar emot överväger fördelarna. Det är därför inte är lämpligt att i dag lämna ett sådant förslag men det bör inte uteslutas i framtiden.

12 Polisens stöd till svenska utlandsmyndigheter

12.1 Inledning

Utredningen ska redovisa de praktiska och rättsliga förutsättningarna för stöd från relevanta myndigheter vid konsulära kriser och evakueringar. Utredningen ska även undersöka behoven av och förutsättningar för andra myndigheter att delta i skyddsåtgärder i utrikesrepresentationen. När det gäller det senare har utredningen identifierat att det i första hand är Försvarmakten och Polismyndigheten som kan bli aktuella i sammanhanget.

I detta kapitel redogör vi för de regelverk som styr Polismyndighetens verksamhet, myndighetens resurser och det stöd som myndigheten lämnar till utlandsmyndigheterna i dag. Även Säkerhetspolisens uppgifter redovisas i stora drag. Vidare gör utredningen en analys av möjligheter för Polismyndigheten att ge ytterligare stöd. Utredningen redogör också för polisens rätt att bruka våld.

12.2 Polismyndighetens uppgifter

Polismyndighetens huvuduppgifter är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt bekämpa brott.

Grundläggande bestämmelser om polisen och dess verksamhet finns i polislagen (1984:387). Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

12.2.1 Polislagen

I 1 § polislagen anges att polisverksamhetens ändamål är att som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Det anges vidare att polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Enligt 2b § 1 ska det inom Polismyndigheten bland annat finnas en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet Nationella operativa avdelningen (Noa).

Polismyndigheten ska samverka med andra myndigheter och organisationer (6 §).

12.2.2 Polismyndighetens instruktion

Enligt 31 § i polismyndighetens instruktion ska det utöver de avdelningar som anges i polislagen finnas bland annat en nationell insatsstyrka (NI) med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet.

12.2.3 Polismyndighetens kärnverksamhet

Polismyndigheten har en mycket bred verksamhet. Myndighetens huvudsakliga uppgifter och ansvar innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och att utreda och beivra brott. Den verksamheten beskrivs ofta som Polismyndighetens kärnverksamhet. Därutöver har Polismyndigheten, dels i uppgift att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när så kan ske, dels att fullgöra den verksamhet som ankommer på myndigheten enligt särskilda bestämmelser. Polismyndigheten utför ett stort antal uppgifter som följer av särskild reglering. Myndigheten utför också uppgifter som inte är författningsreglerade utan snarast en följd av tradition eller hävd. Polismyndigheten har med tiden påförts en mängd uppgifter som i mindre utsträckning har samband med myndighetens traditionella kärnverksamhet. Samtidigt som myndighetens ansvar därmed har utvidgats, har en diskussion om behovet av renodling av verksamheten pågått. Frågan har varit föremål för utredningar, både generella

som analyserat frågan brett och områdesspecifika som beaktat renodlingsaspekter i enskilda delar.¹ Under det senaste årtiondet har vissa åtgärder genomförts för att renodla Polismyndighetens verksamhet.

Den 29 augusti 2024 tillsatte regeringen en utredning (*En stärkt tillsyn av tivolin och en översyn av vissa uppgifter som utförs av Polismyndigheten*, dir. 2024:75). Uppdraget ska slutredovisas senast den 7 oktober 2025. I uppdraget ingår att föreslå en effektivare ansvarsfördelning av vissa uppgifter som Polismyndigheten utför. I direktiven anges att det enligt regeringen är av stor vikt att Polismyndigheten inte åläggs ansvar för uppgifter som kan utföras lika bra eller bättre och mer effektivt av någon annan. I direktiven anges också att det med tanke på samhällsutvecklingen är viktigare än någonsin att Polismyndigheten kan fokusera på sitt kärnuppdrag. Det är enligt regeringen därför angeläget att det vidtas åtgärder för att renodla myndighetens uppdrag ytterligare. En utgångspunkt bör vara att Polismyndigheten inte ska ägna sig åt arbetsuppgifter som saknar eller har låg polisiär relevans. Frågan om graden av polisiär relevans kan bedömas utifrån flera kriterier, till exempel om ett ordnings- och säkerhetstänkande är av dominerande betydelse när uppgiften utförs och om det kan antas att våld eller tvångsmedel måste användas för att utföra uppgiften.

Ambitionen att renodla Polismyndighetens verksamhet innebär inte att myndigheten inte kan ges andra uppgifter när dessa bedöms vara särskilt angelägna och bör utföras av poliser.

12.3 Polismyndighetens resurser

12.3.1 Nationella operativa avdelningen

Noa ska inrikta och leda polisverksamheten nationellt och internationellt samt stödja polisregionerna i olika typer av verksamheter. Noa ansvarar för att stärka hela Polismyndigheten genom att driva utveckling och upprätthålla en strategisk nationell lägesbild över brottsligheten. Vidare samordnar Noa nationellt och internationellt arbete för brottsbekämpande verksamhet samt högspecialiserad och unik polisverksamhet som kompletterar polisregionerna vid behov.

¹ Se exempelvis SOU 2002:70 *Polisverksamhet i förändring*.

12.3.2 Nationella insatsstyrkan

I Polismyndigheten ingår NI, som är Sveriges anti-terrorstyrka. NI är en sektion inom Noa vars huvuduppgift är att operativt bekämpa terrorism i Sverige genom att ingripa mot terrorattentat eller när ett sådant kan befaras. Utöver huvuduppgiften utgör NI polisens yttersta insatsresurs. Sektionen hanterar situationer som är så allvarliga, ovanliga eller riskabla att de inte går att hantera inom den vanliga polisverksamheten. För att kunna bidra på det sättet har NI specialiserade förmågor när det gäller utrustning, utbildning och taktik. NI genomför verksamhet såväl i Sverige som utomlands.

12.3.3 Gränspolisen

Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll till och från Sverige. I gränspolisverksamheten ingår också att utföra inre utlänningskontroll och verkställa Migrationsverkets och domstolsbeslut om avvísning eller utvisning. Gränspolisen kan lämna stöd till utlandsmyndigheter bland annat genom att fastställa identitet och granska resehandlingar vid evakueringar eller liknande insatser. Detta kan bli aktuellt vid konsulära kriser, nu senast med anledning av kriget i Gaza.

12.4 Säkerhetspolisens uppgifter

Säkerhetspolisen är en nationell säkerhetstjänst och bedriver under rättelse- och säkerhetsarbete. Myndigheten ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott samt utreda och beivra dessa typer av brott. Myndigheten ansvarar även för personskyddet för den centrala statsledningen samt fullgör uppgifter i enlighet med säkerhetsskyddslagen. Uppgifterna regleras i första hand genom polislagen, förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete mm., och förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Vidare regleras delar av myndighetens arbete i Säkerhetspolisens föreskrifter om Polismyndighetens medverkan i skyddet av en person för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar (PMFS 2023:17) samt i Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om

skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar (PMFS 2023:6). Personskyddsuppdragen för den centrala statsledningen utförs huvudsakligen i Sverige, men Säkerhetspolisen bistår även vid utlandsresor för den centrala statsledningen. Myndigheten ska även på begäran från bland annat Regeringskansliet lämna råd om säkerhetsskydd.

Säkerhetspolisen har inte ett uttryckligt uppdrag att ge stöd till utlandsmyndigheterna. Det sker dock en samverkan mellan myndigheterna vid vissa givna tillfällen, exempelvis då någon skyddsperson reser utomlands.

12.5 Polisens våldsanvändning

Rättslig reglering

Regeringsformen

I 2 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden. Grundlagsskyddet mot kroppsstraff och tortyr är absolut och kan bara inskränkas genom en ändring av grundlagen. Det kan alltså inte begränsas genom vanlig lag eller på annat sätt. Regeringsformen innehåller ingen särskild bestämmelse om rätt till liv. Däremot finns det ett förbud mot dödsstraff i 2 kap. 4 §. Även detta förbud är absolut och kan inte inskränkas på annat sätt än genom en grundlagsändring.

Den grundlagsbestämmelse som är av störst relevans för polisens våldsanvändning är bestämmelsen i 2 kap. 6 § första meningen regeringsformen enligt vilken var och en som vistas i Sverige är skyddad från påtvingat kroppsligt ingrepp från det allmänna. Såväl handlingar som är straffbara enligt brottsbalken som annan våldsanvändning som riktas mot person utgör ett ingrepp i lagrummets mening. Bestämmelsen omfattar bara sådana kroppsliga ingrepp som är påtvingade. Rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen är till skillnad från rättigheterna i 2 kap. 4–5 §§ inte absoluta utan relativa. De får enligt 2 kap. 20 § första stycket begränsas genom lag, men endast i den utsträckning som medges i 2 kap. 21–24 §§.

Av 2 kap. 21 § regeringsformen framgår att begränsningar enligt 2 kap. 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är god-

tagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. En annan begränsning av lagstiftningsmöjligheterna finns i 2 kap. 19 § regeringsformen. Där framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Om det finns ett bemyndigande i lag får skyddet för den kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 20 § andra stycket också begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 §. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 5 § meddela föreskrifter om när en lag ska träda i kraft, när den ska börja och upphöra att tillämpas eller hur den ska tillämpas i förhållande till ett annat land. Regeringens föreskriftsrätt är alltså begränsad.

Därutöver har regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen en generell möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § kan meddelas utan särskilt bemyndigande i lag men får endast vara av administrativ karaktär, eller fylla ut lagen i materiellt hänseende utan att tillföra den något väsentligt nytt. Regeringen kan också enligt 8 kap. 11 § bemyndiga en myndighet att meddela sådana verkställighetsföreskrifter som avses i 8 kap. 7 §.

För polisens del innebär regeringsformens bestämmelser ett absolut förbud mot vissa handlingar, till exempel tortyr i syfte att framtvinga ett bekännande. I övrigt gäller att åtgärder som inskränker den enskildes fri- och rättigheter behöver ha stöd i lag. Detta lagstöd finns i dag främst i polislagen. I 8 § polislagen finns en erinran om att det krävs uttryckligt lagstöd för ingripanden som begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen.

Polislagen

De allmänna principerna för polisens tjänsteutövning finns i 8 § polislagen. Av bestämmelsens första stycke framgår att en polis som verkställer en tjänsteuppgift ska iaktta vad som är föreskrivet i lag och annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hän-

syn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckningen som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Principerna i 8 § första stycket polislagen brukar benämnas nödvändighets- och försvarlighetsprinciperna eller behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den första principen innebär att ett ingripande ska ske endast då det är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra sina åligganden. Försvarlighets- eller proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som åtgärden kan medföra inte får stå i missförhållande till dess syfte. Det behöver göras en avvägning mellan vikten av att utföra åtgärden och den skada som åtgärden riskerar att medföra.²

Det grundläggande lagstödet för polisens rätt att använda våld finns i 10 § polislagen. Av denna följer att en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd bland annat om han eller hon möts med våld eller hot om våld (10 § 1) eller det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada för miljön (10 § 3).

Brottsbalken

En laglig rätt att använda våld framgår även indirekt av regler i 24 kap. brottsbalken om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder, nämligen nödvärn (1 §), nöd (4 §), laga befogenhet i vissa situationer (2 §) och om excess (6 §). När polisen lämnar stöd till en utlandsmyndighet bör det i första hand bli fråga om att polis kan behöva agera i nödvärn eller med anledning av en nödsituation.

En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. Rätten att försvara sig själv eller någon annan (nödvärn) kan exempelvis finnas vid ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. En gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan

² Ds 2023:25 Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen s. 32.

och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Särskilt om skjutvapen

Lagstödet för polisens användning av skjutvapen finns, förutom i bestämmelserna om laga befogenhet att använda våld i polislagen (1984:387) och brottsbalken (se 24 kap. 2 §) samt i de allmänna ansvarsfrihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken, även i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen). Den utfärdades 1969 och är med den terminologi som nu används i 8 kap. regeringsformen att jämföras med en förordning. Skjutkungörelsens bestämmelser om användning av skjutvapen betraktas som verkställighetsföreskrifter till lagreglerna om polismans rätt att använda våld.³

I 1 § skjutkungörelsen anges att om det handlar om nödvärn enligt brottsbalken får en polisman använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

Det kan nämnas att det nyligen gjorts en översyn av nuvarande reglering och att det lämnats förslag på en ny lag om polisens användning av skjutvapen som kan ersätta skjutkungörelsen.⁴ Den föreslagna lagen är tänkt att självständigt och exklusivt reglera när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen. Den 24 april 2025 beslutade regeringen om lagrådsremissen Polisens användning av skjutvapen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

12.6 Våldsanvändning i annat land

När det gäller polisens rätt att bruka våld i annat land gäller som utgångspunkt att det mottagande landets regelverk ska respekteras.

Den folkrättsliga utgångspunkten när det gäller verkställande jurisdiktion är att enbart det lands myndigheter på vars territorium man befinner sig har befogenhet att till exempel utöva tvång mot enskilda eller vidta andra former av myndighetsutövning.

³ Se prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m., s. 83.

⁴ Ds 2023:25.

Här ska framhållas att även rätten att försvara sig själv och andra kan ge rätt att använda våld och tvång. Utsträckningen av denna rätt regleras i nationell rätt, vilket för svensk del är brottsbalkens bestämmelser om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder. Polisen ska även beakta övrig svensk lagstiftning om rätten att bruka våld i enlighet med vad som framgår ovan.

För att svensk polis ska få medföra vapen vid en stödinsats i annat land krävs att det finns ett godkännande från det mottagande landet. En eventuell ansökan om tillstånd sker som regel med stöd från den svenska utlandsmyndigheten i det aktuella landet som hanterar kontakterna med behörig myndighet i landet. Även vid användning av tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning ska det mottagande landets lagstiftning iakttas.

12.7 Värderlandets ansvar

När det kommer till frågan om Polismyndighetens säkerhets- och skyddsrelaterade stöd till utlandsmyndigheterna måste Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser beröras. Av konventionen framgår bland annat att en mottagande stat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra angrepp mot diplomatiska företrädares person, frihet och värdighet (värderlandsskyddet). I detta ligger även att värderlandet ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda beskickningslokalen.

Det är alltså i första hand värderlandets myndigheter som ska stå för nödvändiga åtgärder. I de fall värderlandets åtgärder inte bedöms vara tillräckliga kan det dock behövas ytterligare insatser för att skydda våra utlandsmyndigheter, ett behov som bedöms ha ökat under senare år.

12.8 Polisens insatser till stöd för utlandsmyndigheter

Bedömning: Inom Polismyndigheten finns det särskilda kompetenser och befogenheter som kan bidra med stöd till utlandsmyndigheternas löpande säkerhetsarbete. Polismyndigheten har dock ett mycket omfattande uppdrag och begränsade resurser. Det är i dag inte önskvärt att ge myndigheten i uppdrag att stödja utlandsmyndigheterna annat än med tillfälliga insatser i särskilda situationer men det bör inte vara uteslutet i framtiden.

Nuvarande stöd

Polismyndighetens stöd till utrikesförvaltningen leds och samordnas av Noa. Till skillnad mot för Försvarsmakten finns det för Polismyndigheten inte någon särskild reglering om stöd till civil verksamhet, exempelvis till utlandsmyndigheterna. Historiskt sett har Polismyndigheten biträtt utrikesförvaltningen vid kriser genom deltagande i Stödstyrkan, genom direkt stöd till UD KC eller genom direkt stöd till UD SÄK.

Polismyndigheten har bistått UD med personalresurser och lämnat stöd när det av olika skäl har fordrats polisens befogenhet eller kompetens. Polispersonal har haft ett antal olika uppgifter när de lämnat stöd till UD. Det har bland annat handlat om att fastställa identitet och granska resehandlingar vid evakueringar, bidra med personsäkerhet åt utsända, göra säkerhetsanalyser och vidta beredskapshöjande åtgärder på utlandsmyndigheter vid kriser. UD SÄK har återkommande efterfrågat Polismyndighetens stöd. Typfallet är en ambasad som tillfälligt behöver förstärkas med kvalificerad resurs. Vid konsulära kriser vid utlandsmyndigheterna har UD KC efterfrågat stöd av Polismyndigheten med specifika uppgifter och förmågor. Exempel på detta är poliser med förmåga och utbildning att vistas i särskilt utsatta/farliga miljöer, ledningsförmåga eller med kunskap att granska resehandlingar.

Sedan evakueringen i Libanon 2006 har Polismyndigheten genomfört ett flertal insatser inom ramen för Stödstyrkan, både på platser som drabbats av naturkatastrofer och där det förekommit väpnad konflikt.

Möjligheter till ytterligare stöd

Polismyndigheten lämnar i dag stöd till utlandsmyndigheterna vid kriser. Myndigheten har däremot ingen roll i det löpande säkerhetsarbetet.

UD kan i dag köpa vissa tjänster från privata säkerhetsföretag, vilket också görs när det gäller ett antal utlandsmyndigheter. Det rör sig bl.a. om säkerhetsrådgivare som ska fungera som rådgivare i säkerhets- och beredskapsfrågor till myndighetschefen, säkerhetsoperatörer som ska delta som taktisk resurs vid transporter och vara personalens yttersta skydd samt säkerhetsvakter som bevakar ambassaden dygnet runt, året om och ska förhindra obehörigas tillträde till ambassadområdet och kanslibyggnaden.

Enligt 2a § polislagen får Polismyndigheten bedriva särskilt personsäkerhetsarbete i fråga om vittnen och andra hotade personer. Polismyndigheten tillhandahåller stöd och skydd (särskilt personsäkerhetsarbete) i första hand för bevispersoner, informatörer, anställda inom rättsväsendet eller närstående till dessa. Om det finns särskilda skäl, får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer, se 2 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete med mera.

Polismyndigheten ansvarar även för det särskilda personsäkerhetsarbetet som rör Säkerhetspolisen (6 §). En av de skyddsåtgärder som kan vidtas är personskydd, i vissa fall förstärkt sådant. Det är Noa som ansvarar för det särskilda personsäkerhetsarbetet inom myndigheten. Utförande av det operativa personsäkerhetsarbetet ska i första hand bedrivas vid polisområdena där det ska finnas särskilt utsedd personal med kompetens att genomföra skyddsåtgärder.

Det särskilda personsäkerhetsarbetet är i första hand avsett att användas i arbetet mot grov organiserad brottslighet men det innebär att Polismyndigheten har kompetens att bland annat tillhandahålla personskydd, om än i huvudsak i en nationell kontext. Det skydd som tillhandahålls i dag är dock i praktiken nästan uteslutande så kallat distansskydd, exempelvis att spärra av en väg, sätta in kravallpolis eller tillhandahålla prickskyttar. Inom myndigheten finns det också poliser som har olika typer av specialutbildning och särskilda erfarenheter som kan utföra vissa av de uppgifter inom utrikesrepresentationen som i dag utförs av de privata säkerhetsföretagen.

Utredningen gör bedömningen att det finns kompetens inom Polismyndigheten som kan bidra till det löpande säkerhetsarbetet på våra utlandsmyndigheter, vilket talar för att det bör övervägas om myndigheten ska ges förutsättningar för ett utökat uppdrag i denna del. Polismyndigheten har dock ett mycket omfattande uppdrag och begränsade resurser. Myndigheten har också problem att rekrytera personal i den omfattning som krävs för att fullgöra sitt grunduppdrag. Som noteras i avsnitt 13.17 vore ett utökat stöd i den löpande säkerhetsverksamheten vid utlandsmyndigheterna förknippat med mycket höga kostnader i jämförelse med dagens privata säkerhetsföretag. Eftersom det handlar om att värna svenska intressen är utlandsmyndigheternas säkerhet en angelägenhet för hela statsapparaten, inte bara för utrikesförvaltningen. Eventuella kostnadsökningar eller besparingar är därför inte avgörande för om Polismyndigheten ska ges den här typen av uppdrag.

Sammantaget bedömer utredningen att det i dag inte är önskvärt att ge myndigheten i uppdrag att stödja utlandsmyndigheterna annat än med tillfälliga insatser i särskilda situationer. Utredningen ser samtidigt att ett utökat stöd från Polismyndigheten inte bör vara uteslutet i framtiden.

13 Privata säkerhetsföretag

13.1 Inledning

I detta kapitel undersöker utredningen eventuella behov av utökat deltagande av privata säkerhetsföretag och deras förutsättningar att delta i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen. Vi ger inledningsvis en kort historisk redogörelse för staters nyttjande av privata säkerhetsföretag för skydd av verksamhet utomlands. I kapitlet redogör vi vidare för företagens verksamhet och de internationella regelverk som syftar till att förebygga och förhindra oegentligheter och övergrepp från privata företag och deras anställdas sida. Vi redogör också för hur utrikesförvaltningens behov av företagens tjänster ser ut och den upphandling som sker. Även kostnaderna för tjänsterna redovisas så långt möjligt. Utredningen kan se såväl för- som nackdelar med att UD använder sig av privata säkerhetsföretag i detta sammanhang och gör bedömningen att det finns ett behov av en tydlig reglering och tillsyn över företagens verksamhet.

13.2 Förändringar i utrikesförvaltningens säkerhetsarbete – användning av privata säkerhetsföretag

I takt med omvärldsutvecklingen och ett försämrat säkerhetsläge inleddes ett arbete med säkerhetshöjande åtgärder inom utrikesförvaltningen i början av 2010-talet. Arbetet baserades på en insikt om att förutsättningarna för uppdraget som utsänd vid en utlandsmyndighet hade förändrats, inte minst i fråga om den personliga säkerheten. Det hade helt enkelt blivit farligare att verka utomlands och åtgärder behövde därför vidtas för att säkerställa en acceptabel säkerhetsnivå. Ett system, en ”arkitektur”, med privata säkerhetsföretag etablerades

och nya befattningar skapades med olika namn och innebörder som har kommit att skifta över tid och beroende på tjänstgöringsort (säkerhetsrådgivare, regionala rådgivare, fältsäkerhetsrådgivare, säkerhetskoordinatorer personskyddsoperatörer och så vidare). Bedömningen 2010 var att säkerhetsföretagen erbjöd en snabbare och enklare modell för att kunna möta de delvis nya säkerhetsbehoven.

2017 genomfördes en förändring, som kan beskrivas som ett partiellt återtagande, i och med att ett par av de tidigare privatanställda rådgivarfunktionerna inrättades som UD-befattningar. Tidigare konsulter blev nu UD-utsända. Systemet med utsända säkerhetsrådgivare har därefter fortsatt och utvidgats till att idag omfatta fler orter. I dagsläget (juli 2025) har UD totalt elva regionala säkerhetsrådgivare, utsända på platser som Beirut, Kiev, Islamabad, Pretoria och Bangkok. Rekrytering av ytterligare fyra rådgivare pågår. Utöver detta har resurser de senaste åren satsats på bland annat förbättrat skalskydd vid utlandsfastigheterna, förstärkta fordon och utbildningar.

De privata säkerhetsföretagen har samtidigt behållit en viktig roll och nya avtal har tecknats för inköp av en lång rad säkerhetstjänster. En typ av samspel och växelverkan kan sägas ha uppstått mellan företagen och statsförvaltningen, inte minst i och med att flera av de numera utsända rådgivarna har en bakgrund inom både de privata säkerhetsföretagen och till exempel Försvarsmakten och Polismyndigheten. Värdefulla, men också säkerhetskänsliga, insikter och kunskaper har kunnat överföras mellan de olika aktörerna.

Under flera år har diskussion förts inom UD huruvida de statliga resurserna och kompetenserna inom personlig säkerhet, inklusive personskydd, skulle kunna användas på ett mer systematiskt sätt och även, i likhet med andra länder, kunna institutionaliseras över tid. Det har inom UD funnits spridda uppfattningar om att en sådan lösning, där till exempel resurser från Försvarsmakten eller Polismyndigheten används, sannolikt skulle vara både säkrare och mer kostnadseffektiv.

