

# Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning

*Betänkande av Stödutredningen*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2005:70

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Västra Aros AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22410-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 september 2004 kommittédirektiv för en utredning om vilket stöd Polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium, överdirektören Olof Egerstedt, förordnades som särskild utredare den 11 november 2004.

Utredningen antog namnet Stödutredningen.

Följande har som experter biträtt utredningen: Arne Andersson (polisintendent), Maria Diamant (ämnesråd), Lars Engström (läns-polismästare), Sverker Göranson (generalmajor), Fredrik Hassel (stabschef), Stefan Ryding Berg (chefsjurist) och Staffan Schyberg (verksjurist).

Till utredningen har också varit knuten en referensgrupp med representanter för flera riksdagspartier. I gruppen har ingått Ragnwi Marcelind (kristdemokraterna), Rolf Olsson (vänsterpartiet), Johan Pehrson (folkpartiet liberalerna), Margareta Sandgren (socialdemokraterna) och Rigmor Stenmark (centerpartiet).

Sekreterare i utredningen har varit hovrättsassessorn Katarina Adolfson. Chefssekreteraren Joan Clements (Statens kriminaltekniska laboratorium) har arbetat som assistent åt utredningen. Utredningen får härmed överlämna betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning (SOU 2005:70).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Linköping i augusti 2005

*Olof Egerstedt*

*/Katarina Adolfson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>17</b>
1 Förslag till lag (200x:xx) om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet .....	17
2 Förslag till förordning (200x:xx) om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet .....	20
<b>1 Uppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>23</b>
1.1 Utredningens uppdrag .....	23
1.2 Utredningens arbete .....	24
<b>2 Nuvarande ordning</b> .....	<b>27</b>
2.1 Inledning .....	27
2.2 Terroristattentat som skakat världen de senaste åren .....	27
2.3 Ordningen i andra länder .....	28
2.3.1 Danmark .....	29
2.3.2 Norge .....	29
2.3.3 Finland .....	30
2.3.4 Nederländerna .....	30
2.3.5 Storbritannien .....	31
2.3.6 Frankrike .....	32
2.3.7 Tyskland .....	32
2.3.8 Spanien .....	33

2.4	EU och terrorismbekämpning.....	35
2.4.1	En handlingsplan mot terrorism .....	35
2.4.2	En gemensam europeisk säkerhetsstrategi .....	35
2.4.3	Den s.k. terrorismdeklarationen .....	35
2.4.4	Solidaritetsklausulen .....	36
2.5	Resurser hos svenska myndigheter som har betydelse i samband med terrorismbekämpning.....	37
2.5.1	Inledning.....	37
2.5.2	Polisen.....	38
2.5.3	Försvarsmakten .....	40
2.5.4	Kustbevakningen.....	44
<b>3</b>	<b>Grundläggande utgångspunkter .....</b>	<b>49</b>
3.1	Allmänt .....	49
3.2	Förhållandet till regeringsformen .....	52
3.3	Vilka attentat och angrepp avses? .....	55
3.4	Förutsättningar för att använda Försvarsmakten till stöd för Polisens verksamhet .....	58
3.5	Hotbilden.....	64
3.6	Avgränsningar.....	65
<b>4</b>	<b>Polisens behov av stöd .....</b>	<b>69</b>
4.1	Inledning.....	69
4.2	Typfall av terroristattentat.....	73
4.2.1	Typfall A: Attack med flygplan .....	73
4.2.2	Typfall B: Kapning av fartyg .....	74
4.2.3	Typfall C: Hot mot EU:s snabbinsatsstyrka .....	74
4.2.4	Typfall D: Gisslantagning i en skola.....	76
4.2.5	Några ytterligare typfall .....	77
4.3	Behovet av stöd .....	79
4.3.1	Allmänt .....	79
4.3.2	Skede 1 – Före .....	80
4.3.3	Skede 2 – När det händer – Brottet .....	81
4.3.4	Skede 3 – Efter .....	84

4.3.5	Angrepp med CBRN-ämnen m.m. ....	84
4.4	Slutsatser.....	89
<b>5</b>	<b>En lag om stöd till Polisen .....</b>	<b>91</b>
5.1	Inledning.....	91
5.2	Förutsättningarna för stöd .....	92
5.3	Ledning.....	95
5.4	Personal från andra myndigheter .....	95
5.5	Skadeståndsfrågor .....	98
5.6	Genomförandefrågor m.m. ....	98
<b>6</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>101</b>
6.1	Lagen om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet.....	101
6.2	Den föreslagna regleringens förhållande till stödförordningen .....	104
<b>Bilagor</b>		
1	Kommittédirektiv 2004:119 .....	107
2	Short Summary in English.....	113

# Sammanfattning

## Bakgrund

Det är Polisens uppgift att förebygga och bekämpa brott och därmed också terroristattentat. De senaste årens omfattande terroristattacker i världen har aktualiserat frågan om och i så fall när Polisens kompetens och resurser kan behöva kompletteras med insatser från andra myndigheter.

Ett utredningsarbete rörande dessa frågor inleddes genom uppdraget till den s.k. 11 september-utredningen. Vi har fått i uppdrag att fortsätta och fördjupa den utredningens arbete samt att ta fram ett slutligt förslag.

Huvudfrågan för vår utredning är enligt direktiven att överväga vilket stöd Polisen kan behöva, särskilt från Försvarmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. En annan fråga är att utreda vilka närmare befogenheter Försvarmaktens och andra stödjande myndigheters personal bör ha vid insatser, t.ex. när det gäller att ingripa mot enskilda.

## Grundläggande utgångspunkter

Det är Polisens förmåga att bemästra terroraktioner som är i fokus. Uppdraget innefattar åtskilliga spørsmål. I vissa hänseenden är förutsättningarna mer eller mindre redan givna. I andra fall har utredningen själv fått ange förutsättningarna.

- En viktig fråga är vad vi lägger i begreppen terrorism och terroristattentat. Mycket har skrivits om terroristfrågor i det offentliga trycket, men då i regel endast i allmänna och ganska abstrakta ordalag. Att mer övergripande tala om terroristhotet mot vårt