13.3 Staters ökande användning av privata säkerhetsföretag

De senaste tjugo åren har det blivit allt vanligare att stater upphandlar privata företag för att utföra säkerhetsrelaterade tjänster på andra staters territorier. I Montreuxdokumentet om internationella förpliktelser och god praxis för stater i förhållande till privata militär- och säkerhetsföretag under väpnad konflikt definieras privata säkerhetsföretag som privata affärsenheter som tillhandahåller militära- och/eller säkerhetstjänster, oavsett hur de benämner sig själva.¹ Militära- och säkerhetstjänster omfattar i synnerhet väpnad bevakning och skydd av personer och föremål, såsom konvojer, byggnader och andra platser, underhåll och drift av vapensystem och rådgivning till eller utbildning av lokala styrkor och säkerhetspersonal.

Säkerhetsrelaterade tjänster som tillhandahålls av privata säkerhetsföretag och upphandlas av stater har de senaste två decennierna alltmer utgjort ett komplement till statliga aktörer som polis, militär och säkerhets- och underrättelsetjänster. Under 1990-talet minskade de väpnade styrkorna globalt med upp till sex miljoner soldater, vilket öppnade upp en stor marknad för privata säkerhetsföretag att anställa utbildade militärer (Singer P.W. 2007. *Corporate Warriors: the rise of the privatized military industry*. Cornell University Press. 2007-11-26, s. 193). Terroristattacker mot USA:s ambassader i Kenya och Tanzania 1998 då 224 personer dödades och 5 000 skadades ledde till en markant ökad efterfrågan på privata säkerhetsföretags tjänster för att skydda ambassader globalt. Inte minst USA investerade i att förbättra system, utöka personal och förstärka byggnader för att skydda verksamhet och utsänd personal. De anlätade även privata säkerhetsföretag i ökande omfattning.² Säkerhetsföretag som redan utförde bevakning av internationella företags tillgångar i utsatta delar av världen fick i allt större utsträckning uppdrag att tillhandahålla säkerhetstjänster åt stater (Kinsey C. 2006. *Corporate Soldiers and International Security, the Rise of Private Military Companies*. Routledge 2007-08-31, s. 274).

¹ *The Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*, Montreux, 17 September 2008.

² United States Department of State Bureau of Diplomatic Security, *Diplomatic Security, 1916–2016 Diplomatic Security Service A tradition of vigilance*.

USA anlätade 2007 privata säkerhetsföretag vid 115 diplomatiska beskickningar i 111 länder (Cusumano E., Kinsey C. 2016. *What is driving the outsourcing of diplomatic security? The Routledge Companion to Security Outsourcing*, s. 201–210). Trenden var inte begränsad till USA utan även bland annat Storbritannien, Italien, Danmark, Tyskland, Nederländerna och Sverige förlitade sig i ökande grad på privata aktörer för att skydda sina ambassader (ibid.).

Nyttjandet av privata säkerhetsföretags tjänster i konflikt- och högriskområden skiljer sig markant åt mellan olika stater och organisationer (Berndtsson J., 2015 Privatisering av säkerhet – vad vet vi och vart är vi på väg? i Nätmagasinet *Mänsklig säkerhet*, 2015-05-10, Privatisering av säkerhet – vad vet vi och vart är vi på väg?). Under 00-talet var privata säkerhetsföretag i ökande grad inblandade i allt från logistiskt stöd, beväpnad eskort och skydd av högt uppsatta diplomater till deltagande i strid och underrättelsearbete. De privata säkerhetsföretagens verksamhet expanderade senare till immigrations- och gränskontroll, tillhandahållande av säkerhet för utvinningsindustrier och skydd av humanitära aktörers insatser. I Europaparlamentets resolution från 2017 om privata säkerhetsföretag anges att 2013 var mer än 1,5 miljoner säkerhetskonsulter anställda av ungefär 40 000 privata säkerhetsföretag i Europa.³ Under samma år uppgick dessa företags omsättning till omkring 35 miljarder euro. Globalt värderades den privata säkerhetsbranschen 2016 till omkring 200 miljarder USD med omkring 100 000 privata säkerhetsföretag och 3,5 miljoner anställda. Det finns skäl att anta högre siffror i dagsläget (2025).

13.4 Risker med att använda privata säkerhetsföretag

Utredningen vill betona att det inte finns någon anledning att tro att de företag som utrikesförvaltningen anlitar för säkerhetstjänster inte följer de krav som ställs i tillämpliga regelverk och rekommendationer. Det är dock viktigt att illustrera de risker som kan uppstå. Anställda i privata säkerhetsföretag i andra länder har begått övergrepp, däribland krigsförbrytelser, mot både soldater och civila, i tidigare och pågående konflikter. Många av dessa övergrepp har begåtts med straffrihet och har inte blivit föremål för utredningar,

³ Europaparlamentets resolution av den 4 juli 2017 om privata säkerhetsföretag (2016/2238 [INI]).

åtal eller fällande domar.⁴ Ett av de mest uppmärksammade fallen involverade det amerikanska privata säkerhetsföretaget Blackwater (nu Academi) som USA:s utrikesdepartement hade anlitat för att skydda amerikanska tjänstemän i Irak. Den 16 september 2007 öppnade beväpnade Blackwateranställda, som ingick i ett taktiskt stödteam som skyddade en diplomatisk konvoj, eld mot civila på Nisourtorget i Bagdad. 14 obehäpnade civila dödades och många fler skadades. Amerikansk kontrakterad personal i Irak omfattades vid tidpunkten av ett särskilt avtal mellan den USA-ledda koalitionen och Iraks regering. Avtalet innebar att de amerikanska privata säkerhetsföretagens anställda inte kunde åtalas i irakiska domstolar. Iraks regering förklarade dem persona non grata. Senare åtalades och dömdes de dock för brott i USA. Fallet kom att aktualisera frågor om möjligheter till ansvarsutkrävande för misstänkta övergrepp av privata säkerhetsföretags personal mot civila. Mot denna bakgrund och eftersom stater i ökande grad nyttjar privata säkerhetsföretag, bland annat i områden där väpnad konflikt pågår, har frågor rörande demokratiska och rättsstatliga principer, etik, förvaltning av säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter alltmer uppmärksamats av mellanstatliga organisationer som exempelvis FN och EU.

13.5 Upphandling i Regeringskansliet

Enligt Regeringskansliets föreskrifter om upphandling (RKF 2020:13) ska Regeringskansliets upphandlingar genomföras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Enligt föreskrifterna ansvarar den funktion i Regeringskansliet som är ansvarig för det verksamhetsområde inom vilket en upphandling genomförs för att teckna avtal vid en upphandling och för att förvalta avtalen, om inte annat är överenskommit. I UD ansvarar UD SÄK för att teckna de avtal med privata säkerhetsföretag som aktualiseras i detta sammanhang. Av föreskrifterna framgår vidare att den funktion som ansvarar för avtalsförvaltningen ska utse en avtalsförvaltare som ska ha till uppgift att planera, genomföra och dokumentera den löpande förvaltningen. Den löpande avtalsförvaltningen ska omfatta kontinuerliga uppföljningar av avtalsvillkoren och deras tillämpning, hantering av eventuella avvikelser eller brister

⁴ Europaparlamentets resolution av den 25 november 2021 om människorättskränkningar begångna av privata militära företag och säkerhetsföretag, särskilt Wagnergruppen (2021/2982(RSP)).

som framkommer samt en utvärdering av avtalsperioden vid periodens slut.

13.6 Utrikesförvaltningens ramavtal med privata säkerhetsföretag

Utredningen vill inledningsvis erinra om att det vid statlig upphandling av tjänster från privata säkerhetsföretag är viktigt att ställa tydliga krav på att företagen respekterar de internationella regelverken och de branschstandarder som har utvecklats på området. UD har upphandlat tjänster från privata säkerhetsföretag sedan 2008. I början av 2025 ingick departementet ett nytt ramavtal med två svenska privata säkerhetsföretag. Ramavtalet gör det möjligt att avropa säkerhetsrelaterade tjänster dels för kortare perioder vid hastigt uppkomna behov, dels för längre och mer stadigvarande uppdrag. I avtalet anges vilken typ av tjänster som ska kunna avropas. De tjänster som bolagen ska tillhandahålla omfattar enligt avtalet säkerhetspersonal som ska stödja utrikesförvaltningens arbete i utlandet. Tjänsterna ska inkludera bemanning av deltjänsterna säkerhetsrådgivning, personskydd och säkerhetsadministration. För att genomföra tjänsterna ska ett antal personalkategorier ställas till förfogande. Det handlar om säkerhetsrådgivare, säkerhetsgruppchefer, säkerhetsoperatörer, säkerhetsvakter och säkerhetsadministratörer. Vid avrop bedöms vilka typer av tjänster som ska köpas baserat på risk- och sårbarhetsanalyser som görs vid utlandsmyndigheterna och kompletteras av UD. Företagen ska enligt avtalet förse sin personal med teknisk utrustning, personlig skyddsutrustning, sjukvårdsutrustning, kommunikationsutrustning och andra tillbehör. Ofta är leveranstiden från de privata säkerhetsföretagen av tjänster mycket kort, en personskyddstjänst kan ibland tillhandahållas inom en vecka. Uppsägningstiden är också mycket kort och deras bidrag kan avvecklas om behov bedöms minska.

I ramavtalet anges att det är enhetschefen för UD SÄK som är avtalsansvarig för Regeringskansliet. Det anges vidare att parterna ska ha en löpande dialog kring hur uppdraget fortlöper för att upprätthålla en god avtalsförvaltning och god affärsrelation. Parterna ska ha minst ett uppföljningsmöte per år under hela avtalsperioden. Parterna ska även ha en löpande dialog kring hur uppdraget fortlöper för att upprätthålla en god avtalsförvaltning och god affärsrelation.

I ramavtalet ställs det krav på att företagen ska följa vid varje tidpunkt gällande föreskrifter, myndighetskrav, lagar och förordningar (svensk lag, lokala lagar, samt internationell rätt) som är tillämpliga samt de rekommendationer som anges i Montreuxdokumentet. Vidare förbinder sig företagen att vara medlemmar av the International Code of Conduct Association (ICoCA) och följa dess rekommendationer. Enligt avtalet ska företagen bedriva ett aktivt kvalitetssäkringsarbete i enlighet med ett dokumenterat kvalitetsledningssystem. Kvalitetsledningssystemet ska omfatta och beskriva exempelvis rutiner för kompetensutveckling hos berörd personal, rutiner för hantering av avvikelser och reklamationer och förebyggande åtgärder för att undvika avvikelser och reklamationer.

13.7 Utrikesförvaltningens behov av tjänster

Hur behoven av säkerhetsrelaterade tjänster ser ut vid utrikesförvaltningens 104 utlandsmyndigheter varierar stort. Utlandsmyndigheternas behov av skydd för att bedriva sin kärnverksamhet och kunna hantera oförutsedda kriser har ökat på grund av det försämrade säkerhetsläget. För att stärka säkerheten har UD behövt upphandla tjänster från privata säkerhetsföretag. Säkerhetsrelaterade insatser vid de i dag evakuerade svenska utlandsmyndigheterna i Afghanistan, Irak, Mali, Sydsudan och Sudan har helt eller delvis utförts med stöd av dessa. Varje situation är unik och vilka tjänster som upphandlas avgörs av uppdragets karaktär. Utredningen kan konstatera att det finns stor variation när det gäller vad som upphandlas. Mellan 2022–2025 har säkerhetssituationen påverkat och påverkar fortsatt ett antal utlandsmyndigheter vilket inneburit ett ökat behov av säkerhetsrelaterad kompetens.

13.8 Utlandsmyndigheternas behov av säkerhetsrelaterade tjänster

De privata företagen har förmågor som är övade att verka i komplexa och mycket svåra säkerhetsrelaterade miljöer. De har personal med ledning- och samverkansförmåga som möjliggör snabba insatser på taktisk, operativ och strategisk nivå men också mer allmän expertis om säkerhetsrelaterade frågor för mer kontinuerligt säkerhetsrela-

terat stöd. Nedan följer en redogörelse för de behov som finns och som kan behöva upphandlas.

13.8.1 Personskydd och fältsäkerhet

I högriskkontexter eller svårtillgängliga miljöer där utlandsmyndigheter bedriver verksamhet kan det finnas behov av personskydd (livvakter) för utsänd personal. När detta inte tillgodoses antingen genom värdlandets myndigheter eller av lokala företag kan det behöva upphandlas av UD från svenska företag. Det kan även behövas särskilda säkerhetsoperatörer som fungerar som taktisk resurs vid transporter i samband med fältresor.

13.8.2 Vaktskydd

På vissa platser kan det behövas ett särskilt vaktskydd för ambassadområdet eller kanslibyggnaden och personalens bostäder, särskilt myndighetschefens residens. Vaktstyrkan utgörs som regel av särskilt utbildade säkerhetsvakter. Dessa kan finnas innanför eller utanför en utlandsmyndighets område och bevakar utlandsmyndigheter i olika kontexter i varierande grad dygnet runt, året om. De ska förhindra att obehöriga tar sig in på ambassadområdet eller i kanslibyggnaden. När detta skydd inte tillhandahålls av värdlandets myndigheter kan det behöva upphandlas. Ibland upphandlar en utlandsmyndighet ett privat lokalt säkerhetsföretag för att stå för det yttre skyddet.

13.8.3 Utbildning av personal

UD ger personal som ska stationeras utomlands olika typer av utbildningar. När det är fråga om posteringar i högriskområden ges särskilda kurser för att förbereda dem på de särskilda hot och risker som kan behöva hanteras. Flera utlandsmyndigheter upphandlar själva utbildning i kris- och beredskap, i säkerhetsrelaterade övningar såsom fältsäkerhet och utbildningar om hur man hanterar situationer av pågående dödligt våld.

13.9 Upphandlade tjänster

Som tidigare redovisats ska de tjänster som upphandlas inkludera bemanning av deltjänsterna säkerhetsrådgivning, personskydd och säkerhetsadministration. För att genomföra tjänsterna ska ett antal personalkategorier ställas till förfogande. I kravspecifikationen anges vad de olika kategorierna ska göra. Här måste påpekas att de tjänster som avropas sällan är så renodlade. Ibland utför en person flera olika typer av uppgifter, oavsett vilken personalkategori denne anges tillhöra. De kategorier som räknas upp i avtalet är säkerhetsrådgivare, säkerhetsgruppchef, säkerhetskoordinator, säkerhetsvakt och säkerhetsadministratör.

Nedan redogör vi för de uppgifter som de olika kategorierna enligt avtalet ska ansvara för.

Säkerhetsrådgivare

Säkerhetsrådgivare som upphandlas av UD ska verka som huvudsaklig rådgivare i säkerhets- och krisberedskapsfrågor till myndighetens chef och säkerhetschef, på orter och under uppdrag där det inte finns någon av UD utsänd säkerhetsrådgivare (ibland fältsäkerhetsrådgivare). Säkerhetsrådgivaren ska upprätthålla ett aktivt lokalt säkerhetsnätverk och samverka med värdlandets myndigheter, andra länder och organisationer, utvärdera och analysera säkerhetsinformation och rapportera i frågor som rör säkerhet och krisberedskap, bistå vid utlandsmyndighetens säkerhetsplanering (säkerhetsanalys, säkerhetsinstruktion, särskild säkerhetsanalys, plan för kontinuitet, stängning och evakuering) enligt anvisningar från utlandsmyndighetens säkerhetschef, leda utsänd och lokalanställd säkerhetspersonal (personskydd, inre och yttre bevakning), genomföra beslutade säkerhets- och krisberedskapsåtgärder med stöd av övrig personal, sköta säkerhetslogistik och delta i upphandlingar inom sitt ansvarsområde i samråd med myndighetens administrativt ansvariga, genomföra initiala och uppföljande säkerhetsprövningsintervjuer enligt säkerhetschefens anvisningar, utbilda och öva utsänd samt lokalt anställd personal och medföljande familjer inom säkerhetsrelaterade utbildningar, brand, sjukvård, samt evakuering, planera och genomföra uppföljning och kontroll av säkerhet och krisberedskap samt hantera säkerhetsrelaterade incidenter.

Säkerhetsgruppchef

Säkerhetsgruppchefen ska leda en säkerhetsgrupp, vilket innefattar att koordinera, delegera och fördela uppdrag inom främst mobil säkerhet såsom ambassadens transporter inom huvudstaden. Även större fältbesök och högnivåbesök i och utanför huvudstaden kan omfattas och ställer större krav på direkt ledarskap. Säkerhetsgruppchefen ska även vid tillfällen tjänstgöra som biträdande eller tjänsteförättande säkerhetsrådgivare. Han eller hon ska när Regeringskansliets utsända fältsäkerhetsrådgivares är frånvarande, upp till sex veckor i sträck, kunna fullgöra de löpande uppgifter som en fältsäkerhetsrådgivare eller en säkerhetsrådgivare hanterar, samt brådska uppgifter vid en säkerhets- eller krishändelse och andra uppgifter som inte kan vänta. I uppgiften i rollen som biträdande säkerhetsrådgivare ingår typiskt sett inte omvärldsanalys på längre sikt, långsiktig säkerhetsplanering, säkerhetsupphandlingar, projektledning, planering av utbildning, rekrytering, tillståndsärenden och liknande uppgifter. Säkerhetsgruppchefen fattar inte myndighetsbeslut när han eller hon fullgör rollen som biträdande säkerhetsrådgivare.

Säkerhetsoperatör

Säkerhetsoperatören ska delta som taktisk resurs vid ambassadens alla transporter. Tillsammans med säkerhetsföraren är säkerhetsoperatören längst ut på linan och personalens yttersta skydd. Säkerhetsoperatören ingår även i ambassadens beredskapsstyrka och hjälper säkerhetsrådgivaren med det dagliga säkerhetsarbetet och bidrar till säkerhetsinhämtningen och samverkar med andra liknande funktioner vid andra myndigheter och ambassader.

Säkerhetsvakt

Säkerhetsvakten bevakar ambassaden dygnet runt, året om. Säkerhetsvaktens huvuduppgift är att förhindra att obehörig personal får tillträde till ambassadområdet i allmänhet och till kanslibyggnaden i synnerhet. I arbetsuppgifterna ingår även att löpande identifiera vilka hot som ambassaden och dess personal kan utsättas för. Under ledning av ambassadens säkerhetschef förväntas säkerhetsvakten be-

vaka och rondera ambassadområdet i samverkan med den lokalt upphandlade yttre bevakningsgruppen om det finns en sådan.

Säkerhetsadministratör

Säkerhetsadministratören ska följa ambassadens rörelser via radio, spårändare och annan tillämplig säkerhetsteknik. Säkerhetsadministratören ska stödja ambassadens säkerhetsrådgivare och säkerhetsgruppchef med koordinering av olika uppdrag och samverkar med sjukvårdsinrättningar och andra liknande instanser såsom internationella beredskapsstyrkor med mera.

13.10 Kunskaper och kompetens

Kunskapen om säkerhetsfrågor varierar stort bland den personal vid utlandsmyndigheterna som är säkerhetsansvariga. När säkerhetsexpertis upphandlas från privata säkerhetsföretag går UD många gånger miste om den kunskap och erfarenhet de privata företagens personal tillägnat sig. En kunskap som i stället kunde stanna inom utrikesförvaltningen eller i staten i övrigt om UD:s egen personal eller personal från andra statliga myndigheter stod för den expertisen.

Det är vidare tydligt att ju mer säkerhetsrelaterad expertis som tillförs utlandsmyndigheterna desto mer synliggörs behoven av skyddsåtgärder. Här ska påpekas att när privat säkerhetsföretags personal har rådgivande funktioner i förhållande till utlandsmyndigheters chefer så kan det inte bortses från att de representerar vinstdrivande företag som vill sälja sina tjänster. I en sådan situation kan det finnas en potentiell intressekonflikt som skulle kunna påverka vilka råd som ges inför beslut som rör säkerheten och säkerhetsåtgärderna. Även denna potentiella problematik skulle kunna undvikas om säkerhetstjänsterna i stället tillhandahölls av statliga myndigheter.

13.11 Underrättelse- och informationsinhämtning

13.11.1 Privata säkerhetsföretag

De säkerhetsföretag som upphandlas som stöd till utlandsmyndigheterna kartlägger hot mot myndighetens verksamhet, inklusive dess personal. I många fall omfattar de tjänster som upphandlas någon form av underrättelseinhämtning. Det finns exempel på utlandsmyndigheter där en upphandlad säkerhetskoordinator gjort en grundläggande kartläggning och identifierat hot och risker som skulle kunna leda till allvarliga händelser eller kriser för utlandsmyndigheten. På platser där det bedöms finnas särskilda behov av förstärkt säkerhet krävs många gånger en god situationsuppfattning och överblick över den säkerhetsrelaterade kontexten. Efterfrågade underrättelser, i användbart format och i rätt tid, bidrar till att stärka säkerheten vid utlandsmyndigheterna och deras motståndskraft.

De privata säkerhetsföretagen kan inhämta information och underrättelser med olika metoder; genom öppna källor, teknisk och personbaserad inhämtning, partnersamarbete eller genom att företaget köper information. Informationen bidrar till de risk- och sårbarhetsanalyser som ligger till grund för beslut på olika nivåer och till att personalen vid utlandsmyndigheterna blir medvetna om säkerhetsituationen. Underrättelser samlas systematiskt in, bearbetas och analyseras och ligger till grund för att avgöra behovet av skyddsåtgärder. Därmed bidrar underrättelseinhämtningen med att reducera säkerhetshot och sårbarheter inför exempelvis fältresor och event vid utlandsmyndigheten. Den bidrar även till val av specifika skyddsåtgärder, exempelvis teknisk utrustning som kameror eller områdeskydd. I länder där svenska utlandsmyndigheter är lokaliserade kan typer av risker och hot variera. Hotbilden är oftast komplex och olika risker är utspridda vilket kräver breda kontakt- och samarbetsytor. Nära dialog mellan aktörer och andra länder som befinner sig i det land utlandsmyndigheterna är lokaliserade sker genom samarbete mellan dessa. Vid de utlandsmyndigheter där en upphandlad säkerhetskoordinator finns deltar denne i vissa av dessa nätverk. Det finns dock nätverk som bara omfattar utsänd personal. Det handlar då ofta om diplomatiska kretsar men kan även röra sig om säkerhetsrådgivare från respektive lands statliga myndigheter.

13.11.2 Den svenska statliga underrättelseverksamheten

De privata säkerhetsföretagens informationsinhämtning kan ställas mot de svenska underrättelse- och säkerhetstjänsternas. De senares verksamhet bedrivs, beroende på vilken typ av underrättelser det handlar om, bland annat av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och Säkerhetspolisen. Underrättelseverksamhetens värde ligger i det kompletterande mervärde som uppstår genom unik kompetens och tillgång till exklusiva källor och metoder. Den eller de myndigheter som ska bedriva underrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.⁵ För svenskt vidkommande har de internationella samarbetena utvecklats till en central komponent i verksamheten, för både underrättelse- och säkerhetstjänsterna. De nätverk som våra underrättelse- och säkerhetstjänster ingår i är förbehållna andra länders myndigheter och internationella organisationer. Privata företag ingår inte i dessa och kan därför inte heller genom dem få tillgång till den information som delas i de kretsarna.

13.12 Tillgången till information

De privata säkerhetsföretagens underrättelseinhämtning erbjuder den särskilda kompetens och nätverk de privata säkerhetsföretagens personal har. Privata säkerhetsföretags anställda har dock en lojalitets- och förtroendeplikt i första hand gentemot sin arbetsgivare, inte främst gentemot svenska staten. Inhämtad information kan potentiellt omvandlas och säljas vidare. Det är inte möjligt att säkerställa att inhämtad information stannar i svenska staten. Underrättelseverksamheten de utför är, till skillnad mot de statliga myndigheternas, inte föremål för granskning.

Företagen omfattas vidare inte av säkerhetsskyddslagen bara för att de får tillgång till säkerhetskänslig verksamhet och har inte heller automatiskt någon skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller annan säkerhetskänslig verksamhet. För att kunna säkerställa att säkerhetsskyddet uppfyller författningskraven behöver därför företagen på något annat

⁵ Se exempelvis 1 § lagen (2000:130) om Försvarsunderrättelseverksamhet och 16 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

sätt åläggas att vidta vissa åtgärder. Detta görs genom ett säkerhetsskyddsavtal som ingås mellan parterna. Av 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen följer att ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås även med en underleverantör som anlitas för att fullgöra företagets förpliktelse, om underleverantören genom sitt uppdrag kan få en sådan tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten som omfattas av lagen. Ett säkerhetsskyddsavtal ska alltså ingås mellan företaget och UD. Värt att påpeka här är att företagets personal även kan få tillgång till annan skyddsvärd information än den som regleras i säkerhetsskyddslagen. Den typen av information omfattas inte av säkerhetsskyddsavtalen.

Den information som privata säkerhetsföretagens inhämtar i samband med att de tillhandahåller tjänster enligt avtal med UD och den information de därmed tillgodogör sig, även genom uppdragen i stort väcker en del frågor. Det kan vara värt att fundera över detta. De särskilda tillståndsförfaranden som har utarbetats av branschen och de insyns- och kontrollorgan som har tillskapats ger inte alltid en heltäckande insyn i verksamheten, särskilt inte eftersom systemen bygger på frivillighet.

13.13 Privatisering av säkerheten vid svenska utlandsmyndigheter – särskilda överväganden

Under utredningens gång har det framkommit att det finns en motsägelsefull inställning, såväl inom utrikesförvaltningen som hos andra svenska myndigheter, till UD:s upphandling av privata säkerhetsföretags tjänster och de risker det kan medföra.

Det finns flera fördelar med att anlita de privata företagen. Privata säkerhetsföretags tjänster som upphandlas av UD bidrar huvudsakligen till att skydda tillgångar och liv. De privata säkerhetsföretagens tjänster ger flexibilitet, bidrar till effektivitet och gör det möjligt för utlandsmyndigheter och dess personal att verka i högrisk- och konfliktområden. De privata säkerhetsföretagens personal säkerställer också att olika typer av events kan genomföras, att kris, beredskaps- och säkerhetsexpertis kommer utsänd personal till del och till att skydda verksamhet. De bidrar med att skydda säkerhetskänslig och säkerhetsskyddad verksamhet. De inhämtar, analyserar och sammanställer viktig information som ligger till grund för säkerhetsbedöm-

ningar. De bidrar till eller utför delar av analysverksamheten när utrikesförvaltningens resurser inte räcker till.

Det finns även nackdelar med att anlita företagen. I tillägg till att skydda liv och egendom, drivs privata säkerhetsföretag av ekonomiska incitament och marknadens grundläggande målsättning att skapa vinst och ge avkastning till ledning och aktieägare. När de privata företagen genomför säkerhetsrelaterade uppgifter vid utlandsmyndigheter innebär det att en del av den traditionellt statliga verksamheten utförs av och formas av privata företags prioriteringar.

Företagen och dess personal får ett stort inflytande över hur hot, risker och säkerhetsproblem analyseras, definieras och hanteras inom svenska utlandsmyndigheter. Användningen av privata säkerhetsföretag riskerar att ge kommersiella aktörer stort inflytande över frågor som kan vara helt avgörande för att vissa av uppgifterna i utrikesförvaltningens verksamhet ska kunna utföras. Konsekvenserna av att privata företag utför de säkerhetsrelaterade uppgifterna blir att utrikesförvaltningen inte har full kontroll över slutsatser rörande säkerhetsrelaterade behov och vilka säkerhetsåtgärder som behövs för att garantera ett fullgott skydd vid utlandsmyndigheterna. Behov av säkerhetsrelaterade tjänster som identifieras av säkerhetsföretagen, täcks i vissa fall också av tjänster som just säkerhetsföretagen tillhandahåller. Det finns därmed risk att det uppstår en intressekonflikt mellan verkligt behov och ekonomiska incitament.

Upparbetad kompetens och insamlad information från arbetet vid en utlandsmyndighet kan nyttjas även i förhållande till andra kunder. Säkerhetsföretagens säkerhetsexperten rör sig inom och mellan uppdrag som utförs åt en mängd olika aktörer. De privata säkerhetsföretagens kunder är inte endast utrikesförvaltningen. Kontroll över vilka dessa är finns i dagsläget inte då uppföljningen av de privata säkerhetsföretagens verksamhet är begränsad och inte alltid helt regelbunden.

Kontinuerlig kontroll av de privata säkerhetsföretagens personal utförs inte vilket kan medföra en risk att brist på erfarenhet, utbildning och kunskap får konsekvenser för säkerhetsarbetet vid utlandsmyndigheterna. Det har under utredningens gång, framkommit att det ibland uppstått problem med kommunikation och koordinering mellan säkerhetsföretag och statligt utsänd personal, som polis och militär vilket tidvis skapat osäkerhet i samband med säkerhetsrelaterade insatser.

Viktiga samarbetspartners, som andra länders säkerhetsoperatörer, rådgivare och underrättelsemyndigheter har lyft att det ibland funnits tveksamheter rörande att dela information och expertis mellan statliga aktörer och de privata företagen. Det har framkommit att det finns en viss brist på förtroende från statliga aktörer, som samarbetar sinsemellan runt säkerhet vid utlandsmyndigheter, gentemot de aktörer som arbetar för privata säkerhetsföretag. Detta kan medföra att säkerhetsrelaterad information inte delas med de privata säkerhetsföretagens personal. Det kan i sin tur leda till att utlandsmyndigheten de arbetar för inte alltid får all den information som behövs för att fatta beslut.

Enligt forskning på området är säkerhetsbranschen en attraktiv arbetsgivare för många före detta militärer eller poliser och många svenska före detta officerare arbetar för (eller kan tänka sig att arbeta för) säkerhetsföretag med uppdrag i högriskområden (Berndtsson J., 2015. Privatisering av säkerhet – vad vet vi och vart är vi på väg? I Nätmagasinet *Mänsklig säkerhet*. 2015-05-10. Privatisering av säkerhet – vad vet vi och vart är vi på väg?). En del får tjänstledigt från statliga jobb och går tillbaka till sina anställningar efteråt. Utredningen har inte undersökt vilken typ av arbete och för vem företagens anställda utför det efter avslutad anställning i säkerhetsföretagen. Däremot kan det konstateras att utrikesförvaltningen inte behåller den upparbetade kunskap de som arbetar för företagen har tillägnat sig och därmed går miste om värdefull kompetens. Det finns konkurrens om säkerhetsexpertis mellan säkerhetsföretag och statliga myndigheter. Privatiseringen av säkerhet reser därmed den principiellt viktiga frågan som rör om det är privata säkerhetsföretag och dess personal som ska finansieras av statliga medel och få erfarenheter, expertkunskap och information om den svenska statliga verksamheten utomlands, eller om erfarenheterna och kunskapen om verksamheten bör stanna inom staten.

13.14 Särskilt om privata säkerhetsföretags våldsanvändning

13.14.1 Privata aktörers våldsutövning

När privata säkerhetsföretags personal ska utföra sina uppgifter enligt avtal kan de behöva använda sig av våld, inklusive väpnat våld, för att skydda personer och sig själva. Principen att staten i grunden ensam har rätt att utöva våld är grundläggande och aktualiserar frågan om vem som har mandat att utöva våld och under vilka förutsättningar. Det är inte tillåtet för privatpersoner att bruka våld eller på annat sätt ta lagen i egna händer om inte någon de ansvarsfrihetsgrunder som finns i Brottsbalken kan tillämpas på agerandet. Det handlar då om rätten att försvara sig själv eller någon annan (nödvarn) som exempelvis kan finnas vid ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. När fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse kan det bli fråga om att agera i nöd vilket också utgör en grund för ansvarsfrihet.

Principen om det statliga våldsmonopolet frångås när staten överlåter delar av våldsmonopolet till privata företag. I vissa mycket begränsade och strikt reglerade sammanhang kan våldsbefogenheten delegeras till andra aktörer. Oavsett vem som getts befogenheten bör den vara strängt kringskuren av reglering och enbart utövas med beaktande av centrala rättsstatsprinciper som legalitet, proportionalitet och nödvändighet. Detta är grundläggande för upprätthållandet av demokrati, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna.

För de privata säkerhetsföretagen som UD anlitar för tjänster vid våra utlandsmyndigheter aktualiseras inte frågan om delegerad rätt att använda våld. Detta eftersom Sverige inte har någon rätt att bruka våld inom en annan stat, och därmed inte heller kan delegera en sådan rätt.

Privata säkerhetsföretags personal som verkar på andra staters territorium behöver i vissa fall vara beväpnad. Enligt ramavtalet ska de upphandlade företagen ha auktorisation för utbildning i handhavande av skjutvapen eller avtal med auktoriserat företag om att genomföra kompetensprov samt utbilda och öva personalen i vapenhantering och tillämpade situationer. De privata säkerhetsföretagen ska också enligt ramavtalet ge utbildning i handhavande av vapen och ha rutiner för hantering av vapen för sina anställda. De ska vidare ha

giltiga vapentillstånd utfärdade av Polismyndigheten samt tillstånd från Inspektionen för strategiska produkter eller motsvarande utländska exportkontrollorganisation för att anskaffa och exportera krigsmateriel. Verksamheter som innefattar bevakning och vapeninnehav är normalt sett omgärdade av starka restriktioner. För den som bedriver bevakning i Sverige ställs exempelvis krav på auktorisation enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Enligt utredningens bedömning är det av vikt att UD hålls informerat om hur och i vilken utsträckning företagens personal använder vapen. Avtalen med säkerhetsföretagen bör därför innehålla en skyldighet för företagen att löpande underrätta UD om detta.

13.14.2 Nödvärnsrätt och immunitet

Vid en våldsam händelse såsom en attack mot en utlandsmyndighet eller vid en fältresa kan majoriteten av uppkomna situationer där någon kommer till skada eller mister livet med stor sannolikhet kopplas till nödvärnsrätten. Den som tillgriper våld i självförsvar får inte handla uppenbart oförsvarligt med hänsyn till angreppets beskaffenhet. Överskrids nödvärnsrätten kan det medföra straffansvar.

Den personal som utför säkerhetstjänster för de svenska privata säkerhetsföretagen på uppdrag av UD omfattas av diplomatisk straffrättslig immunitet genom att de är anmälda till värdlandets myndigheter som anställda vid utlandsmyndigheten.

Omfattningen av immuniteten och privilegierna varierar i olika länder. En utgångspunkt är att en stat har jurisdiktion över alla brott som begås på det egna territoriet (territorialitetsprincipen). Denna behörighet kan härledas ur den folkrättsliga principen om staters suveränitet. Om den tilltalade åtnjuter immunitet innebär det normalt att domstolen saknar behörighet att döma till straffrättsligt ansvar. Det kan innebära att eventuella offer som skadats vid en våldsam händelse på grund av hur säkerhetsföretagets personal har agerat inte kan få sin sak prövad och att eventuellt ansvarsutkrävande inte kan ske i det land handlingen utförs. Det inte är möjligt att ålägga svenska staten rättsligt ansvar för eventuella övergrepp som begås av personal som är anställda vid svenskregistrerade privata säkerhetsföretag vars verksamhet företas utomlands. Däremot kan de enskilda individerna åtalas i Sverige.

13.15 Kostnader

Tjänster från privata säkerhetsföretag som upphandlas av UD finansieras av UD:s centrala budget för säkerhetsrelaterad verksamhet som förvaltas av UD SÄK. De säkerhetstjänster som kan upphandlas enligt ramavtalet är säkerhetsrådgivning, personskydd och säkerhetsadministration. För att genomföra tjänsterna ställer de privata säkerhetsföretagen olika personalkategorier till förfogande som ska ansvara för vissa särskilt angivna uppgifter. Som tidigare har angetts är de tjänster som avropas dock sällan renodlade. En person kan ansvara för flera olika typer av uppgifter, oavsett vilken personalkategori denne anges tillhöra.

Kostnaderna varierar beroende på tidsperiod och typ av tjänst som upphandlas. Vilka tjänster som ska köpas in avgörs genom en bedömning av säkerhetssituationen och behovet av ökad säkerhetsrelaterad kompetens vid den aktuella utlandsmyndigheten. De personalkategorier som räknas upp i ramavtalet är säkerhetsrådgivare, säkerhetsgruppchef, säkerhetskoordinator, säkerhetsvakt och säkerhetsadministratör. Kostnaderna för tjänsterna bokförs som säkerhetskoordinatorer. Hur mycket varje personalkategori kostar framgår av de tillämpliga priser för respektive leverantör som anges i ramavtalet. För att kunna uppskatta kostnaderna för olika tjänster i tiden innan ramavtalet är det nödvändigt att gå igenom de enskilda avtal som ingåtts efter varje direktupphandling. Det är sammanfattningsvis inte möjligt att utifrån bokföringen avgöra hur kostnaderna fördelar sig på de olika typerna av tjänster. Utredningen har dock fått tillgång till uppgifter om hur de totala kostnaderna för säkerhetskoordinatorer (en kategori som inte finns angiven i ramavtalet) sett ut 2023, 2024 och januari till maj 2025. De uppgår till 82 193 000 kronor för 2023, 73 849 000 kronor för 2024 och 24 956 000 kronor hittills för 2025.

Snittkostnad för en säkerhetskoordinator har uppskattats till cirka 300 000 kronor per månad. På vissa platser kan en månatlig kostnad för ett säkerhetsarrangemang uppgå till över två miljoner kronor i månaden. Det finns även säkerhetsföretag som upphandlas lokalt av utlandsmyndigheterna och som bekostas med delegerade medel som bokförs som bevakningstjänster. Här begränsar vi oss dock till de tjänster som upphandlas av UD.

Det är i sammanhanget intressant att ställa kostnaderna för företagens tjänster mot uppskattade kostnader för Polismyndigheten eller Försvarmakten om de skulle bidra med motsvarande tjänster. För att kunna göra en sådan jämförelse utgår beräkningen från att fem tjänster (en av varje av de fem personalkategorierna i ramavtalet) upphandlas. En genomsnittlig kostnad för detta uppgår till cirka 870 000 kronor per månad. För Polismyndigheten skulle kostnaden (enligt uppgifter från myndigheten) grovt uppskattat vara cirka 4 miljoner kronor per månad. Till det kommer kostnader för utrustning och utbildning samt den administration som skulle krävas av myndigheten. Försvarmaktens kostnader (enligt uppgifter från myndigheten) skulle med samma beräkningsmodell som använts för Polismyndigheten uppskattningsvis ligga på samma nivå eller högre än för denna.

Om en samlad analys av säkerhetsbehoven vid en utlandsmyndighet visar att en säkerhetsrådgivare behövs är detta en uppgift som skulle kunna utföras av en UD-anställd säkerhetsrådgivare. Den lösningen används redan i dag på ett antal utlandsmyndigheter. Kostnaden för detta uppgår i snitt till cirka 140 000 kronor per månad. Till detta kommer kostnader för boende, hemresor och eventuellt medföljande familjemedlemmar.

13.16 Internationell reglering och icke-bindande ramverk

Företag är rättsligt bundna av de avtal de ingår, vare sig det är med en stat, ett annat företag eller en individ. Folkrätten reglerar relationen mellan stater och, i vissa fall, mellan staten och individen. De utgör i vissa fall en begränsning av statens makt över individen och slår fast skyldigheter som stater har i förhållande till individer. Stater är enligt folkrätten inte generellt förpliktade att reglera den verksamhet som företag etablerade inom det egna territoriet och/eller den egna jurisdiktionen bedriver utanför det egna territoriet. Det åligger i stället de stater på vars territorier de privata säkerhetsföretagen verkar. Privata säkerhetsföretag omfattas inte av samma förpliktelser som folkrätten ålägger stater men deras personal ska följa nationella lagar i det land de verkar. En brist på kontroll av privata säkerhetsföretags verksamhet och begränsade möjligheter till ansvars-

utkrävande för övergrepp av mänskliga rättigheter har visat på ett behov av reglering av de privata säkerhetsföretagens verksamhet. Anställda i privata säkerhetsföretag som verkar i en väpnad konflikt på uppdrag av en part i den väpnade konflikten måste också följa den internationella humanitära rätten.

När en stat upphandlar tjänster från privata säkerhetsföretag och det finns risk för att våld, inklusive väpnat våld, kan komma att utövas på andra länders territorier är det av särskild vikt att stater har beaktat de regler och principer som följer av folkrätten, inklusive mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt när avtal ingås. Förutsatt att det finns en erkänd jurisdiktionsgrund kan stater reglera företags verksamhet och vidta åtgärder för att förhindra att företag inom den egna jurisdiktionen begår övergrepp mot mänskliga rättigheter utomlands. En stat har möjlighet att aktivt arbeta för att utreda eventuella övergrepp och ställa krav på förebyggande och återställande åtgärder genom att skapa lagstiftning och riktlinjer som reglerar privata säkerhetsföretags verksamhet, och genom att tillförsäkra adekvat ansvarsutkrävande.

Stater är skyldiga att skydda individer, som är inom dess territorium eller annars under statens jurisdiktion, från övergrepp.

Det pågår, i många internationella forum, ett arbete för att reglera privata säkerhetsföretag.⁶ Det internationella samfundet har i varierande grad i bland annat FN, EU och inom civilsamhället kommit att diskutera konsekvenserna för skyddet av civila i ljuset av den ökande användningen av privata säkerhetsföretag i bland annat väpnade konflikter. Flera icke-bindande internationella regelverk har utvecklats. Utvecklingen har lett till ökad självreglering som tagits fram specifikt för att bidra till att förebygga övergrepp av mänskliga rättigheter och att fastställa standarder för tillgång till effektiva rättsmedel och klagomålsmekanismer för offer för övergrepp som begås av privata säkerhetsföretag. Nedan ges en överblick av dessa internationella ramverk och riktlinjer.

⁶ Europaparlamentets resolution om privata säkerhetsföretag.

Montreuxdokumentet

Sverige är ett av 59 länder som har anslutit sig till Montreuxdokumentet om lämpliga internationella juridiska skyldigheter och god praxis för stater i samband med verksamhet i privata militära företag och säkerhetsföretag under väpnade konflikter. Sverige deltog också, som ett av 17 länder, i framtagandet av dokumentet. Dokumentet är ett icke-bindande instrument som syftar till att ge vägledning till stater i lagstiftnings- och tillsynsarbete, erinra om internationella rättsliga skyldigheter och klargöra god praxis i förhållande till privata säkerhetsföretag som verkar i väpnade konflikter. Montreuxdokumentet lyfter skyldigheter för det som dokumentet benämner som uppdragsgivande stater (stater som anlitar privata säkerhetsföretag), för territorialstater (där privata säkerhetsföretag verkar) och hemviststater (där privata säkerhetsföretag är registrerade). I dokumentet rekommenderas stater att införa rättslig reglering av privata säkerhetsföretag som verkar i väpnade konflikter. Det handlar om särskild licensiering och tillsyn liksom krav på utbildning i internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter för anställda i privata säkerhetsföretag och tillgång till ansvarsutkrävandemekanismer som möjliggör utredning av eventuella övergrepp.

Den internationella uppförandekodexen för privata säkerhetsföretag

The International Code of Conduct for Security Service Providers (ICoC) är en uppförandekod som fastställer en gemensamt överenskommen uppsättning standarder för privata säkerhetsföretag baserade på mänskliga rättigheter och humanitär rätt. ICoC bygger på Montreuxdokumentet och FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

ICoCA är en organisation som består av stater, civilsamhällesorganisationer och privata säkerhetsleverantörer. Organisationen främjar och övervakar genomförandet och efterlevnad av ICoC, certifiera föreningens medlemsföretag och bedömer medlemsföretagens efterlevnad av uppförandekoden liksom hanterar en klagomålsmekanism. Organisationen ger också tematisk vägledning och utbildning till sina medlemmar.

FN

Inom FN har FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter antagits av FN:s råd för mänskliga rättigheter.⁷ Principerna utgår från att stater har en skyldighet att respektera, skydda och förverkliga de mänskliga rättigheterna, att företag har en särskild roll och funktion i samhället och måste följa alla tillämpliga lagar och respektera de mänskliga rättigheterna och att det finns ett behov att få sin sak prövad effektivt och på lämpligt sätt om rättigheterna och skyldigheterna inte respekteras. Stater bör vara tydliga med att de förväntar sig att alla företag som är etablerade inom det egna territoriet och/eller den egna jurisdiktionen respekterar de mänskliga rättigheterna i all verksamhet.

FN:s medlemsstater har även kommit överens om riktlinjer för användning av beväpnade säkerhetstjänster från privata säkerhetsföretag. I dessa betonas vikten av att privata säkerhetsföretag agerar i enlighet med internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter. Riktlinjerna har nyligen utökats för att omfatta även obeväpnade säkerhetstjänster, vilket indikerar ett bredare fokus på att säkerställa att alla former av säkerhetstjänster från privata säkerhetsföretag agerar på ett ansvarsfullt sätt.

FN:s råd för de mänskliga rättigheterna tillsatte 2017 en öppen mellanstatlig arbetsgrupp för att överväga om det skulle kunna utarbetas en internationell lagstiftningsram för reglering av samt tillsyn och uppsikt över den verksamhet som bedrivs av privata företag inom militär- och säkerhetsindustrin. I april 2025 presenterade arbetsgruppen ett utkast till ett internationellt ramverk som innehåller en definition av privata militära säkerhetsföretag som är mycket lik Montreuxdokumentets definition.

⁷ *Human rights and transnational corporations and other business enterprises* Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises och John Ruggie Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework (A/HRC/RES/17/4) antagna av FN:s råd för mänskliga rättigheter genom resolution A/HRC/RES/17/4.

Internationella standardiseringsorganisationen

Den Internationella standardiseringsorganisationen (ISO) är en oberoende, icke-statlig organisation med över 160 nationella standardiseringsorgan som medlemmar. Organisationen utvecklar och publicerar standarder för en mängd olika områden. Företag kan åta sig att följa de riktlinjer som olika standarder innebär. Privata säkerhetsföretag som upphandlas av UD har förbundit sig att följa ISO 18788 som är en standard för privata säkerhetsföretags verksamhet, som specificerar krav och ger vägledning. ISO-systemet bygger på frivilligt deltagande av företagen. De granskningar av företag som verkar i internationella och ibland konflikttrabbade miljöer, ofta med flera led av underleverantörer, kan därför vara av varierande kvalitet.

13.17 Utredningens slutsatser och bedömningar

Utredningen drar inledningsvis slutsatsen att behoven av företagens tjänster inte ser ut att minska om inte UD själv eller en annan statlig myndighet tillgodoser behoven. Det finns ett fortsatt behov av säkerhetsrelaterade insatser, såväl rådgivande som operativa, för att stödja utlandsmyndigheterna.

Enligt utredningen är det viktigt att det finns en tydlig reglering och tillsyn över de privata säkerhetsföretagens verksamhet. Detta bland annat för att säkerställa efterlevnad av regler som härrör från internationell rätt, i synnerhet respekt för mänskliga rättigheter.

När det gäller den avtalsförvaltning som ska ske enligt ramavtalet så finns det i dag inga tydliga och enhetliga riktlinjer inom Regeringskansliet för vad en sådan ska omfatta. Det finns inte heller någon centraliserad uppföljning av leverantören som sådan. Utredningen menar att centraliserad uppföljning av leverantören skulle underlätta och öka kvalitén på den kontinuerliga uppföljning som ska göras enligt Regeringskansliets föreskrifter om upphandling. Som ansvarig för de avtal som ingås med säkerhetsföretagen är UD SÄK ansvarig för att utse en avtalsförvaltare som ska ha till uppgift att planera, genomföra och dokumentera den löpande förvaltningen. För att det ska vara möjligt att göra kontinuerliga uppföljningar av avtalsvillkoren och deras tillämpning samt hantering av eventuella avvikelser eller brister som framkommer behöver det finnas tillräckliga resurser hos UD SÄK. Utredningen gör bedömningen att om

detta fortsatt ska vara enbart UD SÄK:s ansvar så behöver resurssättningen ses över. Ett alternativ vore att olika delar av detta ansvar (leverantörsrisk, uppföljning av affärsavtalet och verksamhetsskyddet och uppföljning av säkerhetsskyddsavtalet) fördelas på olika enheter.

I Regeringskansliet finns det en särskild grupp hos säkerhetsenheten som ger stöd i frågor om upphandling med säkerhetsskyddsavtal. Utredningen ser att det kunde vara värdefullt om gruppen även hade en roll i uppföljningen av UD:s säkerhetsskyddsavtal.

När det gäller kostnader för de tjänster UD köper från företagen skulle de, utifrån de uppgifter som har lämnats från Polismyndigheten och Försvarmakten, vara lägre än motsvarande kostnader för de båda myndigheterna. Som har angivits tidigare är våra utlandsmyndigheters säkerhet en angelägenhet för hela statsapparaten. Eventuella kostnadsökningar eller besparingar är därför inte avgörande för om Polismyndigheten eller Försvarmakten ska ges i uppdrag att bidra med resurser som helt eller delvis tillgodoser de behov som finns.

Mot bakgrund av de bedömningar som tidigare har gjorts när det gäller Försvarmaktens och Polismyndighetens möjligheter att bidra till utlandsmyndigheternas säkerhet över tid tvingas utredningen dock konstatera att det i dagsläget inte är möjligt att vare sig helt eller delvis ersätta företagen med resurser från dessa myndigheter, annat än vid krissituationer. Utredningen kan dock konstatera att det finns en möjlighet att ersätta den upphandlade tjänsten som säkerhetsrådgivare med personal som anställs av UD för denna uppgift. Utredningen anser att det bör övervägas att göra detta i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Den lösningen skulle dessutom innebära en långsiktig investering inte minst eftersom den upparbetade kunskapen skulle stanna inom UD.

14 Utrikesförvaltningens kostnader för säkerhet

14.1 Inledning

Utrikesförvaltningens kostnader för säkerhet har ökat med nästan 25 procent de senaste tre åren (borträknat de förändrade behoven vid ambassaden i Bagdad som inneburit en reducering i kostnaderna mellan 2021 och 2022 med cirka 35 miljoner kronor). Ett ökande antal utlandsmyndigheter har särskilda säkerhetsbehov, vilket har drivit upp kostnaderna för säkerhet.

Med anledning av de ökande behoven äskade regeringen ytterligare medel i propositionen Vårändringsbudget för 2024.¹ Som skäl för detta anförde regeringen att det av budgetpropositionen för 2024 framgår att regeringen mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget kommer att analysera behovet av eventuella ytterligare säkerhetsinsatser i utrikesförvaltningen och i Regeringskansliet.²

Regeringen anförde vidare att för att nödvändiga säkerhetsinsatser ska kunna genomföras bör anslaget ökas med 180 miljoner kronor. Den 12 juni 2024 godkände riksdagen ändrade ramar för utgiftsområden och anvisade ändrade anslag enligt propositionens förslag. För 2025 uppgår Regeringskansliets anslag till cirka 11 miljoner kronor. Av dessa har UD tilldelats 3,8 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2025 anfördes att anslaget för Regeringskansliet ökas med 200 miljoner kronor för att genomföra de nödvändiga säkerhetsinsatser i utrikesförvaltningen och Regeringskansliet som aviserades i vårändringsbudgeten för 2024.³ Det anges vidare att anslaget beräknas öka med 228 miljoner kronor för 2026 och från och med 2027 beräknas det öka med 249 miljoner kronor.

¹ Prop. 2023/24:99 utgiftsområde 1, avsnitt 5.1, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:242.

² Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 1, avsnitt 5.4.2, bet. 2023/24:KU1, rskr. 2023/24:66.

³ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 1, avsnitt 4.4.2, bet. 2024/25:KU1, rskr. 2024/25:71.

14.2 Kostnader som belastar UD:s budget

Kostnaderna för säkerhet som belastar UD:s budget finansieras av Regeringskansliets förvaltningsanslag, till den del dessa har fördelats till departementet.⁴ UD:s kostnader för säkerhet ligger till övervägande del hos UD SÄK men belastar även utlandsmyndigheternas delegerade medel samt budgetposter som förvaltas av UD FAST, UD PLAN och UD P.

När andra departement, svenska myndigheter eller Business Sweden önskar ha utsänd eller lokalt anställd personal vid en utlandsmyndighet med höga krav på säkerhet finns det en särskild kostnadsreglering som anger hur säkerhetskostnaderna ska delas mellan den personalens huvudman och UD. En överenskommelse om detta ska ingås mellan parterna.

Även vid besök kan utlandsmyndigheter där det krävs omfattande säkerhetsarrangemang begära ersättning för de kostnader för skyddsåtgärder som besöket ger upphov till, exempelvis i samband med transporter på plats. Detta gäller i dag för ett mycket begränsat antal utlandsmyndigheter.

14.2.1 Anläggningstillgångar

En relativt stor del av säkerhetskostnaderna är hänförliga till anläggningstillgångar. Det kan vara tekniska anläggningar, maskiner, transportmedel och inventarier (perimeterskydd, förstärkningar, lås och larm) med en beräknad livslängd på minst tre år. Det kan också röra sig om förbättringsutgifter på annans fastighet, exempelvis säkerhetshöjande åtgärder. En anläggningstillgång är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav och har ett anskaffningsvärde på minst 30 000 kronor.

Anläggningstillgångar ska finansieras med lån hos Riksgäldskontoret vilket innebär att utrikesförvaltningen inte får finansiera dessa med medel på förvaltningsanslaget. Finansiering sker i stället genom att UD:s del av Regeringskansliets låneram tas i anspråk. Avskrivningskostnaderna finansieras sedan via UD PLAN:s budget för kapitalkostnader, dvs. via förvaltningsanslaget.

⁴ Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

14.2.2 UD FAST

När det handlar om säkerhetsrelaterade kostnader som finansieras via den centrala budgetposten för fastighetsförsörjning som förvaltas av UD FAST eller genom att den låneram som enheten förvaltar tas i anspråk rör det sig om ett stort antal projekt kring fysisk säkerhet på ett antal utlandsmyndigheter. Kostnader för fysiskt skydd bekostas i enlighet med vad som framgår ovan antingen via en central budgetpost eller låneramen. Säkerhetstekniska plattformar till alla inhyrda fastighetsbestånd, inklusive de fastigheter som hyrs av SFV, ombyggnad av kanslilokaler och till viss del residens finansieras i huvudsak via låneram. Detsamma gäller för tjänstefordon, även lättförstärkta sådana.

Enheten har även kostnader för säkerhetsunderhåll, framför allt från lås- och larmleverantörer.

Området är prioriterat och den centrala budgetpost som enheten förvaltar har fått ett tillskott för säkerhetsrelaterade kostnader. Efter- som en stor del av kostnaderna finansieras via låneram tas den ökade budgeten inte fullt ut i anspråk. Det är också en utmaning att behöven överstiger befintliga personal- och budgetresurser i övrigt.

14.2.3 UD SÄK

För UD SÄK:s del rör det sig främst om kostnader för de tjänster som upphandlas av UD från privata säkerhetsföretag som finansieras av den centrala budgetposten för säkerhetsrelaterad verksamhet som enheten förvaltar. Dessa kostnader behandlas särskilt i avsnitt 13.15. Här kan nämnas att det även finns säkerhetsföretag som upphandlas lokalt av utlandsmyndigheterna och som bekostas med delegerade medel. Även delar av kostnaderna för förstärkta säkerhetsarrangemang som exempelvis vid ambassaden i Kiev, finansieras av den centrala budgetposten för säkerhetsrelaterad verksamhet som UD SÄK förvaltar. Vidare kan plötsligt uppkomna säkerhetskostnader med stora kostnadsutfall finansieras på samma sätt. Inköp av säkerhetsutrustning och tungförstärkta bilar finansieras antingen från den centrala budgetposten eller genom den låneram UD SÄK förvaltar.

De centrala budgetposterna för säkerhetsrelaterad verksamhet, fastighetsförsörjning och löner enheter utsända har fått ökade medel

för säkerhetsrelaterade behov. För SÄK:s del kan dessa användas för att finansiera de tjänster som upphandlas men inte för att anställa de säkerhetsrådgivare som är placerade vid ett antal utlandsmyndigheter. De kostnaderna finansieras i stället av budgeten för löner enheter utsända som förvaltas av UD P. Detsamma gäller för enhetens egen personal. Utredningen ser att det i dag saknas tillräckliga personalresurser hos enheten för att fullt ut kunna omhänderta den ökade budgeten för säkerhet.

14.3 Kostnader som belastar utlandsmyndigheternas delegerade medel

Den absoluta merparten av de säkerhetskostnader som belastar utlandsmyndigheternas delegerade medel rör bevakning av kansli, residens och personalbostäder. Förutom bevakning är de säkerhetsrelaterade kostnader som tas på delegerade medel oftast relativt små. Ett fåtal utlandsmyndigheter som har eller har haft en hög hotbild har även finansierat resor och boende i samband med omlokaliseringar med delegerade medel. Vissa andra skyddsåtgärder kan också finansieras via delegerade medel. Det kan exempelvis handla om hjälmar, västar, lokaliseringssystem, satellittelefoner och radioutrustning.

14.4 Budgetering och bokföring av säkerhetskostnaderna

Inledningsvis vill utredningen betona att för att kunna bedöma om de skyddsåtgärder som vidtas är ekonomiskt effektiva behöver kostnaderna för dessa kunna härledas till specifika åtgärder och det måste vara möjligt att beräkna de faktiska kostnaderna för dessa.

Som framgår ovan finansieras olika säkerhetsrelaterade kostnader av UD:s centrala budgetposter för säkerhetsrelaterad verksamhet, fastighetsförsörjning eller löner enheter och utsända som förvaltas av olika UD-enheter eller del av låneram, eller av utlandsmyndigheternas delegerade medel.

Kostnaderna bokförs under diverse poster som ofta inte ger direkt information om att det handlar om säkerhetskostnader. De koder

som finns gör det svårt att avgöra vilken typ av säkerhetsåtgärd det handlar om.

Den här budgeterings- och bokföringslösningen gör det komplicerat att avgöra vilka typer av skyddsåtgärder som har vidtagits och vad de har kostat. Det är i stort sett omöjligt att få fram en någorlunda rättvisande bild av de aggregerade kostnaderna för säkerhet, och vilka typer av åtgärder det handlar om, samt en samlad bild av var och hur de olika säkerhetsrelaterade kostnaderna bokförs. Förutom budget och bokföring behövs det många gånger även tillgång till andra typer av underlag, exempelvis avtal som visar vad som har köpts och till vilken kostnad.

Enligt utredningens mening är det viktigt med en samlad bild av hur behoven av säkerhetsåtgärder ser ut, om/hur de tillgodoses och kostnaderna för dessa. Detta är avgörande för att kunna bedriva ett strategiskt, proaktivt och effektivt säkerhetsarbete inom utrikesförvaltningen. Eftersom kostnadsaspekten är väsentlig för de överväganden som ska ligga till grund för beslut inom ramen för det arbetet är det angeläget att på ett relativt enkelt sätt kunna tillgodogöra sig den informationen. Utredningen gör bedömningen att den nuvarande lösningen behöver ses över för att möjliggöra detta. När det gäller vissa av de åtgärder som vidtas är det dessutom viktigt av transparens- och spårbarhetsskäl.

15 Andra länders kris- och säkerhetsarbete

15.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att analysera möjligheter till ökad internationell samverkan och förberedelser på plats vid till exempel en konsulär kris, genom att undersöka ett urval av andra länders motsvarande säkerhetsarbete. I kapitlet redovisar vi därför ett antal andra länders kris- och säkerhetsarbete samt de former för samverkan som finns i dag. Utredningen ser att det finns en del åtgärder som skulle kunna förbättra Sveriges möjligheter till samverkan med andra länder.

15.2 Andra länders säkerhetsarbete

15.2.1 Frankrike

Evakuering

Vid evakuering av franska medborgare från tredjeland involveras flera olika departement. Franska Utrikesdepartementet har ledarrollen och samordnar arbetet tillsammans med övriga departement. Det är också franska UD som ansvarar för reseråd, samordning och styrning av ambassadernas konsulära arbete samt dialogen med myndigheterna i tredje land. Försvarsdepartementet (genom Försvarsmakten) ger logistikstöd i form av personal samt flyg vid en evakuering av franska medborgare. Försvarsdepartementet ser till att evakuerade på ett säkert sätt kan ta sig till säkra zoner eller tillbaka till Frankrike. Inrikesministeriet hanterar mottagandet av evakuerade i Frankrike och ser om nödvändigt till medicinskt omhändertagande och tillfälliga boenden.

Ambassaderna ansvarar för att kommunicera med franska medborgare på plats, ge instruktioner samt organisera mötesplatser för

evakuering. Vid en evakuering av ambassadpersonal ansvarar Utrikesdepartementet för att besluta om och beordra en evakuering. Utrikesdepartementet samordnar planen för evakuering med berörd ambassad. Ambassadens säkerhetsteam genomför evakueringsplanen och ansvarar för att all personal är säker under evakueringen. Försvarsmakten kan vid behov bistå med logistiksupport som transporter och säkerhetsarrangemang. Ambassaden samordnar med lokala myndigheter för att säkerställa en ordnad evakuering. Utgångspunkten är att ambassadpersonalen lämnar landet sist. En evakuering av en ambassad sker normalt i två eller tre steg: Minskning av personal; endast nödvändig bemanning; evakuering och stängning. Det finns fastslagna planer för stängning och evakuering som också inkluderar vad som ska förstöras på plats.

Ansvar för planerna för evakuering och stängning av en ambassad ligger under Direktoratet för diplomatisk säkerhet (La direction de la sécurité diplomatique) på Utrikesdepartementet. Själva evakueringen från ett land ses som en militär operation och leds av Försvarsmakten. Även de inre säkerhetsstyrkorna (Force de sécurité de l'intérieur, polis/gendarmeriet) involveras beroende på vilket land det gäller. Även om Försvarsmakten ansvarar för evakueringar av franska medborgare så måste Utrikesdepartementet och presidenten först ge klartecken. Om det aktuella landet ger sitt godkännande använder Frankrike i första hand armén vid en evakuering av franska medborgare och använder om möjligt även militärflyg.

Ambassadsäkerhet

Ambassadors säkerhet, kanslier, residens och personal ligger under Directorate General for Administration and Modernization och Diplomatic Security Directorate (DGA/DSD). Frankrike har delat in sina ambassader i fyra säkerhetsgrupper. Grupp fyra består i princip av ambassader i EU och där förlitar sig Frankrike på värdlandets förmåga. Ambassader i grupp fyra har oftast privata vakter och eventuellt en fransk polis eller gendarme som samordnar säkerheten. Samtliga ambassader i säkerhetsnivå 1–3 har fransk polis eller gendarme på plats genom inrikesministeriets försorg. Varje säkerhetsklass har sin norm för vilken typ av säkerhetsorganisation som ska finnas på plats vid en ambassad. DGA/DSD hemställer årligen om 500 poli-

ser/gendarmer från inrikesministeriet. Dessa stationeras ut genom Utrikesdepartementets försorg med temporära anställningskontrakt med Utrikesdepartementet. Inrikesministeriet kan också snabbt ställa fler poliser/gendarmer till förfogande om det finns behov. Utlandsmyndighetschefernas personskydd och säkerhet varierar beroende på vilken säkerhetsklassning landet har. Grupp 1 och 2 har alltid skydd, även under exempelvis semester i landet där ambassaden är lokaliserad. För ambassadörens personliga säkerhet samarbetar Utrikesdepartementet med gendarmeriets insatsstyrka (GIGN, Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale) och med antiterrorpolisen (RAID, Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion), den senare är en elitstyrka inom den franska nationella polisen.

Om det fattas beslut om evakuering så koordineras och leds evakueringen av Utrikesdepartementets Centre de Crise (att likställa med svenska Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden). Själva evakueringen hanteras av Försvarsmakten. Både GIGN och RAID är vana vid att arbeta med Försvarsmakten och sköter samarbetet på plats. Försvarsmakten sköter evakueringen med sin personal och logistikstöd från till exempel flygvapnet. Frankrike har konstaterat att de allt färre franska militärbaserna runt om i världen innebär att utlandsmyndigheterna behöver ges ökade förutsättningar att upprätthålla verksamhetsskyddet till dess att Försvarsmakten anländer vid ett eventuellt behov av evakuering. Det gäller både hur säkerhetsutrustningen ser ut, hur man kan hantera stora folkmassor som försöker ta sig in på ambassadområdet och hur man kan klara sig under en period om man blir instängd på ambassaden. Även säkerhetsföretag bistår de franska ambassaderna. Hur detta är organiserat beror på landets säkerhetsklassning. I exempelvis klass ett så krävs så pass många vakter att man köper säkerhetstjänster från franska säkerhetsföretag. Då upphandlas även alltid chaufförer från Frankrike. I klass fyra kan det vara så att man endast upphandlar tjänster lokalt. Då finns även ofta har en fransk säkerhetssamordnare på plats.

15.2.2 Norge

Evakuering

Vid kriser är den norska regeringen ansvarig. De norska departementen möts på ministerrådsnivå i ett krisråd, som är det högsta administrativa samordningsorganet vid kriser. Krisrådet har inte beslutanderätt. Alla departement behåller ansvar och beslutanderätt för sina respektive sakområden också under kriser. Det finns en nationell krisstödsenhet (KSE) under Justitie- och beredskapsdepartementet som ansvarar för samordning vid kriser. KSE är det permanenta sekretariatet för krisrådet. Justitie- och beredskapsdepartementet leder nationella civila kriser såtillvida inte krisrådet beslutar något annat.

Utrikesdepartementet har ett särskilt ansvar för krishändelser utomlands som påverkar norska medborgare eller intressen. När utrikesdepartementet ansvarar för krishantering ska andra departement och myndigheter stödja deras krishantering. Justitie- och säkerhetsdepartementet ska säkerställa behovet av sektorsövergripande samordning. När utrikesdepartementet behöver bistånd från myndigheter som faller under andra departements ansvar ska det begäras enligt särskilda förfaranden.

I en lång rad kriser har utrikesdepartementet skickat ut en utryckningsenhet (URE), motsvarande svenska SNITS, bestående av olika kapaciteter som behövs för den aktuella krisen. Försvarsmakten och polisen kan erbjuda viktiga resurser och kapaciteter, inklusive de som rör säkerhet och transport av norska medborgare.¹ Norska Utrikesdepartementet kan be Försvarsdepartementet om stöd med operativ kapacitet för att undsätta norska medborgare och bistå vid evakueringar. Beslut kan fattas direkt av försvarsministern efter begäran från Utrikesdepartementet. I vissa fall involveras Statsministerns kontor. Stortinget behöver således inte involveras men kan informeras beroende på operationens art och omfattning. De flesta krisprocedurer är inte rättsligt reglerade utan upprättas genom olika regeringsbeslut som meddelats Stortinget genom s.k. stortingsmeldingar. Om det däremot handlar om en större insats av norska väpnade soldater över tid i ett annat land, som del av en koalition bestående av andra nationer, måste regeringen besluta om detta. En förutsättning är dock att Stortinget informeras i efterhand. I sådana

¹ Meld. St. 18 (2024–2025) *Når ubellet er utenlands, Konsulær bistand og bistand fra norske myndigheter i krisesituasjoner i utlandet*. Tilråding fra Utenriksdepartementet 4. april 2025 s. 51.

situationer har det vanligtvis också förekommit sonderingar med partiledare i oppositionen innan ett beslut fattats i regeringen.

Baserat på erfarenheter från olika kriser sker det i Norge mer eller mindre löpande anpassningar i utrikesförvaltningens krisorganisation. Den frekventa krishanteringen under senare år har inte bara krävt betydande resurser inom Utrikesdepartementet, utan även från andra departement och myndigheter. Utrikesdepartementet har gått från att endast ha konsulär krispersonal till en samlad förmåga att hantera kriser och har avsevärt stärkt sin krishanteringskapacitet. Under 2024 inrättades en "Seksjon for krisehåndtering" och en fast funktion för krisledning som arbetar departementöverskridande med krishantering och heltäckande krisstöd för hela departementet. Ett ständigt bemannat operationscenter har upprättats inom Utrikesdepartementet, som snabbt kan växlas upp i en så kallad krisstab omfattande fyra team som kan arbeta i skift dygnet runt alla dagar vid behov. Operationscentret etablerades 2010 och ansvarar bland annat för initial krishantering och larm.

Krisstabschefen har givits utvidgad fullmakt att rekquirera personal och andra resurser, inklusive flygplan, vid behov. Krisstabschefen har utökade befogenheter som rör strategisk krishantering. Utrikesråden leder, ger strategisk vägledning och klargör principiella frågor för den operativa krishanteringsorganisationen. Utrikesdepartementet har ett särskilt krishanteringssystem (CIM) i vilket ambassader och enheter inom Utrikesdepartementet loggar händelser som sker utomlands och vid ambassader. Alla relevanta parter kan följa loggarna vid en kris (såväl utlandsmyndigheter och Utrikesdepartementets ledning) vilket lättar beredningsbehoven och samverkan då alla vid departementet har tillgång till samma uppdaterade information samtidigt. I beredskaps- och förebyggandesyfte har Utrikesdepartementet utarbetat beredskapsplaner ("contingency plans") för krisscenarier som övas av personal vid Utrikesdepartementet varje vecka. Utrikesdepartementet samarbetar med identifierade länder avseende situations- och lägesbild, har underrättelseutbyte med relevanta länder där norska ambassader är lokaliserade och har identifierade procedurer för att begära assistans vid behov av evakuering och runt strategisk kommunikation.

Ambassads säkerhet

Utrikesdepartementets säkerhetssektion består av fyra enheter som ansvarar för att arbeta förebyggande med säkerhet, med beredskap och kontinuitet för utsända diplomaters säkerhet, information- och informationssystem samt fastigheter. Vid norska ambassader ansvarar biträdande chefen för att genomföra säkerhetsarbetet, medan stationschefen ansvarar för säkerheten. Hen kan delegera delar av ansvaret. Under 2023 konstaterade den norska regeringen ett behov av ett tvärssektoriellt förhållningssätt till säkerhetsrelaterade frågor. Regeringen tillsatte en departementsöverskridande styrgrupp på statssekreterarnivå (Norska Utrikesdepartementet, justitie- och försvarsdepartementen). Under ledning av Norska Utrikesdepartementet tog en arbetsgrupp fram en gemensam rapport som beskrev departementöverskridande säkerhets-, kris- och beredskapsrelaterade systemsvagheter. Arbetsgruppens rapport presenterades för regeringen och flera åtgärder beslutades att genomföras. Åtgärderna inkluderade inrättandet av en särskild analysgrupp vid säkerhetsenheten med särskilt fokus på riskbedömningar och analyser för att bidra till en gemensam situationsförståelse. En annan viktig åtgärd var inrättandet av 11 regionala säkerhetsrådgivare. Särskilda medel avsattes för att utrikesdepartementet ska kunna anställa enskild personal med särskild expertis under kortare perioder (ett till två års basis).

Norska utlandsmyndigheter använder västerländska privata säkerhetsföretag i mindre utsträckning än svenska. Den norska säkerhetsmarknaden är strängare reglerad än den svenska, och det finns därför ingen tillgång till liknande nationella privata säkerhetsresurser som i Sverige. Lokala vaktbolag anlitas dock för bevakning och säkerhet vid flera utlandsmyndigheter.

15.2.3 Finland

Efter flodvågskatastrofen inrättades en omvärldsbevakningsorganisation inom det finska Regeringskansliet "VNTIKE" – Statsrådets lägescentral som övervakar öppna källor dygnet runt, samt sammanställer information och underlag för statsledningen. VNTIKE kan också vid behov inhämta information inom specifika intresseområden från relevanta myndigheter för att få ett bättre beredningsunderlag (exempelvis från Säkerhetspolisen, polisen, gränsbevak-

ningen, Försvarsmakten, andra myndigheter och departement). Inom det finska Regeringskansliet finns det ingen permanent struktur som leder en krisorganisation utan ledningsansvaret fördelas till behörig myndighet. Under coronapandemin hade exempelvis Institutet för hälsa och välfärd ledningsansvaret under den inledande delen. Ledningsansvaret kan ändras när en situation utvecklas.² Det finska Utrikesdepartementet bemannar sin krisorganisation utifrån den specifika krisen. Vid en evakuering av utsänd personal leds krisorganisationen av Utrikesdepartementet som kan begära bistånd från andra aktörer som Försvarsmakten, Polismyndigheten, Gränsbevakningen m.m. Chefen för avdelningen för konsulära tjänster är beredskapsansvarig inom hela Utrikesförvaltningen och har befogenheter motsvarande det svenska Utrikesdepartementets Expeditionschef. Det finska Utrikesdepartementets säkerhetsdirektör är säkerhetsansvarig och biträdande beredskapsansvarig vid Utrikesdepartementet. I samband med en kris kan Utrikesdepartementet med kort varsel skicka egen personal för att understödja en utlandsmyndighet eller utlandsmyndigheter i närliggande länder när det handlar om en evakuering.

Utrikesdepartementet har en intern snabbinsatsstyrka som fungerar på liknande sätt som det svenska Utrikesdepartementets SNITS. Även säkerhetsföretag kan skickas ut med kort varsel. I samband med Hamas terrorattack i Israel den 7 oktober 2023 skickades exempelvis personal från privata säkerhetsföretag till Tel Aviv. Beslutsfattandet kring bistånd från andra myndigheter, och särskilt Försvarsmakten, har en egen procedur. Begäran om understöd lämnas formellt från Utrikesdepartementet till Försvarsdepartementet när det gäller Försvarsmakten, alternativt Inrikesministeriet när det gäller Polisen eller Gränsbevakningen.

Lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd anger beslutsgången vid en begäran. Begäran tas upp till beslut i formatet Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Det slutliga beslutet att skicka finsk militär utomlands för en evakueringsoperation är alltid presidentens. Den nuvarande lagen har inte prövats i praktiken, även om man under krishändelser i Libanon 2024 förberedde en evakueringsplan tillsammans med Försvarsmakten. Lagen i tidigare lydelse har i praktiken nyttjats i samband med evakueringen från Afghanistan. En där påföljande utvärdering ledde till ändringar i lagen under 2022,

² Reglementet för statsrådet (3.4.2003/262) definierar Utrikesministeriets ansvarsområden.

bland annat för att underlätta snabbare beslutfattande. I samband med Afghanistanevakueringen sammankallades riksdagen för en särskild debatt. Kravet på samtycke från värdlandets myndigheter i den tidigare lagstiftningen togs bort efter utvärdering av insatsen, eftersom det i praktiken inte var möjligt med samtycke i Afghanistan-fallet, där det inte fanns en statsledning att förhålla sig till.

För att snabba på responstiden inför kommande krissituationer har Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten påbörjat ett arbete med att skapa ett färdigt ramverk som kan tillämpas vid kommande kriser där militära komponent ingår. Finland har liknande upplägg som Sverige med privata säkerhetsföretag som upphandlas för säkerhetsrelaterade tjänster. Finland använder sig i dagsläget av ett specifikt finskt privatsäkerhetsföretag. Nyttjandet är dock begränsat av budgetskäl, och personalen från det finska säkerhetsföretaget är främst säkerhetssamordnare. Utrikesdepartementet har inga egna säkerhetssamordnare på ambassaderna utan upphandlar för närvarande säkerhetsrådgivare från det finska privata säkerhetsföretaget för säkerhetsrådgivning vid fem orter (Bagdad, Kiev, Mogadishu, Nairobi, Tel Aviv). På tre orter nyttjas det finska säkerhetsföretaget för personskydd (Bagdad, Kiev, Mogadishu).

15.2.4 Danmark

En internationell operativ stab (IOS) kan aktiveras av det danska utrikesministeriet för att säkerställa effektiv samordning vid större internationella kriser som påverkar danska medborgare eller danska intressen utomlands. IOS är en myndighetsgrupp som leds av utrikesministeriet och som sammanför representanter från fjorton berörda ministerier och underordnade myndigheter, inklusive Försvarsunderrättelsetjänsten, Rikspolisén, Försvarsstaben, Krisberedskapsmyndigheten och Migrationsverket.

Försvarets underrättelsetjänst är Danmarks utrikes- och militära underrättelsetjänst, som ansvarar för att bedöma förhållanden utomlands som är av betydande betydelse för Danmarks säkerhet. Underrättelsetjänstens bedömningar baseras på den totala underrättelsebas som finns tillgänglig från bland annat tjänstens egen insamling, rapportering från danska försvaret, inklusive utplacerade styrkor,

och internationella partners. Baserat på många oberoende individuella element och systematiska analyser av informationens innehåll och trovärdighet sammanställer Försvarets underrättelsetjänst en total underrättelsebedömning, som distribueras till berörda ministerier och andra statliga myndigheter. Försvarets underrättelsetjänsts bedömningar anger sannolikhetsnivåer för möjliga utfallsintervall snarare än specifika förutsägelser om konkreta händelser.³

I augusti 2021 beslutade den danska regeringen att utvärdera evakueringen efter Kabuls fall den 15 augusti 2021. Utvärderingen konstaterade bland annat ett behov av att stärka det danska utrikesministeriets krishanteringsförmåga och rekommenderade att en formell krisberedskap inrättas inom utrikesministeriet. Ett krissekretariat inrättades 2022 vid ministeriets konsulära avdelning (som har fyra enheter, enheten för kris och beredskap, enheten för resesäkerhet, enheten för konsulära ärenden och ett 24/7 call center). Enheten för kris och beredskap verkar nu som sekretariat för IOS, ansvarar för den övergripande kriskoordinerings vid en konsulär, politisk eller annan kris, ansvarar för integrering av kris och beredskapsplaner, och expertis i kris och beredskap liksom utbildning och kompetensutveckling för ambassader och utrikesministeriets personal. Enheten ansvarar vidare för en upprättad stående krisorganisation med totalt 45 personer. Utöver sina ordinarie arbetsuppgifter i ministeriet har de jour en vecka per månad. Säkerhetsenheten och fastighetsenheten har slagits samman vid danska utrikesministeriet.

Danmark har elva utsända regionala säkerhetsrådgivare som roterar mellan Köpenhamn och utlandsstationeringar och som bland annat ger reserekommendationer internt och besöker ambassader för översyn av säkerhetsarrangemang utifrån en prioriteringslista där de mest utsatta ambassaderna besöks årligen. Danmark upphandlar sällan tjänster från privata säkerhetsföretag. Den Danska Nationella insatsstyrkan är säkerhetsmyndighet i förhållande till danska intressen utomlands, såsom ambassader, konsulat etcetera, vad avser rådgivning och rekommendationer i relation till fysisk säkerhet och informationssäkerhet. Det praktiska utarbetandet av säkerhetslösningar, inklusive krisplaner och evakueringsplaner för den enskilda ambassaden, bestäms och utförs av utrikesministeriet i enlighet med principen om sektorsansvar⁴. Den Danska Insatsstyrkan

³ *Evakuering fra Afghanistan fälles myndighedsevaluering 2021* s. 2017.

⁴ *Årlig redegørelse 2021, politiets efterretningstjeneste (PET)* s. 2 och 26.

bidrar exempelvis med hotbildsanalys och säkerhetsråd på begäran av Utrikesdepartementet och vid evakueringar med bland annat säkerhetskontroller av personer som förväntades evakueras. Den internationella insatsstyrkan kan också, i nära samarbete med resten av polisen och enheter från Danska Försvarsmakten, ta sig an uppgifter internationellt och hade exempelvis säkerhetsansvarig personal permanent stationerad vid danska ambassaden i Afghanistans huvudstad Kabul, med syftet att inhämta, bearbeta och analysera den dagliga och lokala underrättelsebilden och utifrån detta ge råd till ambassadören och utrikesministeriets säkerhetsteam vid ambassaden i frågor av betydelse för säkerheten.

15.3 Internationellt samarbete

På platser där svenska utlandsmyndigheter är lokaliserade finns det som regel ett samarbete mellan länder i syfte att förbereda för konsekvenser av möjliga framtida kriser som kan uppstå. Eftersom såväl orsak som omfattning av kriser kan variera behöver länder vara beredda på och kunna anpassa sig till olika tänkbara scenarier. Det är troligt att oförutsägbara kriser de kommande decennierna orsakas av konflikter, terroristrelaterade attacker, pandemier eller naturkatastrofer som jordskred, skogsbränder, jordbävningar eller översvämningar. För att ha möjlighet att ge utsänd personal nödvändig hjälp måste olika länder, inbegripet Sverige, ta hjälp av varandra för att effektivt hantera kriser utomlands. För detta är det viktigt med en kontinuerlig förberedande och förebyggande samverkan. Utlandsmyndigheter deltar i regel i olika säkerhetsnätverk som finns där de är lokaliserade. Dessa kan innefatta sammankallande funktioner som roterar mellan länder. Det är inte ovanligt att de leds av en internationell mellanstatlig organisation som finns på plats. I flera länder leds säkerhetsnätverk som består av EU-medlemsstaters och internationella organisationers utsända av EU-delegationen på plats i landet.

15.3.1 Nordiska länders samarbete vid konsulära kriser

Sverige har ett nära konsulärt samarbete med de andra nordiska länderna, både på huvudstadsnivå och med nordiska diplomatiska beskickningar i tredje land. Vid utlandsmyndigheterna varierar graden

av konsulärt och säkerhetsrelaterat samarbete från plats till plats. Det kan handla om allt från fysisk samlokalisering och gemensamma administrativa stödfunktioner till operativt ömsesidigt stöd vid större incidenter.

Den nordiska samarbetsöverenskommelsen från den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 senast ändrad genom SÖ 1996:2, Helsingforsavtalet) reglerar bland annat de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till de övriga nordiska länderna. Av artikel 34 i Helsingforsavtalet framgår att en svensk utlandsmyndighet som huvudregel är skyldig att bistå även medborgare i ett annat nordiskt land om detta land saknar egen representation på orten i fråga. Nordiska arbetsgrupper har etablerats inom ett antal konsulära områden och representanter från statsförvaltningen i de fem nordiska länderna träffas regelbundet för samordnings- och informationsmöten. Det hålls också regelbundna möten i den nordisk-baltiska kretsen. Mycket av det konsulära samarbetet är förebyggande till sin natur och rör till exempel samordning av resevarningar eller samordning i krishantering. Konsulärt samarbete kan även ske i individuella fall. Bistånd till medborgare i andra nordiska länder bör ske i nära samarbete med den utlandsmyndighet eller det utrikesdepartement som ansvarar för och fattar beslut i det konsulära ärendet rörande den aktuella individen. Alla nordiska länder har dygnet runt öppna jourcentraler som kan kontaktas utanför kontorstid.

15.3.2 Konsulärt samarbete inom EU

Konsulärt skydd är en integrerad del av unionens politik i fråga om medborgares rättigheter, och under senare år har det skett en kontinuerlig utveckling mot ett ökat EU-samarbete på området. Fokus har framför allt varit på kris- och katastrofområdet. Den ökande turismen och det förhållandet att allt fler unionsmedborgare väljer att permanent eller tillfälligt bosätta sig i ett land utanför EU ställer ökade krav på det konsulära arbetet. Alla medlemsstater har dock inte permanenta eller åtkomliga representationer i samtliga länder. Mot bakgrund av flera större kriser och dess påverkan på unionsmedborgare, t.ex. flodvågskatastrofen i Sydostasien, de demokratiska revolutionerna i Libyen, Egypten och Bahrain och jordbävningen i Japan

2011, har det därför ansetts finnas ett behov av att stärka det konsulära EU-samarbetet.

Unionsmedborgare som reser till eller bor i ett tredjeland där deras egen medborgarstat saknar ambassad eller konsulat, eller där beskickningen temporärt är stängd eller inte tillgänglig, har rätt att söka konsulärt skydd hos någon annan medlemsstats konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den bistående medlemsstaten. Den här rätten framgår av artiklarna 20.2 och 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Rätten till konsulärt skydd kan ses som ett uttryck för solidariteten inom EU och för unionens identitet i tredjeländer.

I syfte att förbättra, tydliggöra och formalisera det konsulära EU-samarbetet, som hittills reglerats via icke bindande riktlinjer antogs ett rådskdirektiv om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer.⁵

15.3.3 Andra kriser än konsulära

Det är inte möjligt att säga med säkerhet vilka typer av kriser vi kan förvänta oss under de kommande decennierna. Det är dock troligt att kriser orsakade av klimatförändringar kommer att bli en ännu större utmaning, även om många länder gör mycket för att förbereda sig för konsekvenserna av dessa förändringar. Framtida kriser som kan uppstå som en direkt konsekvens av klimatförändringar är i första hand naturhändelser som jordskred, skogsbränder och översvämningar. De nordiska ambassaderna samarbetar normalt nära i kris- och beredskapsarbete genom att understödja respektive lands säkerhetsrelaterade arbete, bland annat genom att dela information och uppdateringar.

⁵ Direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer.

15.4 Möjligheter till ökat internationellt samarbete

Jämförelser och samarbetet med andra nordiska länder kan fördjupas. Internationellt samarbete kan bidra till en gemensam lägesuppfattning som i sin tur kan lägga grunden för gemensamma politiska, diplomatiska eller andra åtgärder vid en kris. Sverige samverkade med Frankrike under evakueringen av personalen vid svenska ambassaden i Khartoum, Sudan. Efter detta har Sverige påbörjat förhandlingar med Frankrike om ett tekniskt avtal som innebär att Sveriges ska ha möjlighet att landa på franska baser runt om i världen.

Många länder har samordnade planer för eventuell evakuering och har ibland undertecknat samförståndsöverenskommelser. Majoriteten av de länder som utredningen har träffat anser dock inte att det är önskvärt att ingå särskilda avtal om att evakuera varandras personal och medföljande. Detta med anledning av att sådana avtal riskerar att bli för detaljerade. Eftersom mycket varierade situationer kan uppstå bör frågan om hur en stat ska stödja en annan inte regleras. Samarbetet handlar ytterst om relationer som byggts upp under lång tid och som bygger på ömsesidiga förtroenden. Sveriges internationella samarbeten har över tid utvecklats till att omfatta allt fler mellanstatliga och multilaterala samarbeten där gemensamma intressen möts.⁶

Möjligheterna för ytterligare fördjupad samverkan både avseende informationsutbyte och förmågeuppbyggnad, inom både underrättelse- och säkerhetstjänst är stora. Förutsättningar för att i högre grad dela på resurser och kostnader, exempelvis genom närmare samordning kring personal- och utbildningsfrågor, som gemensamma evakuerings och krigsövningar, bör utforskas. Det finns stor utvecklingspotential på dessa områden. Det kan också övervägas om Sverige ska ingå tekniska avtal med fler länder. Även samförståndsöverenskommelser med andra länder bör kunna komma i fråga.

⁶ SOU 2025:78 *En reformerad underrättelseverksamhet* s. 107.

16 En ny lag om väpnad styrka

16.1 En ny lag med bemyndigande för regeringen

Förslag: Det ska införas en ny lag där regeringen bemyndigas att vid en katastrof eller kris i ett annat land som påverkar svenska intressen sända en väpnad styrka utomlands för att i enlighet med internationell rätt stödja och genomföra en evakueringsinsats. En väpnad styrka får sändas endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Styrkan får omfatta högst 150 personer.

Bedömning: Riksdagens insyn och inflytande över regeringens handlande med anledning av de nya beslutsbefogenheterna säkerställs inom ramen för gällande regler om information till och samråd med riksdagen, inbegripet reglerna i regeringsformen om Utrikesnämnden.

Skälen för förslaget och bedömningen

Inledning

Försvarmakten har bistått Utrikesdepartementet i evakueringar av ambassadpersonal, medföljande och andra svenskar från bland annat Afghanistan och Sudan. Försvarmakten har framför allt givit stöd med flygtransporter och logistik, men även med skydds- och sjukvårdsresurser. Stödet från Försvarmakten har lämnats efter att en framställan enligt stödförordningen har gjorts till Försvarmakten (med efterföljande beslut om uppdrag från regeringen) eller genom ett beslut av regeringen med stöd av ett bemyndigande från riksdagen, i de fall stöd har behövts av en väpnad styrka.

Behovet av lagstiftning

När en evakueringsinsats genomförs sker det ofta under mycket svåra omständigheter där det kan finnas en fara för människoliv. I en evakueringsinsats kan ingå moment som kan innefatta såväl åtgärder för att bidra med skydd som räddnings- och fritagningsoperationer. Det kan exempelvis inte uteslutas att svensk utsänd personal i behov av evakuering har blivit bortförda eller tagna som gisslan och behöver undsättas för att evakuering ska kunna genomföras. I en situation där en evakuering blir aktuell kan det vara nödvändigt med stöd från Försvarsmakten med resurser som är att betrakta som en väpnad styrka, vilket var situationen i samband med evakueringen i Sudan (se närmare om definitionen av väpnad styrka i avsnitt 11.5). Som framgår av avsnitt 11.4.2 blir regeringsformens bestämmelser tillämpliga om Försvarsmaktens insats bedöms innefatta sändande av en väpnad styrka utomlands. Enligt 15 kap. 16 § första stycket får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Av andra stycket följer att svenska väpnade styrkor i övrigt får sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller att riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Behovet av att genomföra en evakueringsinsats där det bedöms vara nödvändigt att en väpnad styrka deltar kan uppkomma med mycket kort varsel och kräva att processen från beslut om insats till verkställighet är skyndsam. Detta visade inte minst evakueringsinsatsen i Sudan. I det fallet var regeringens bedömning att riksdagens beslut behövde tas skyndsamt och att beslutet kunde beredas i form av ett utskottsinitiativ. Utrikesutskottet la på eget initiativ fram ett förslag till medgivande baserat på informationen från regeringen.¹ Betänkandet bereddes i utskottet, justerades, bordlades i kammaren, debatterades och beslutades söndag den 23 april 2023. Den hanteringen innebar ett avsteg från den normala parlamentariska processen.

Det kan antas att även framtida evakueringsinsatser kommer att kräva snabb hantering. Eftersom nödvändiga beslut kan behöva fattas med mycket kort varsel är frågan om de beslut som krävs i de fall evakueringsinsatsen kräver att en väpnad styrka sänds hinner fattas med stöd av nuvarande regelverk.

¹ Bet. 2022/23:UU17 *Svensket deltagande i evakueringsinsats i Sudan.*

I ett enskilt fall när ideala förhållanden råder är det både juridiskt och teoretiskt möjligt att korta ned processen i riksdagen avsevärt. De bestämmelser som möjliggör en snabbare beslutsprocess i riksdagen är dock alla undantagsregler från det ordinarie förfarandet. En annan omständighet som är av betydelse är även det faktum att det är två instanser som ska fatta beslut, dvs. riksdagen och regeringen. Detta förskjuter automatiskt tiden framåt för när det efterfrågade stödet kan verkställas. Innan regeringen väcker förslag i riksdagen måste regeringen dessutom bereda ärendet och besluta en proposition. Även om Regeringskansliet kan vidta vissa åtgärder för att snabba på propositionsarbetet påverkas möjligheten att svara upp till det behov av skyndsamhet som kan föreligga. Det måste även beaktas att riksdagen har uppehåll under delar av året. Även om det finns möjlighet att sammankalla riksdagen under dessa perioder är det något som riskerar att påverka tidsutdräkten för insatsen.

Om det blir aktuellt att genomföra en evakueringsinsats i ett annat land som kräver att en väpnad styrka deltar kommer det som regel att röra sig om en mycket allvarlig situation där det inte kan uteslutas att det handlar om fara för människoliv. I en sådan situation är det ett riskfyllt uppdrag för den personal från Försvarsmakten som sänds ut för att delta i insatsen och även de utsätts för fara. Hotbilden för personalen kommer att variera under insatsen. Under sådana omständigheter är det, trots den risk som myndighetens personal utsätts för, rimligt att anta att det finns en bred parlamentarisk samsyn i frågan om att evakuera utsatta personer. Försvarsmakten kommer dessutom att göra löpande hot- och riskbedömningar för sin personal och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning. Mot bakgrund av situationens allvar och att en insats kan vara tidskritisk behöver det finnas en möjlighet till snabbt beslutsfattande. Att detta ska vara beroende av att riksdagen vid varje tillfälle tar till i grunden extraordinära metoder för sitt beslutsfattande framstår som mindre lämpligt. Regeringen bör därför ha en möjlighet att fatta beslut utan att först inhämta riksdagens medgivande i det särskilda fallet.

Som framgår ovan grundade sig beslutet om insättande av en väpnad styrka vid evakueringen från Sudan på ett utskottsinitiativ. Konstitutionsutskottet har flera gånger uttalat att utskottsinitiativ bör användas med varsamhet.² Att tillämpa reglerna om utskottsinitiativ utan varsamhet riskerar enligt konstitutionsutskottet bland

² Se bland annat bet. KU 1970:27, bet. 1995/96:KU6, bet. 1996/97:KU26 och bet. 1997/98:KU26.

annat att negativt påverka fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen.³

En ordning för att sända väpnad styrka för att stödja eller genomföra en evakueringsinsats bör inte förutsätta användandet av i grunden extra ordinära metoder. Möjligheten att snabbt fatta beslut om evakuering med hjälp av väpnade styrkor bör därför inte bygga på en ordning som förutsätter användningen av utskottsinitiativ. När staten sänder ut personal med uppdrag att bedriva verksamhet som är en del av den vitala politiska och ekonomiska funktion som Utrikesdepartementets verksamhet fyller ligger det också i statens ansvar att det finns de verktyg på plats som krävs för att snabbt kunna hjälpa dessa vid en evakuering även om en sådan åtgärd kan vara förenad med risker. Detta talar också för att det måste finnas en tydlig beslutsordning som inte baseras på tillämpningen av extra ordinära metoder. Sammantaget talar detta för att det är ändamålsenligt att regeringen i lag bemyndigas att, när ett sådant behov finns, få sätta in en väpnad styrka vid en katastrof eller kris i ett annat land som påverkar svenska intressen för att stödja och genomföra en evakueringsinsats.

Närmare om bemyndigandets utformning

Enligt 15 kap. 16 § andra stycket 2 regeringsformen får insättande av väpnad styrka ske om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller att riksdagen medger det i ett särskilt fall.

En första förutsättning bör vara att det skett en kris eller katastrof i ett annat land. Vad som kan utgöra en kris eller katastrof får avgöras från fall till fall men vägledning kan hämtas från annan närliggande lagstiftning, exempelvis lagen om konsulära katastrofinsatser. Exempel på kriser eller katastrofer kan vara naturkatastrofer, terrorism, krigstillstånd, statskupper, tekniska olyckor och smitta. Denna uppräkningslista är dock inte uttömmande.

En ytterligare förutsättning för bestämmelsens tillämplighet bör vara att krisen eller katastrofen bör påverka svenska intressen. Detta syftar till att tydliggöra att alla typer av katastrofer och kriser inte omfattas av lagens tillämpningsområde utan att krisen eller katastrofen på något sätt får påverkan på svenska intressen.

³ Rapporten 2021/22:RFR8 s. 49 och bet. 2021/22:KU35 s. 49.

Som framgått av tidigare avsnitt motiverar inte varje kris eller katastrof att det sänds en väpnad styrka utomlands. Vid kriser där det inte krävs en väpnad styrka skulle Försvarmaktens inblandning kunna lösas genom tillämpning av lagen om konsulära katastrofinsatser. Regleringen syftar inte till att ersätta den lagen och det är viktigt att möjligheten att sända en väpnad styrka utomlands används med varsamhet och enbart när det är motiverat. Många katastrofer bör sannolikt inte kräva att det sänds en väpnad styrka utomlands. Lagen bör därför enbart vara tillämplig om behovet inte kan tillgodoses på ett annat sätt, exempelvis genom bistånd från allierad eller annan partner.

Riksdagens bemyndigande att skicka väpnad styrka för att bistå vid evakueringsinsatsen i Sudan omfattade högst 400 personer. Enligt uppgift från Försvarmakten bör det dock normalt inte krävas en styrka av den storleken. Ett rimligt antagande är att det i normalfallet handlar om 75–150 personer. Regeringens behörighet enligt lagen bör därför begränsas till att omfatta en styrka om högst 150 personer.

Att en evakueringsinsats ska ske i enlighet med internationell rätt bör vara en självklarhet. När riksdagen tidigare i särskilda fall har medgett att regeringen sänder en väpnad styrka har man dock i beslutet ofta angett att det ska ske i enlighet med internationell rätt⁴. Detsamma kommer till uttryck i regeringsformen och lagen om operativt militärt stöd. För att tydliggöra att detta är en förutsättning för att regeringen ska få fatta beslut med stöd av lagen ska detta anges i lagen.

Den föreslagna lagtexten ger utrymme för att evakueringen kan avse både civila personer och militär personal samt såväl svenska som utländska medborgare. Det kan diskuteras om lagen borde begränsas till en viss kategori av personer. Utredningen anser att det saknas skäl att begränsa lagens tillämpningsområde till att exempelvis enbart omfatta svenska medborgare. Det kan till exempel inte uteslutas att en allierad eller annan partner i samband med en evakuering ber om hjälp att evakueras dess personal eller medborgare. En sådan förfrågan kan komma under en påbörjad insats. Att styrkan då inte skulle ha mandat att evakueras dessa individer och i sådana fall skulle behöva ett nytt mandat framstår inte som lämpligt.

⁴ Se ex. bet. 2022/23:UU17.

Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande

Med en utökad beslutsbefogenhet för regeringen att sända väpnad styrka för att stödja och genomföra en evakueringsinsats utomlands är det viktigt att riksdagens behov av insyn och inflytande säkerställs. Detta säkerställs framför allt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § regeringsformen.⁵

Någon ytterligare formell skyldighet för regeringen att informera eller samråda med riksdagen finns inte för beslut som det nu aktuella. I den utsträckning det är möjligt bör dock information lämnas till berörda utskott. Information till riksdagen kan även lämnas genom skrivelser och muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde i kammaren. Riksdagen kan dessutom få sakinformation från regeringen genom kontakter mellan utskotten och departementen. Något hinder mot att riksdagen även på dessa sätt får information om beslut som rör regeringens utökade beslutsbefogenhet kan inte anses finnas, så länge det inte ersätter regeringens information och överläggning med Utrikesnämnden.⁶

⁵ Jfr prop. 2021/22:246 *Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater* s. 15.

⁶ Jfr prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting* s. 34 och 35 och prop. 2021/22:246 s. 15.

17 En ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

17.1 Det behöver finnas möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Bedömning: Det finns behov av att kunna genomföra säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna.

Skälen för bedömningen

Omvärldsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget påverkar som framgått säkerheten inom hela utrikesrepresentationen och flera allvarliga händelser med konsekvenser för personalens, medföljandes och andra personers personliga säkerhet har inträffat. Det har även inträffat mer begränsade incidenter som berör personalens säkerhet på flera utlandsmyndigheter.

Mot denna bakgrund är det viktigt att utlandsmyndigheterna har möjlighet att vidta snabba och adekvata säkerhetsåtgärder för att skydda personal, besökare och verksamhet.

Det ska vara en hög nivå av ordning och säkerhet på utlandsmyndigheterna. Det är viktigt för att personer som besöker en utlandsmyndighet ska vara säkra och trygga men också för att säkerställa en säker arbetsmiljö för dem som arbetar där.

Det förändrade säkerhetsläget kräver att utrikesförvaltningen anpassar sig till nya förhållanden. Ett ökande antal utlandsmyndigheter har identifierats som särskilt utsatta för säkerhetshot under långa perioder. Flera svenska beskickningar utomlands blev under 2023 föremål för olika former av hot och attacker.

Flera utlandsmyndigheter befinner sig i en kontext där det finns konkreta hotbilder mot såväl myndigheten som personalens och medföljandes säkerhet. Dessa myndigheter behöver kunna vidta säkerhetsåtgärder för att försäkra sig om att besökare inte utgör någon fara för myndighetens personal och verksamhet. Det är av särskild vikt att myndigheten kan säkerställa att besökare inte bär med sig vapen eller andra farliga föremål in i byggnaden.

Det finns enligt utredningens bedömning en klar risk för att skjutvapen, knivar och andra farliga föremål förs in i utlandsmyndigheternas lokaler och används. Möjligheten till säkerhetskontroll skulle minska den risken och bidra till ökad säkerhet och trygghet på utlandsmyndigheterna. Hos andra myndigheter, till exempel på domstolar och frivårdskontor, finns det redan förutsättningar att besluta om säkerhetskontroll. Risker för allvarliga händelser ur ett säkerhetsperspektiv kan inte anses vara mindre påtagliga hos flera utlandsmyndigheter än där. Mot den bakgrunden anser utredningen att det finns starka skäl för att införa en möjlighet att besluta om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (4–8 §§). Enligt 6 § är var och en skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, liksom kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med kroppsvisitation menas enligt förarbetena undersökning av en persons kläder eller av det som någon har med sig, till exempel en handväska.¹ Kroppsvisitation preciseras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Att i ett annat fall undersöka till exempel en väska innebär husrannsakan.

En möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna innebär begränsningar av skyddet enligt 6 §. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen får sådana begränsningar göras genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrets grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

¹ Se prop. 1975/76:209 om *ändring i regeringsformen* s. 147.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Artikel 8.1 – om rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens – anses kunna ge ett visst skydd mot sådana mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3 om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (Danelius H. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015, s. 371). Europakonventionen tillåter inskränkningar genom lag av skyddet enligt artikel 8 om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott.

Regeringsformen och Europakonventionen tillåter alltså att de aktuella fri- och rättigheterna inskränks men förutsätter att en avvägning görs mellan intressen, i det här fallet å ena sidan intresset av säkerhet för utlandsmyndigheternas verksamhet, besökare, personal och medföljande och å andra sidan enskildas intresse av att slippa inskränkningarna i fråga. I samband med att möjligheten för domstolarna att besluta om säkerhetskontroll utvidgades, och när frivårdskontor gavs möjlighet till att besluta om säkerhetskontroll, konstaterades att säkerhetskontroll av liknande slag som den nu är fråga om är ett relativt litet ingrepp i den enskildes integritet. Sådana kontroller förekommer ofta eller till och med regelmässigt även i andra sammanhang, till exempel på flygplatser, och de allra flesta är därmed bekanta med dem. Det står också var och en fritt att underkasta sig en kontroll eller avstå från detta och eventuellt ta de konsekvenser som kan vara förenade med ett sådant val. Den stora betydelsen som domstolarnas och frivårdens möjlighet att kunna verka fritt har för det demokratiska samhället bedömdes därför väl uppväga de begränsade inskränkningar som kontrollen innebär.²

På motsvarande sätt är det av stor betydelse för utlandsmyndighetens personal, medföljande och besökare kan känna sig trygga på en utlandsmyndighet och att myndigheten kan bedriva sin samhällsviktiga verksamhet under säkra förhållanden. Utredningen bedömer

² Se prop. 2000/01:32 *Säkerhetskontroll i domstol* s. 41 och prop. 2020/21:54 *Ökad ordning och säkerhet i frivården* s. 14.

att skälen för att införa möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheteter därför väger tyngre än de måttliga rättighetsinskränkningar som sådana kontroller medför. Som framgår i det följande kan en reglering också utformas så att mindre ingripande alternativ alltid ska väljas i första hand och att kontrollen vid varje tillfälle genomförs på det minst ingripande sättet.

Eftersom säkerhetskontrollen ska genomföras i annat land behöver även vissa folkrättsliga överväganden göras. En kontroll som genomförs på värdlandets territorium ska ske i enlighet med landets lagar. (jämför artikel 41 Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och artikel 55 Wienkonventionen om konsulära förbindelser). Säkerhetskontrollen behöver också utformas på ett sätt som är förenligt med förbudet mot verkställighetsåtgärder på andra staters territorier och får till exempel inte motsvara ett beslag.³

17.2 En ny lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Förslag: Det ska införas en lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna.

Skälen för förslaget

Utredningen gör bedömningen att det finns risk för att skjutvapen, knivar och andra farliga föremål förs in i utlandsmyndigheternas lokaler och används för vissa allvarliga gärningar och att det, för att förhindra detta, finns behov av en möjlighet till säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna. Att utlandsmyndigheterna ges möjlighet att besluta om säkerhetskontroller där kroppsvisitation förekommer innebär en begränsning av skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot påtvingat kroppsligt ingrepp. En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 20 § regeringsformen ske genom lag.

³ Se bland annat NJA 2023 s. 231 p. 22 och 24.

17.3 Förutsättningar för säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Förslag: Säkerhetskontroll ska få genomföras på en utlandsmyndighet om det behövs för att begränsa risken för att det där begås en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Skälen för förslaget

De allra flesta av besöken som sker inom ramen för utlandsmyndigheternas verksamhet sker på myndigheten. Det är därför i de lokalerna som det kan finnas behov av säkerhetskontroll för att förhindra att det begås allvarliga gärningar.

En första förutsättning för säkerhetskontroll på en utlandsmyndighet bör vara att den behövs för att begränsa risken för vissa gärningar. En säkerhetskontroll innebär en inskränkning av enskildas fri- och rättigheter och ett beslut om säkerhetskontroll bör alltid föregås av en noggrann bedömning av behovet. Utredningen anser därför att ett beslut om säkerhetskontroll bör förutsätta att det finns en risk för vissa gärningar och ett behov av att genom säkerhetskontroll begränsa den risken. En säkerhetskontroll bör inte heller komma i fråga annat än när risken avser allvarliga gärningar. I likhet med vad som gäller för till exempel domstolarna och frivården bör det handla om att begränsa risken för att det begås gärningar som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Det ska vara fråga om risk för sådana allvarliga gärningar som, om de hade begåtts i Sverige, hade varit straffbara enligt svensk rätt till exempel enligt 3, 4 och 13 kap. brottsbalken.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att en säkerhetskontroll kan genomföras inte bara vid en konkret risksituation utan även när det finns en mer allmän risk för att det ska begås sådana gärningar som kontrollen syftar till att förebygga. En konkret risk som bör kunna begränsas genom säkerhetskontroll kan till exempel uppkomma när någon har riktat hot mot myndigheten eller mot Sverige, om hotet kan kopplas till situationen vid den aktuella utlandsmyndigheten. En mer allmän hotbild som bör kunna föranleda säkerhetskontroll kan handla om att händelser i Sverige eller

någon annanstans medför en förhöjd säkerhetsrisk för att vissa allvarliga gärningar kan komma att riktas mot utlandsmyndigheten, dess besökare, personal eller medföljande. En konkret risk kan också uppkomma vid ett försämrat säkerhetsläge i landet där utlandsmyndigheten finns.

Det bör i lagen inte anges något krav på viss nivå av risk. Att det måste finnas en risk ligger dock i kravet på att en säkerhetskontroll ska behövas för att begränsa risken för vissa slags gärningar. I detta krav ligger också att det måste göras en proportionalitetsbedömning. Med andra ord ska det vara nödvändigt att inför beslutet ta ställning till om en säkerhetskontroll är ett lämpligt och adekvat sätt att hantera risken i fråga eller om det finns andra, mindre ingripande åtgärder att ta till.

Utredningen anser sammanfattningsvis att säkerhetskontroll bör få genomföras på en utlandsmyndighet om det behövs för att begränsa risken för att det där begås en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

17.4 Beslut om säkerhetskontroll

Förslag: En säkerhetskontroll ska beslutas av chefen för utlandsmyndigheten.

Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse en viss tid, dock längst sex månader, eller ett visst möte. I beslutet ska det anges vilka lokaler som kontrollen ska omfatta.

Skälen för förslagen

Med hänsyn till att ett beslut om säkerhetskontroll inskränker grundläggande fri- och rättigheter och kräver noggranna överväganden kring behovet och åtgärdens proportionalitet anser utredningen att en beslutsfattare för säkerhetskontroll vid utlandsmyndigheterna bör utpekas i lagen.

Av 2 kap. 7 och 8 §§ IFUR framgår att det är chefen för en utlandsmyndighet som ansvarar för myndighetens verksamhet. Av 2 kap. 10 § framgår att chefen för utlandsmyndigheten har ansvar

för myndighetens inre och yttre säkerhet inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet meddelar och det säkerhetsskydd som Regeringskansliet beslutar om. Enligt 2 kap. 2 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna har också han eller hon ansvar för att nödvändiga och rimliga säkerhetsåtgärder vidtas för att förebygga fara för liv, hälsa och allvarlig kränkning genom brott för dem som omfattas av myndighetens säkerhetsansvar. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den som beslutar om säkerhetskontroll bör vara chefen för utlandsmyndigheten.

En viktig utgångspunkt är att ett beslut om säkerhetskontroll inte bör gälla för längre tid än vad som är motiverat utifrån behovet av sådan kontroll. Därför bör det vara möjligt att besluta om säkerhetskontroll dels för en viss tid, dels för ett visst möte.

För att inskränkningen av grundläggande fri- och rättigheter ska vara så begränsad som möjligt finns det anledning att reglera hur länge ett beslut om säkerhetskontroll får gälla. Det är mindre sannolikt att den övergripande risken för att någon begår en allvarlig gärning på utlandsmyndigheterna ändras på något avgörande sätt under kort tid. Det är också av värde att beslutet om säkerhetskontroll kan gälla för en längre tid för att undvika att nya beslut ständigt behöver fattas. Utredningen bedömer därför att den längsta tid som ett beslut om säkerhetskontroll får avse bör vara sex månader. Det motsvarar också den reglering som gäller för frivårdskontor enligt lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

Behov av säkerhetskontroll för ett visst möte kan till exempel finnas när det handlar om att ta emot besökare som har en konkret hotbild mot sig eller att det rådande säkerhetsläget föranleder särskilda säkerhetsåtgärder vid ett visst tillfälle.

17.5 Vem som omfattas av kontrollen

Förslag: En säkerhetskontroll ska omfatta dem som besöker utlandsmyndighetens lokaler.

Kontrollen ska inte omfatta personal på utlandsmyndigheten.

Om det finns särskilda skäl, ska den som beslutar om säkerhetskontroll även få undanta andra personer från kontrollen.

En identitetskontroll får bara göras för att ta reda på om en person som uppger att han eller hon inte omfattas av säkerhetskontroll ska undantas från kontrollen.

Skälen för förslagen

En säkerhetskontroll bör som huvudregel omfatta alla de personer som besöker de lokaler som beslutet omfattar. Utredningen bedömer dock att det i regel saknas behov av att låta kontrollen avse personalen på utlandsmyndigheten. Personalen består normalt sett av utsänd personal på myndigheten, lokalt anställda eller inhyrd personal, utsända med annan huvudman än Utrikesdepartementet och praktikanter.

För utlandsmyndigheternas del är det i första hand personer från allmänheten som kommer till myndigheten, till exempel för handläggning av ett förvaltningsrättsligt ärende. Till en utlandsmyndighet kommer dock även representanter från Regeringskansliet, myndigheter och organisationer och representanter från andra staters beskickningar. Frågan är om även dessa personer bör omfattas av en säkerhetskontroll, då det som utgångspunkt bör kunna gå att förlita sig på att sådana besökare inte begår sådana allvarliga gärningar som avses i den föreslagna regleringen på myndigheten. Det är dock inte alltid enkelt för myndigheten att avgöra vilka andra personer än den egna personalen som det skulle kunna vara motiverat att kontrollera. Ur ett säkerhetsperspektiv är det därför mer ändamålsenligt om alla besökare omfattas. Det blir dessutom då fråga om ett mer enhetligt bemötande av alla myndighetens besökare. Sammantaget bedömer utredningen att en säkerhetskontroll som utgångspunkt bör omfatta samtliga besökare till utlandsmyndighetens lokaler.

Det bör dock finnas en flexibilitet när det gäller vilka som ska omfattas av en säkerhetskontroll. Detta gäller främst personer som inte är uttryckligen undantagna från säkerhetskontroll men som det

ändå saknas behov av att kontrollera. Det skulle till exempel röra sig om medföljande till personal på utlandsmyndigheten. För att det ska vara möjligt att beslut om en sådan inskränkning av kontrollen bör det dock finnas särskilda skäl.

För att veta om någon ska genomgå säkerhetskontroll eller inte kan det vara nödvändigt att kontrollera personens identitet. Flera utlandsmyndigheter besöks av ett stort antal människor varje dag och säkerhetskontrollen kan komma att bemannas av anlitade vakter. Den som genomför en säkerhetskontroll kan därför inte förväntas känna igen varje person som kommer till myndigheten och veta om han eller hon undantagen från kontroll.

Utredningen bedömer att det inte regelmässigt bör göras någon identitetskontroll i samband med säkerhetskontrollen. Det framstår även som mindre lämpligt att låta själva säkerhetskontrollen omfatta en kontroll av besökarens ärende på utlandsmyndigheten. En ordning där identiteten som utgångspunkt inte kontrolleras i samband med säkerhetskontrollen bidrar också till att upprätthålla den grundlagsskyddade rätten att anonymt ta del av allmänna handlingar, genom att minska risken för att den som besöker utlandsmyndigheten i detta ärende felaktigt avkrävs legitimation. För att ta reda på om en person som uppger att han eller hon inte omfattas av en säkerhetskontroll verkligen är undantagen bör det däremot finnas en möjlighet att genomföra en identitetskontroll.

17.6 Vem som utför kontrollen

Förslag: En säkerhetskontroll ska få utföras av en person som har förordnats för uppgiften av chefen för utlandsmyndigheten.

Skälen för förslaget

Av 2 kap. 10 § IFUR framgår att chefen för en utlandsmyndighet ansvarar för myndighetens inre och yttre säkerhet inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet meddelar och det säkerhetskydd Regeringskansliet beslutar om. Enligt 3 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna ansvarar varje utlandsmyndighet för att förebygga att utlandsmyndighetens personal

och övriga som omfattas av myndighetens ansvar utsätts för fara för liv, hälsa eller allvarlig kränkning genom brott. Det bör därför främst vara en fråga för utlandsmyndigheterna att ansvara för säkerhetskontrollen.

Det förekommer redan att det utförs inpasseringskontroll på utlandsmyndigheterna, men i regel är det inte personal på utlandsmyndigheten som utför kontrollerna. Vanligtvis upphandlas i stället denna tjänst och detta bör även fortsättningsvis vara möjligt.

Enligt 8 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna ansvarar utlandsmyndigheten för att personalen får den löpande utbildning i säkerhetsskydd, samt den övriga utbildning och säkerhet och beredskap som behövs för tjänstgöring vid myndigheten. Vid behov finns det alltså möjlighet för utlandsmyndigheten att ge personal teoretisk och praktisk utbildning för att kunna genomföra en visitation på ett för medarbetare och besökare både rättssäkert och säkert sätt.

Sammantaget bedömer utredningen att det bör ankomma på chefen för utlandsmyndigheten att förordna en person för uppgiften att utföra säkerhetskontroll och det bör inte anges närmare i lagen vem som kan förordnas för uppgiften.

17.7 Hur kontrollen går till

Förslag: En säkerhetskontroll ska inriktas på att upptäcka vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. För detta ändamål ska kroppsvisitation få utföras. Väskor och andra som påträffas i de lokaler som kontrollen omfattar ska få undersökas.

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro.

Skälen för förslagen

Säkerhetskontroll ska få genomföras om det behövs för att begränsa risken för att det på en utlandsmyndighet begås en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. I likhet med vad som gäller vid säkerhetskontroll vid vissa andra myndigheter bör en säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna därför inriktas på att upptäcka vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid sådana gärningar. En säkerhetskontroll innebär en begränsning av skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan enligt 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8.1 Europakonventionen. En begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § regeringsformen). Bestämmelserna om hur säkerhetskontrollen utförs måste därför utformas på ett sätt som säkerställer att kontrollen inte blir mer ingripande än vad som krävs för att uppnå syftet med den.

Kroppsvisitation bör som huvudregel genomföras med metall-detektor eller annan liknande utrustning, såsom röntgenapparat för väskor. En sådan kontroll är enligt utredningen effektiv och innebär ett relativt litet ingrepp för den enskilde.

Undantagsvis bör även en manuell visitation få göras. Det kan behövas när en kroppsvisitation inte kan genomföras med teknisk utrustning eller när sådan utrustning ger utslag och det krävs ytterligare visitering. En manuell visitation får anses innebära ett större ingrepp och det bör därför krävas särskilda skäl för att en kroppsvisitation ska få göras på annat sätt än med metalldetektor eller liknande utrustning. En manuell kroppsvisitation bör bara få utföras eller bevitnas av en person som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen avser annat än föremål som den visiterade har med sig. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning bör av hänsyn till den enskildes integritet utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt med vittne närvarande.

17.8 Personer som vägrar genomgå kontrollen

Förslag: Personer som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Skälen för förslaget

Det bör som huvudregel vara upp till var och en att genomgå en säkerhetskontroll eller att avstå från det. Personer som vägrar att genomgå en kontroll bör dock, i likhet med vad som gäller vid säkerhetskontroll på andra myndigheter, få ta konsekvenserna av detta genom att kanske inte få tillträde till de lokaler kontrollen omfattar. En vägran kan därmed leda till att en person inte får uträtta det ärende som besöket på utlandsmyndigheten avser. Utredningen bedömer att intresset att garantera säkerheten på utlandsmyndigheten i sådana fall bör väga tyngre än en persons intresse att besöka myndigheten.

Enligt utredningen bör en person som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll i första hand uppmanas att lämna lokalerna, vid behov i sällskap av någon som bemannar säkerhetskontrollen. Om det är nödvändigt bör det dock vara möjligt att ingripa med tvång. Den som inte följer en sådan uppmaning bör därför kunna avvisas eller avlägsnas från lokalerna.

17.9 Hantering och förvaring av föremål

Förslag: Om det vid en säkerhetskontroll påträffas ett vapen eller något annat föremål som är ägnat att komma till användning vid gärningar som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom, ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring.

Den som inte följer en uppmaning att lämna ett föremål för förvaring ska som huvudregel inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler. Om det inte finns någon känd innehavare till ett föremål som påträffas, får föremålet omhändertas.

Föremål som lämnats till förvaring eller omhändertagits ska förvaras säkert. Ett bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring eller omhändertagits ska utfärdas på begäran. Föremålet ska på begäran lämnas tillbaka till den som hade det med sig när han eller hon lämna de lokaler som kontrollen omfattar.

Skälen för förslagen

När det gäller hantering av föremål som påträffas vid en säkerhetskontroll bör en liknande ordning gälla som vid sådan kontroll vid andra myndigheter. Den som har tagit med sig ett farligt föremål ska därmed uppmanas att lämna ifrån sig det för förvaring.

Utredningen bedömer vidare att den som inte följer en uppmaning att lämna ifrån sig ett farligt föremål som huvudregel också bör vägras tillträde till den aktuella lokalen. Den som inte följer en sådan uppmaning bör, på samma sätt som den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll, kunna avvisas eller avlägsnas.

Det kan förekomma att det inte finns någon känd innehavare till ett föremål som påträffas. Det kan till exempel handla om föremål som hittas i den lokal som säkerhetskontrollen gäller för. Enligt utredningen bör sådana föremål få omhändertas.

Föremål som har lämnat till förvaring eller omhändertagits bör förvaras säkert så att de till exempel inte försvinner. Ett föremål bör på begäran återlämnas när den som lämnade det till förvaring eller som det omhändertogs från lämnar lokalen.

Den som lämnar ifrån sig ett föremål för förvaring eller som får ett föremål omhändertaget bör ha rätt att på begäran få ett bevis på det.

17.10 Överklagande

Förslag: Beslut enligt den föreslagna lagen ska inte få överklagas.

Skälen för förslaget

Det är av stor vikt att frågan om beslut om säkerhetskontroll på en utlandsmyndighet behandlas med skyndsamhet. Ett behov av att be-

sluta om säkerhetskontroll kan uppkomma plötsligt och kräva omedelbara åtgärder. Ett beslut om kontroll bör också kunna verkställas direkt. Beslut enligt annan lagstiftning om säkerhetskontroll får inte överklagas och det finns inte anledning att göra någon annan bedömning när gäller beslut om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna. Utredningen anser därför att beslut som rör säkerhetskontroll på en utlandsmyndighet inte bör kunna överklagas.

18 Ändring av Polismyndighetens och Försvarsmaktens instruktioner

18.1 Polismyndighetens instruktion ska ändras

Förslag: Polismyndigheten får lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter.

Bedömning: Uppgiften att lämna stöd till utlandsmyndigheterna bör beaktas vid beslut om resurstilldelning.

Skälen för förslaget och bedömningen

Polismyndighetens stöd

Av 8 § förvaltningslagen framgår att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell samverkansskyldighet, som dock inte är obegränsad. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans.

När en utlandsmyndighet befinner sig i en sådan situation att den behöver stöd från andra myndigheter måste utlandsmyndigheten tillsammans med UD kunna begära och så långt möjligt få sådant stöd. Utifrån de behov som identifieras kan detta stöd behöva lämnas från olika myndigheter såväl inom ramen för Stödstyrkan som utan att denna aktiveras. När Polismyndighetens stöd efterfrågas ankommer det på myndigheten att bedöma om det finns förmåga, förutsättningar och resurser för uppgiften samt vilka resurser som ska nyttjas för

uppgiften. Det är myndigheten själv som avgör hur den bedömningen ska göras.

Utlandsmyndigheterna är inte opåverkade av den samhällsutveckling som sker i Sverige och det försämrade omvärldsläget. Den organiserade brottsligheten blir alltmer gränsöverskridande och terroristhandlingar riktade mot Sverige sker inte bara på svensk mark. Våra utlandsmyndigheter riskerar således att utsättas för såväl terroristhandlingar som organiserad brottslighet. Utlandsmyndigheterna kan också bli ett verktyg för den organiserade brottsligheten när viseringar som utfärdas på grundval av förfalskade pass eller identitetshandlingar används för exempelvis trafficking. Utlandsmyndigheterna spelar en avgörande roll i svensk diplomati som tillsammans med politisk dialog är ett viktigt verktyg för att stärka Sveriges säkerhet och främja svenska intressen. Det är angeläget att utlandsmyndigheterna i krissituationer kan få stöd från exempelvis Polismyndigheten när det bedöms vara nödvändigt.

Polismyndigheten ger redan i dag ett värdefullt och högt uppskattat stöd till svenska utlandsmyndigheter, antingen som en del av Stödstyrkan eller efter en stödbegäran från UD. De stödinsatser till utlandsmyndigheterna som Polismyndigheten har bidragit med är exempelvis sådana där det har krävts polismans befogenhet eller kompetens, eller av annan anledning varit viktigt att polis med erfarenhet av att verka under svåra förhållanden ger det efterfrågade stödet. Enligt utredningens bedömning är de insatser som Polismyndigheten i dag utför när den lämnar stöd till utlandsmyndigheterna av stor, ibland helt avgörande betydelse. Utredningen anser därför att detta är en uppgift som myndigheten bör ha och att det behöver komma till särskilt uttryck. Utredningen föreslår att det tydliggörs genom att det anges i myndighetens instruktion att Polismyndigheten får lämna stöd till utlandsmyndigheterna. På förslaget följer att uppgiften behöver beaktas vid framtida resurssättning av myndigheten.

Utredningen gör bedömningen att en begäran om stöd på samma sätt som i dag bör göras av UD. Enligt utredningen bör dock förfarandet lämpligen kunna formaliseras. För att underlätta ett samordnat och resurseffektivt stöd bör det övervägas om hanteringen av begäran om stöd ska samlas och standardiseras hos en funktion inom UD.

Av 8 kap. 7 § regeringsformen framgår att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den så kallade restkompetensen). Till sådana hör offentligrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Regeringen får mot bakgrund av det besluta om den föreslagna ändring av Polismyndighetens instruktion utan att det krävs ett särskilt bemyndigande från riksdagen.

Finansiering av stödinsatserna

När MSB medverkar med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet eller deltar i räddnings- eller katastrofinsatser i andra länder får detta enligt myndighetens instruktion ske endast under förutsättning av att insatserna finansieras av någon annan än myndigheten (se 8 § i MSB:s instruktion). I de fall stödet lämnas inom ramen för Stödstyrkan är det UD som står för finansieringen.

Någon motsvarande reglering finns inte för Polismyndigheten. Myndigheten har dock i vissa fall rätt att ta ut avgifter. Den har exempelvis enligt 48 § i myndighetens instruktion rätt att ta ut en avgift för forensisk undersökning. Polismyndigheten får även ta ut avgift för viss polisbevakning (se förordningen [1982:789] om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till Polismyndigheten).

Eftersom utredningen föreslår att stöd till våra utlandsmyndigheter ska vara en uppgift som ingår i myndighetens uppdrag är huvudregeln att stödinsatserna ska finansieras med myndighetens egna medel. Utredningen ser ingen anledning till att göra avsteg från detta. Polismyndighetens insatser till stöd för utlandsmyndigheterna kan kräva stora resurser, särskilt om stödbehovet är omfattande eller behöver lämnas under lång tid. Utredningen bedömer därför att uppgiften bör beaktas särskilt inför beslut om vilka resurser som ska tilldelas Polismyndigheten.

18.2 Försvarsmaktens instruktion ska ändras

Förslag: Försvarsmakten får vidta förberedelser för att kunna lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter vid räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer utomlands.

Skälen för förslaget

Försvarsmakten har förmågor för att genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer.

Försvarsmaktens uppdrag att kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer framgår av 9 § i myndighetens instruktion. Utredningen har uppfattat att det verkar finnas vissa oklarheter i fråga om detta uppdrag innefattar annat än militär personal. Utredningen anser därför att det behöver klargöras att 9 § innebär att förmågan kan användas såväl internt inom Försvarsmakten som till stöd för exempelvis svenska utlandsmyndigheter, grundat antingen på stödförordningen eller på ett särskilt regeringsuppdrag. I situationer där Försvarsmakten ska lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter vid räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer utomlands underlättas det av att myndigheten har fått möjlighet att konkret förbereda sig, bland annat genom att i förväg ha rekognoserat, upprättat planer och genomfört övningar tillsammans med utlandsmyndighetens personal och andra som kan komma att delta i en eventuell insats, exempelvis Polismyndigheten. Utan en möjlighet att förbereda sig och delta i övningar finns det en risk för att olika stödåtgärder inte samverkar och att en gemensam insats därmed inte kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Försvarsmakten har i dag möjlighet att öva inför olika typer av insatser och om det behövs kan regeringen ge myndigheten särskilda uppdrag. Utredningen bedömer dock att det bör tydliggöras och betonas att Försvarsmaktens uppdrag även omfattar möjligheten att kunna lämna stöd till våra utlandsmyndigheter enligt 9 § i myndighetens instruktion. Enligt utredningen kan detta lämpligen ske genom att det i författning anges att myndigheten ska ha möjlighet att förbereda sig för att kunna lämna den typen av stöd.

Detta kan enligt utredningen göras genom ett tillägg i Försvarsmaktens instruktion. Genom att det anges direkt i Försvarsmaktens

instruktion betonas vikten av Försvarsmaktens stöd till våra utlandsmyndigheter i krissituationer.

Av 8 kap. 7 § regeringsformen framgår att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den så kallade restkompetensen). Till sådana hör offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Regeringen får mot bakgrund av det besluta om den föreslagna ändringen av Försvarsmaktens instruktion utan att det krävs ett särskilt bemyndigande från riksdagen.

19 Ikraftträdande och konsekvenser

19.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Med hänsyn till den tid som kan antas behövas för den fortsatta beredningen av de förslag som lämnas föreslås att de nya lagarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Eftersom det handlar om nya lagar som inte ersätter tidigare författningar behövs det inga övergångsbestämmelser.

19.2 Konsekvenser

Förslag: De kostnadsökningar som ändringen av Polismyndighetens instruktion medför ska finansieras genom anslaget 1:1 Polismyndigheten inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Anslaget ska öka med 5 miljoner kronor.

Bedömning: Förslaget kommer inte att leda till några intäkter för staten.

De nya lagarna och övriga författningsförslag är nödvändiga för att uppnå de syften som ligger till grund för dem.

De nya lagarna och ändringen av Försvarsmaktens instruktion får inte några kostnads- eller andra konsekvenser av betydelse.

Författningsreglering

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes den 6 maj 2024 och ersattes av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Av övergångsbestämmelserna framgår att den senare inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. Den här utredningen tillkallades den 27 mars 2024, vilket innebär att den nya förordningen inte är tillämplig. Av övergångsbestämmelserna följer dock att 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen fortfarande gäller för utredningen.

Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutande-rätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Av 7 § följer att om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Den nya lagen om väpnad styrka

Behovet av att genomföra en evakueringsinsats där det bedöms vara nödvändigt att en väpnad styrka deltar kan uppkomma med mycket kort varsel och kräva att processen från beslut om insats till verkställighet är skyndsam. Eftersom nödvändiga beslut kan behöva fattas med mycket kort varsel är frågan om de beslut som behövs i de fall evakueringsinsatsen kräver att en väpnad styrka sänds hinner fattas med stöd av den parlamentariska process som följer av nuvarande regelverk.

I ett enskilt fall när ideala förhållanden råder är det både juridiskt och teoretiskt möjligt att korta ned processen i riksdagen avsevärt. De bestämmelser som möjliggör en snabbare beslutsprocess i riksdagen är dock alla undantagsregler från det ordinarie förfarandet. En annan omständighet som är av betydelse är även det faktum att det är två instanser som ska fatta beslut, dvs. riksdagen och regeringen. Detta förskjuter automatiskt tiden framåt för när det efterfrågade stödet kan verkställas. Innan regeringen väcker förslag i riksdagen måste regeringen dessutom bereda ärendet och besluta en proposition. Även om Regeringskansliet kan vidta vissa åtgärder för att snabba på propositionsarbetet påverkas möjligheten att svara upp till det behov av skyndsamhet som kan föreligga. Det måste även

beaktas att riksdagen har uppehåll under delar av året. Även om det finns möjlighet att sammankalla riksdagen under dessa perioder är det något som riskerar att påverka tidsutdräkten för insatsen.

Mot bakgrund av att situationer då en militär insats bedöms vara nödvändig kan antas vara mycket allvarliga och att en insats kan vara tidskritisk behöver det finnas en möjlighet till snabbt beslutsfattande. Att detta ska vara beroende av att riksdagen vid varje tillfälle tar till i grunden extraordinära metoder för sitt beslutsfattande framstår som mindre lämpligt. Regeringen bör därför ha en möjlighet att fatta beslut utan att först inhämta riksdagens medgivande i det särskilda fallet. Som framgår av det som anförts om den nuvarande beslutsprocessen riskerar en nödvändig militär insats att fördröjas och situationen förvärras om det inte finns en möjlighet för regeringen att fatta skyndsamma beslut utan ett bemyndigande från riksdagen i varje enskilt fall.

Det är i första hand Försvarsmakten som berörs av lagförslaget men även de utlandsmyndigheter som är i behov av Försvarsmaktens stöd. För Försvarsmaktens del innebär förslaget inte några förändringar i förhållande till dagens reglering. Myndigheten kommer fortsatt att behöva planera och genomföra stödinsatser på liknande sätt som i dag, oavsett när beslut fattas. Den ändrade beslutsordningen medför i sig inga kostnader. Vilka ekonomiska och andra konsekvenser som uppstår med anledning av ett konkret beslut om militärt stöd avgörs av innehållet i det aktuella beslutet. För utlandsmyndigheterna innebär förslaget att ett nödvändigt stöd från Försvarsmakten i allvarliga situationer kan ges snabbare än vad som annars skulle kunna vara fallet. För utlandsmyndigheterna har förslaget inte några kostnadsmissiga konsekvenser.

Förslaget har ingen bäring på Sveriges EU-medlemskap. Eftersom förslaget inte berör andra än myndigheter bedöms inga särskilda informationsinsatser krävas. Förslaget får inte några effekter av betydelse för företag.

Förslaget får inte heller några andra konsekvenser som ska redovisas här.

Den nya lagen om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Det förändrade säkerhetsläget kräver att utrikesförvaltningen anpassar sig till nya förhållanden. Flera svenska beskickningar utomlands blev under 2023 föremål för olika former av hot och attacker.

Flera utlandsmyndigheter befinner sig i en kontext där det finns konkreta hotbilder mot såväl myndigheten som personalens och medföljandes säkerhet. Dessa myndigheter behöver kunna vidta säkerhetsåtgärder för att försäkra sig om att besökare inte utgör någon fara för myndighetens personal och verksamhet. Det är av särskild vikt att myndigheten kan säkerställa att besökare inte bär med sig vapen eller andra farliga föremål in i byggnaden.

Möjligheten till säkerhetskontroll skulle minska den risken och bidra till ökad säkerhet och trygghet på utlandsmyndigheterna. Hos andra myndigheter, till exempel på domstolar och frivårdskontor, finns det redan förutsättningar att besluta om säkerhetskontroll. Risker för allvarliga händelser ur ett säkerhetsperspektiv kan inte anses vara mindre påtagliga hos flera utlandsmyndigheter än där. Det finns inte någon författningsreglerad möjlighet för myndigheterna att göra detta i dag. Lagförslaget skulle ge myndigheterna denna möjlighet.

Förslaget berör såväl utlandsmyndigheterna som de enskilda som besöker myndigheterna. Det bedöms dock röra sig om ett fåtal myndigheter och inte något större antal enskilda.

För de senare har förslaget effekter för det skydd mot bland annat påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation som följer av regeringsformen. Såväl regeringsformen som Europakonventionen tillåter dock att de aktuella fri- och rättigheterna inskränks under förutsättning att det finns ett berättigat intresse som överväger den inskränkning det innebär. I det här fallet är det å ena sidan intresset av säkerhet för utlandsmyndigheternas verksamhet, besökare, personal och medföljande och å andra sidan enskildas intresse av att slippa inskränkningarna i fråga. Det rör sig om ett relativt litet ingrepp i den enskildes integritet. Det står också var och en fritt att underkasta sig en kontroll eller avstå från detta och eventuellt ta de konsekvenser som kan vara förenade med ett sådant val. Åtgärden är därför motiverad.

Förslaget kan komma att innebära en mindre kostnadsökning för de utlandsmyndigheter som inför möjligheten att besluta om säker-

hetskontroll. Den kostnaden bedöms rymmas inom ramen för myndighetens tilldelade medel.

Förslaget har ingen bäring på Sveriges EU-medlemskap. Förslaget får inte heller några effekter av betydelse för företag.

Eftersom förslaget kan komma att beröra enskilda som besöker utlandsmyndigheterna bedöms särskilda informationsinsatser kunna krävas.

Förslaget får inte några andra konsekvenser som ska redovisas här.

Ändring av Polismyndighetens instruktion

Utlandsmyndigheterna är inte opåverkade av den samhällsutveckling som sker i Sverige och det försämrade omvärldsläget. Den organiserade brottsligheten blir alltmer gränsöverskridande och terroristhandlingar riktade mot Sverige sker inte bara på svensk mark. Våra utlandsmyndigheter riskerar således att utsättas för såväl terroristhandlingar som organiserad brottslighet. Utlandsmyndigheterna spelar en avgörande roll i svensk diplomati som tillsammans med politisk dialog är ett viktigt verktyg för att stärka Sveriges säkerhet och främja svenska intressen.

Det är angeläget att utlandsmyndigheterna i krissituationer kan få stöd från exempelvis Polismyndigheten när det bedöms vara nödvändigt. När en utlandsmyndighet befinner sig i en sådan situation att den behöver stöd från andra myndigheter måste utlandsmyndigheten tillsammans med UD kunna begära och så långt möjligt få sådant stöd.

Polismyndigheten ger redan i dag ett värdefullt och högt uppskattat stöd till svenska utlandsmyndigheter, ett stöd som är av stor, ibland helt avgörande betydelse. Detta sker dock inte planerat eller genom en strukturerad process, utan mer ad hoc utifrån tillgängliga resurser och finansiering. Det är enligt utredningen tydligt att myndigheten bör ha denna uppgift och att den behöver beaktas vid framtida resurssättning av myndigheten. Kostnaderna för detta kan variera utifrån hur behoven ser ut (exempelvis omfattande stöd i komplicerade situationer) och hur ofta behoven uppstår. De kan dock enligt uppskattningar från myndigheten uppskattas till cirka 5 miljoner kronor per år. Kostnaden bör finansieras genom anslag 1.1 Polismyndigheten inom

utgiftsområde 4 Rättsväsendet som behöver öka med 5 miljoner kronor för detta ändamål.

Förslaget har ingen bäring på Sveriges EU-medlemskap. Eftersom förslaget inte berör andra än Polismyndigheten och utrikesförvaltningen bedöms inga särskilda informationsinsatser krävas. Förslaget får inte några effekter av betydelse för företag.

Förslaget får inte heller några andra konsekvenser som ska redovisas här.

Ändring av Försvarsmaktens instruktion

I situationer där Försvarsmakten ska lämna stöd till svenska utlandsmyndigheter vid räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser utomlands underlättas det av att myndigheten har fått möjlighet att förbereda sig, bland annat genom att i förväg ha rekognoserat, upprättat evakueringsplaner och genomfört övningar tillsammans med utlandsmyndighetens personal och andra som kan komma att delta i en eventuell insats, exempelvis Polismyndighetens nationella insatsstyrka. Utan en möjlighet att förbereda sig och delta i övningar finns det en risk för att olika stödåtgärder inte samverkar och att en gemensam insats därmed inte kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Försvarsmakten har i dag möjlighet att öva inför olika typer av insatser. Utredningen bedömer dock att det behöver tydliggöras och betonas att Försvarsmaktens uppdrag även omfattar möjligheten att kunna lämna stöd till våra utlandsmyndigheter, detta sker lämpligast genom att det i Försvarsmaktens instruktion anges att myndigheten ska ha möjlighet att förbereda sig för att kunna lämna den typen av stöd.

Det är i första hand Försvarsmakten som berörs av lagförslaget men även de utlandsmyndigheter som är i behov av Försvarsmaktens stöd. För Försvarsmaktens del innebär förslaget att myndigheten även får förbereda sig särskilt för att kunna lämna stöd till utlandsmyndigheterna i särskilda situationer. Övningsverksamheten bedöms inte ha några kostnadsmässiga konsekvenser för Försvarsmakten.

Förslaget har ingen bäring på Sveriges EU-medlemskap. Eftersom förslaget inte berör andra än myndigheter bedöms inga särskilda

informationsinsatser krävas. Förslaget får inte några effekter av betydelse för företag.

Förslaget får inte heller några andra konsekvenser som ska redovisas här.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om sändande av väpnad styrka utomlands för evakueringsinsatser

Vid en kris eller katastrof som inträffar utomlands och som påverkar svenska intressen får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att i enlighet med internationell rätt stödja och genomföra en evakueringsinsats. En väpnad styrka får sändas endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Styrkan får omfatta högst 150 personer.

I lagen anges att regeringen i vissa fall får besluta att sända en väpnad styrka om högst 150 personer utomlands. Övervägandena finns i avsnitt 16.1.

Lagen innebär att regeringen får besluta att sända väpnade styrkor till andra länder för att stödja och genomföra en evakueringsinsats även om det inte handlar om att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och utan att ha fått riksdagens medgivande i det särskilda fallet.

Det finns flera definitioner av kris och katastrof. Exempelvis kan med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är vidare ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. Det kan till exempel handla om upplopp och omfattande bränder eller skadegörelser mot svenska ambassader, konsulat, biståndskontor eller handelskontor, terrordåd, gisslansituationer eller kidnappningar.

En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer (prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull s. 77). En katastrof kan exempelvis definieras som en allvarlig påverkan på samhället som orsakar omfattande mänskliga, materiella, ekonomiska eller miljömässiga förluster, vilka överstiger samhällets möjligheter att hantera

situationen med egna resurser (jämför United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2006 och European Environment Agency, 2006).

En förutsättning för lagens tillämplighet är att katastrofen eller krisen påverkar svenska intressen. Vad som avses med svenska intressen anges inte närmare utan bedömningen måste göras från fall till fall.

En ytterligare förutsättning är att det inte är möjligt att genomföra evakueringsinsatsen på annat sätt, exempelvis genom bistånd från allierad eller annan partner.

Med en evakueringsinsats avses i lagen att vid extraordinära situationer föra människor till en säkrare plats genom evakuering, och de övriga åtgärder som kan vara nödvändiga för att genomföra evakueringen. Det handlar oftast om plötsliga händelser som påverkar säkerhet och infrastruktur i ett drabbat område. Det kan exempelvis vara krig, krigsliknande situationer eller som följd av en större naturkatastrof. I en evakueringsinsats kan det ingå åtgärder för att bidra med skydd och räddnings- och fritagningsoperationer. Det kan till exempel inte uteslutas att svensk utsänd personal ha blivit bortförda eller tagna som gisslan och behöver undsättas för att evakuering ska kunna genomföras. Evakueringsinsatsen ska ske i enlighet med internationell rätt. Som huvudregel krävs att det land i vilket insatsen ska genomföras har samtyckt till att den väpnade styrkan befinner sig på landets territorium. En evakuering kan dock i vissa fall ske utan det andra landets samtycke.

Regeringens bemyndigande omfattar evakuering av både civila och militär personal och är inte begränsad till svenska medborgare. Om det blir aktuellt att evakuera en väpnad styrka utsänd från Försvarmakten bör detta i första hand ske med stöd av den proposition eller lag som reglerar insättandet av den aktuella styrkan.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Överväganden om ikraftträdande finns i avsnitt 19.1.

20.2 Förslaget till lag om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna

Förutsättningar för säkerhetskontroll

1 § Säkerhetskontroll får genomföras på en utlandsmyndighet om det behövs för att begränsa risken för att det där begås en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

I paragrafen anges förutsättningarna för säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna. Övervägandena finns i avsnitt 17.3.

Säkerhetskontroll får genomföras på en utlandsmyndighet. Med en utlandsmyndighet avses i lagen de lokaler som disponeras av utlandsmyndigheten.

En säkerhetskontroll får genomföras om den behövs för att begränsa risken för att det på utlandsmyndigheten ska begås en gärning som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Formuleringen tar sikte på sådana allvarliga gärningar som, om de hade begåtts i Sverige, hade varit straffbara enligt svensk rätt, till exempel enligt 3, 4 och 13 kap. brottsbalken.

En risk måste kunna konstateras. Det är dock inte nödvändigt att risken når upp till en viss nivå eller att det finns en mer konkret hotbild. Det krävs vidare att säkerhetskontrollen behövs för att begränsa den aktuella risken. En konkret risk kan vara när någon har riktat hot mot myndigheten eller mot Sverige, om hotet kan kopplas till situationen vid den aktuella myndigheten. En mer allmän hotbild kan handla om att händelser i Sverige eller någon annanstans medför en förhöjd säkerhetsrisk för att sådana allvarliga gärningar kan komma att riktas mot utlandsmyndigheten, dess besökare, personal eller medföljande. En konkret risk kan också uppkomma vid ett försämrat säkerhetsläge i landet där utlandsmyndigheten finns.

I kravet på att säkerhetskontrollen ska behövas ligger att det ska göras en proportionalitetbedömning innan ett beslut om säkerhetskontroll fattas. Utlandsmyndigheten ska överväga om andra, mindre ingripande åtgärder, är tillräckliga för att uppnå syftet med kontrollen. Det kan till exempel handla om att utlandsmyndigheten inhämtar eller meddelas information från Regeringskansliet, svenska

myndigheter eller från myndigheter i landet där utlandsmyndigheten finns.

Om behovet av säkerhetskontroll upphör finns det inte längre förutsättningar att genomföra kontrollen.

Beslut om säkerhetskontroll

2 § En säkerhetskontroll beslutas av chefen för utlandsmyndigheten.

Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse en viss tid, dock längst sex månader, eller ett visst möte. I beslutet ska det anges vilka lokaler kontrollen ska omfatta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som beslutar om säkerhetskontroll och vad ett beslut om säkerhetskontroll ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.

Av första stycket framgår att beslut om säkerhetskontroll fattas av chefen för utlandsmyndigheten.

Av andra stycket framgår att ett beslut om säkerhetskontroll ska avse en viss tid, dock längst sex månader, eller ett visst möte. En säkerhetskontroll får inte pågå under längre tid än vad som behövs för att begränsa de risker som anges i 1 §. Om det är tillräckligt att låta säkerhetskontrollen avse ett visst möte ska det i beslutet anges vilket möte som avses. Ingenting hindrar att ett och samma beslut omfattar säkerhetskontroll vid flera möten. I de fall ett beslut gäller för viss tid ska det omprövas löpande under den tiden. Om utlandsmyndigheten gör bedömningen att säkerhetskontroll inte längre behövs, ska kontrollen genast upphöra. Uppstår behovet igen får ett nytt beslut fattas då. Ett beslut om säkerhetskontroll som har löpt ut kan följas av ett nytt beslut, om förutsättningarna att besluta om säkerhetskontroll alltjämt är uppfyllda.

I ett beslut om säkerhetskontroll ska det anges vilka lokaler kontrollen ska omfatta. Som följer av 1 § får beslutet inte avse andra lokaler än de som utlandsmyndigheten disponerar. Kontrollen behöver dock inte avse hela utlandsmyndigheten utan kan begränsas till en del av ett sådant kontor, till exempel vissa mötesrum med angränsande utrymmen eller ett visst våningsplan. Omfattningen av kontrollen bör anges så precist som möjligt och kontrollen bör inte avse mer än vad som är motiverat med hänsyn till säkerhetsriskerna och lokalernas utformning.

Bestämmelsen reglerar inte var säkerhetskontrollen rent faktiskt ska utföras. Även om det ofta är naturligt att den äger rum i utlandsmyndighetens entré, kan det finnas anledning att förlägga den till någon annan del av myndigheten, i synnerhet om den är begränsad till ett visst möte eller en viss del av lokalerna. En säkerhetskontroll för viss tid, som är avsedd att vara av allmän natur, får inte utföras på ett sätt som gör att den i praktiken enbart kommer att omfatta personer som infinner sig för ett visst möte, till exempel genom att kontrollen sker direkt utanför ett visst mötesrum.

Vem som omfattas av säkerhetskontroll

3 § En säkerhetskontroll omfattar besökare till lokalerna. Kontrollen omfattar inte utlandsmyndighetens personal. Om det finns särskilda skäl får chefen för utlandsmyndigheten även undanta andra personer från kontrollen.

I paragrafen anges vilka som omfattas av en säkerhetskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 17.5.

En säkerhetskontroll omfattar dem som besöker utlandsmyndighetens lokaler. Vanligtvis gäller detta besökare som har ett konsulerärendet på utlandsmyndigheten, men även övriga personer som besöker myndigheten ska som utgångspunkt omfattas av kontrollen.

Utlandsmyndighetens personal omfattas inte av kontrollen. Detta omfattar till exempel utsänd personal från Utrikesdepartementet på myndigheten, lokalt anställda eller inhyrd personal, utsända med annan huvudman än Utrikesdepartementet och praktikanter.

Om det finns särskilda skäl får chefen för utlandsmyndigheten även undanta andra personer från kontrollen. Det gäller till exempel medföljande till personal på utlandsmyndigheten, besökare från Regeringskansliet och andra svenska myndigheter eller andra externa besökare till utlandsmyndigheten.

Identitetskontroll

4 § En identitetskontroll får bara göras för att ta reda på om en person som uppger att han eller hon inte omfattas av säkerhetskontroll ska undantagas från kontrollen.

I paragrafen anges förutsättningarna för att göra identitetskontroll i samband med säkerhetskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 17.5.

En identitetskontroll får inte genomföras rutinmässigt, utan bara för att ta reda på om en person som uppger att han eller hon är undantagen från säkerhetskontroll verkligen är det. Detta gäller både för generellt undantagna personer enligt 3 § andra stycket och för personer som undantagits särskilt enligt 3 § tredje stycket.

Regleringen tar endast sikte på möjligheten att kontrollera personers identitet i samband med själva säkerhetskontrollen. Den hindrar inte att utlandsmyndigheten undersöker om den som har passerat in i lokalerna efter säkerhetskontrollen har ett ärende dit eller att utlandsmyndigheten kontrollerar identiteten på den som har inställt sig till ett möte.

Vem som utför kontrollen

5 § En säkerhetskontroll får utföras av en person som har förordnats för uppgiften av chefen för utlandsmyndigheten.

I paragrafen anges vem som får utföra en säkerhetskontroll.

Övervägandena finns i avsnitt 17.6.

Av paragrafen framgår att säkerhetskontrollen utförs av en person som har förordnats för uppgiften av chefen för utlandsmyndigheten. Vilken utbildning och erfarenhet som ska krävas för ett sådant förordnande framgår inte av bestämmelsen och får i stället avgöras av chefen för utlandsmyndigheten.

Hur kontrollen går till

6 § En säkerhetskontroll ska inriktas på att upptäcka vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid sådana gärningar som avses i 1 §.

För detta ändamål får kroppsvisitation utföras. Väskor och andra föremål som påträffas i de lokaler som kontrollen omfattar får undersökas.

I paragrafen anges inriktningen för en säkerhetskontroll och att kroppsvisitation och undersökning av föremål får utföras. Överväganden finns i avsnitt 17.7.

Säkerhetskontroll får enligt 1 § genomföras om det behövs för att begränsa risken för att det på en utlandsmyndighet begås gärningar som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. En säkerhetskontroll ska därför, enligt första stycket, inriktas på att upptäcka vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid sådana gärningar. Med andra föremål avses till exempel knivar, tillhyggen och gatstenar men också sprängmedel, tändmedel och andra farliga vätskor.

Av andra stycket framgår att kroppsvisitation får utföras och att väskor och andra föremål som påträffas i de lokaler som kontrollen omfattar får undersökas. Med begreppet kroppsvisitation avses det samma som i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Åtgärden bör inte göras mer ingripande än vad ändamålet med den kräver. Som framgår av 7 § ska kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som huvudregel genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning. Åtgärden får inte heller ske i något annat syfte än som anges i paragrafen. Den som genomsöker en väska har alltså inte någon rätt att ta del av handlingar, akter eller liknande som den kontrollerade personen har med sig. Åtgärder som är att betrakta som kroppsbesiktning, till exempel undersökning av hår och kroppshåligheter, är inte tillåtna.

Även väskor och andra föremål som påträffas i de lokaler som omfattas av säkerhetskontrollen men som inte kan kopplas till någon person får undersökas.

7 § Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro.

I paragrafen regleras hur kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 17.7.

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska enligt första stycket som huvudregel utföras med hjälp av en metalldetektor eller en annan liknande anordning. Med metalldetektorer avses s.k. larm- eller säkerhetsbågar och handhållna metall-detektorer. Annan liknande anordning avser till exempel röntgen-utrustning för undersökning av väskor, paket och andra föremål. Säkerhetskontroll på annat sätt, dvs. manuell kontroll, får endast ske om det finns särskilda skäl för det. Möjligheten till manuell kontroll kan utnyttjas bland annat i situationer där den tekniska utrustningen ger en indikation som motiverar att ett föremål undersöks mer noggrant. Också situationer där den tekniska utrustningen inte fungerar kan innebära att det finns särskilda skäl för en manuell kontroll. Även andra praktiska hinder kan beaktas, till exempel svårigheter att med kort varsel eller för enstaka tillfällen skaffa fram utrustning.

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska enligt andra stycket ske i ett avskilt utrymme. Med avskilt utrymme avses ett rum eller ett annat utrymme som har skilts av genom draperi, skärmvägg eller liknande avdelare som gör att det inte är möjligt att se in. Som framgår av stycket ska sådan kroppsvisitation ske i vittnes närvaro om det är möjligt.

Vägran att genomgå kontroll

8 § Den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Paragrafen reglerar hur en persons vägran att genomgå en säkerhetskontroll ska hanteras. Övervägandena finns i avsnitt 17.8.

Enligt bestämmelsen ska den som vägrar genomgå en säkerhetskontroll inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från lokalerna.

Hantering när föremål hittas

9 § Om det vid en säkerhetskontroll påträffas något sådant föremål som avses i 7 § första stycket ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Den som inte följer en uppmaning att lämna ett föremål för förvaring ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler. Om det inte finns någon känd innehavare till ett föremål som påträffas, får föremålet omhändertas.

I paragrafen regleras hur hanteringen ska gå till när ett farligt föremål påträffas vid en säkerhetskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 17.9.

Regleringen i paragrafen gäller sådana föremål som avses i 7 § första stycket. Det handlar alltså om vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid gärningar som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Den som föremålet påträffas hos ska uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. En person som vägrar att lämna ifrån sig ett föremål för förvaring ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar. Regleringen är densamma som för den som inte följer en uppmaning att genomgå en säkerhetskontroll.

Om det inte finns någon känd innehavare till ett föremål som påträffas så får föremålet omhändertas. Det kan till exempel handla om föremål som någon har lämnat i den lokal som säkerhetskontrollen avser.

Förvaring av föremål

10 § Ett föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits ska förvaras säkert. På begäran ska ett bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring eller omhändertagits utfärdas. Föremålet ska på begäran lämnas tillbaka till den som hade det med sig när han eller hon lämnar de lokaler som kontrollen omfattar.

Paragrafen reglerar hanteringen av föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits vid en säkerhetskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 17.9.

Regleringen i paragrafen avser föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits enligt 10 §. Dessa föremål ska förvaras

säkert så att det inte finns risk att de förstörs eller försvinner. Det är därför lämpligt att föremålen förvaras i ett låst eller bevakat utrymme i anslutning till säkerhetskontrollen.

Den som har lämnat ifrån sig ett föremål har rätt att få ett bevis utfärdat om att föremålet förvaras. Motsvarande rätt gäller när ett föremål har omhändertagits. Beviset bör innehålla datum, en hänvisning till denna lag och en beskrivning av föremålet. Rätten för den som hade med sig föremålet att på begäran få det tillbaka när han eller hon lämnar lokalen framgår uttryckligen av paragrafen.

Förbud att överklaga

11 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

I paragrafen regleras att beslut enligt lagen inte får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 17.10.

Bestämmelsen gäller för beslut om att genomföra säkerhetskontroll men även för andra beslut enligt lagen, till exempel beslut om att personer som annars skulle vara undantagna från säkerhetskontroll ska omfattas av den.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026

Överväganden om ikraftträdande finns i avsnitt 19.1.

Kommittédirektiv 2024:35

Förstärkt personlig säkerhet, personskydd och stöd i utrikesrepresentationen samt stöd vid konsulära kriser

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den personliga säkerheten och personskyddet i utrikesrepresentationen med fokus på behovet av, och förutsättningarna för, svenska myndigheter och säkerhetsföretag att delta i skyddsåtgärder för utsänd personal. Vidare ska utredaren se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser.

Utredaren ska bland annat

- undersöka och beskriva behoven av skyddsåtgärder och säkerhetsrelaterade arbetsmiljöinsatser inom utrikesrepresentationen,
- undersöka behoven av utökat deltagande från svenska myndigheter och säkerhetsföretag och deras förutsättningar att delta i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen,
- vid behov lämna förslag på tillkommande uppgifter för svenska myndigheter att bistå i utrikesrepresentationens arbete med personlig säkerhet och personskydd samt vid konsulära kriser, och beräkningar av kostnader för sådant deltagande,
- ta ställning till om regeringen bör bemyndigas att kunna sända en väpnad styrka utomlands i syfte att bistå vid evakueringsinsatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

Uppdraget att se över personlig säkerhet och personskydd i utrikesrepresentationen

Omvärldsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget påverkar säkerheten inom hela utrikesrepresentationen. Andelen utsänd och lokalanställd personal som verkar under försämrade säkerhetsförhållanden har ökat. Ett ökande antal utlandsmyndigheter har identifierats som särskilt utsatta för säkerhetshot under långa perioder. Utrikesrepresentationen anlitar i dag regelbundet externa tjänsteleverantörer till utlandsmyndigheter i behov av förstärkt skydd. Det handlar bland annat om vissa bevaknings- och säkerhetstjänster från privata säkerhetsföretag för att stärka skyddet av utlandsmyndigheterna och deras personal. Upphandling kan göras lokalt direkt av en utlandsmyndighet eller centralt av Utrikesdepartementet.

Det försämrade säkerhetsläget riskerar att bestå över en lång tid. Allvarliga händelser med konsekvenser för personalens och medföljandes personliga säkerhet har under senare år inträffat vid bland annat utlandsmyndigheterna Kabul, Bagdad och Khartoum. Mer begränsade incidenter som berör personalens säkerhet inträffar med ökande frekvens på ett stort antal utlandsmyndigheter. Hotfulla aktioner riktas mot Sverige, vilket även påverkar hotet mot svenska intressen i utlandet. Terrorhotet mot svenska beskickningar har ökat och Sverige och svenska intressen har gått från att anses vara legitima mål till att vara prioriterade mål.

Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser har ett värdland ett ansvar att skydda diplomatiska beskickningar. Den sändande statens skyddsåtgärder ska därför ses som komplementära, men är i praktiken avgörande för säkerheten på många orter med höga säkerhetshot.

Skyddsåtgärder är ett samlingsbegrepp som omfattar alla de åtgärder som kan vidtas för att skydda personal och verksamhet. Det kan till exempel handla om fysiskt skydd i form av särskilda fordon och lokaler (inklusive tillträdesfrågor). Även skyddsvisitationer och ID-kontroller av besökare är exempel på skyddsåtgärder. Det inbegriper också insatser och utbildningar med stöd av regionala säkerhetsrådgivare, personskyddsrådgivare, säkerhetsoperatörer och säkerhetsutbildade chaufförer.

Med personskydd avses i första hand en persons fysiska skydd. Personskyddet består av många olika delar för att höja säkerheten, där

den yttersta skyddsåtgärden är livvaktsskydd. Även andra skyddsåtgärder som säkra transporter genomförda av säkerhetsutbildade chaufförer och tekniska skyddsåtgärder som lås och larm kan ingå.

Begreppet personlig säkerhet har en bredare innebörd. Det innefattar förebyggande arbete för att skyddspersonerna ska kunna genomföra sitt uppdrag tryggt och säkert. Det kan till exempel röra sig om utbildningsåtgärder för att medvetandegöra personal om hot och risker. Det handlar också om förebyggande åtgärder som att förse personal med relevant och aktuell information kombinerat med löpande hot- och riskanalyser.

Liksom för många andra länder, är arbetet med personlig säkerhet och personskydd vid beskickningar utomlands en prioriterad uppgift för den svenska utrikesförvaltningen. Förutsättningarna för arbetet skiljer sig samtidigt åt beroende på flera olika faktorer, bland annat lagstiftning och konstitutionell ordning. Länder som valt att bygga upp en permanent statlig förmåga särskilt avsedd för skydd av beskickningar är bland andra Italien, Storbritannien, Tyskland och USA.

Som framkommit ovan har upphandlade säkerhetsföretag en viktig roll när det gäller den personliga säkerheten och personskyddet i den svenska utrikesrepresentationen.

I Sverige är det Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som är huvudsakligt ansvariga myndigheter för personsäkerhets- och personskyddsfrågor, där Säkerhetspolisens uppgift omfattar den centrala statsledningen. Uppgifterna regleras i första hand genom polislagen (1984:387), förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m., respektive myndighetsinstruktion, samt i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete (PMFS 2016:11, FAP 480-1) och i Säkerhetspolisens föreskrifter om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (PMFS 2015:4). Personskyddsuppdragen utförs huvudsakligen i Sverige, men också under utrikes resor för den centrala statsledningen.

I Polismyndigheten ingår Nationella insatsstyrkan (NI), som är Sveriges antiterrorstyrka. NI är en sektion inom Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa) vars huvuduppgift är att operativt bekämpa terrorism i Sverige genom att ingripa mot terrorattentat eller när ett sådant kan befaras. NI ska även kunna hantera situationer som är så allvarliga, ovanliga eller riskabla att de inte går att hantera inom den vanliga polisverksamheten. Försvarsmakten har för-

mågor för att genomföra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsoperationer i områden där myndigheten har personal och förband.

Utredaren ska

- undersöka och beskriva vilka konsekvenser det försämrade säkerhetsläget får för utrikesrepresentationen med särskilt fokus på frågor som rör personlig säkerhet och personskydd,
- analysera nuvarande säkerhetsrelaterade arbetsmiljöansvar och skyddsåtgärder och bedöma huruvida dessa är ändamålsenliga i förhållande till det förändrade säkerhetsläget och ekonomiskt effektiva,
- analysera möjligheter till ökad internationell samverkan och förberedelser på plats vid till exempel en konsulär kris, genom att undersöka ett urval av andra länders motsvarande säkerhetsarbete,
- undersöka och beskriva behoven av skyddsåtgärder och säkerhetsrelaterade arbetsmiljöinsatser inom utrikesrepresentationen,
- undersöka behoven av utökat deltagande från svenska myndigheter och säkerhetsföretag och deras förutsättningar att delta i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen,
- vid behov lämna förslag på ytterligare uppgifter för svenska myndigheter att bistå i utrikesrepresentationens arbete med personlig säkerhet och personskydd, och lämna kostnadsberäkningar för sådant deltagande,
- vid behov lämna förslag på andra åtgärder i syfte att förbättra säkerhetsarbetet och stärka medarbetarnas personliga säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser

I situationer då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands kan en nationell stödstyrka sättas samman. Stödstyrkan består av bidrag från olika svenska myndigheter och samordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Stödstyrkan aktiveras på begäran från Utrikesdepartementet. Stödstyrkan har till uppgift att stödja berörda utlandsmyndigheter i det konsulära uppdraget i händelse av sådana kriser. Stödstyrkan kan bland annat bistå vid behov av hemtransport av svenskar. Polismyndighetens gränskontrollpersonal kan bidra med bland annat identifiering av personer som behöver evakueras och Nationella insatsstyrkan kan bidra med till exempel säkrad eskort.

Försvarmakten har på senare tid bistått Utrikesdepartementet i evakueringar av ambassadpersonal, medföljande och andra svenskar från bland annat Afghanistan och Sudan, framför allt med flygtransporter och logistik, men även med skydds- och sjukvårdsresurser.

Försvarmaktens möjlighet att stödja bland annat utlandsmyndigheterna regleras i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (Stödförordningen). Enligt förordningen kan till exempel statliga myndigheter begära stöd från Försvarmakten. Det är Försvarmakten som beslutar om stöd ska lämnas. Förordningen beskriver ett antal förutsättningar för att stödet ska kunna lämnas, bland annat får Försvarmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Personalen får inte heller användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas. Försvarmakten ska ta ut avgifter för det stöd som lämnas. Därutöver har regeringen viss möjlighet att genom särskilda beslut ge Försvarmakten i uppdrag att lämna stöd som går utöver det stöd som kan lämnas enligt stödförordningen. Genom sådana uppdrag kan exempelvis Försvarmakten bemyndigas att samverka med andra länder och ingå avtal som är nödvändiga för genomförandet. Regeringen kan dock inte besluta om stöd som innebär att Försvarmaktens personal används i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Därutöver gäller att om Försvarmaktens insats bedöms innefatta sändande av en väpnad styrka krävs riksdagens godkännande i det särskilda fallet (15 kap. 16 § regeringsformen).

Den nuvarande beslutsgången för de stödåtgärder från Försvarmakten som inte ryms inom stödförordningen är tidskrävande då regeringsbeslut samt ibland även riksdagens godkännande krävs.

Riksdagen har dock möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att fatta vissa beslut om sändande av en väpnad styrka utomlands (15 kap. 16 § andra stycket 1 regeringsformen).

Utredaren ska därför

- redovisa de praktiska och rättsliga förutsättningarna för stöd från relevanta myndigheter, inklusive på regional och lokal nivå, vid konsulära kriser och evakueringar,
- lämna förslag på åtgärder som skulle förstärka förutsättningarna till stöd, och redovisa ekonomiska beräkningar av kostnaderna för sådant ökat stöd,
- redovisa de folkrättsliga förutsättningarna för att genomföra evakueringsinsatser,
- ta ställning till om det finns anledning att ge regeringen bemyndigande att kunna sända en väpnad styrka utomlands i syfte att bistå videvakueringsinsatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas i enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och i kommittéväsendet. Vidare ska utredaren ha en dialog med och hämta in synpunkter från myndigheter som berörs av uppdraget, bland annat Försvarsmakten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen samt ett representativt urval av utlandsmyndigheter och företrädare för säkerhetsbranschen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:19

Tilläggsdirektiv till Ambassadsäkerhetsutredningen (UD 2024:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 februari 2025.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 27 mars 2024 kommittédirektiv om förstärkt personlig säkerhet, personskydd och stöd i utrikesrepresentationen samt stöd vid konsulära kriser (dir. 2024:35). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 april 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 september 2025.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandl för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
[57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption
och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. [91]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga
avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och
ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en
strategi för hur Sverige ska leva upp
till EU:s åtaganden inom biologisk
mångfald respektive nettoupptag av
växthusgaser från markanvändnings-
sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och
privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av
mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett star-
kare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande,
jämförbarhet, jämlikhet och folkhälsa.
[58]

En ny kontrollorganisation i livsmedels-
kedjan – för ökad effektivitet, lik-
värdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska
välförhållandet. Åtgärder som stärker
konkurrenskraften för Arlanda
flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folk-
hälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden
– Juridiska personers förvärv av jord-
bruksmark och en effektiv tillämpning
av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens
utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.

En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansaret för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]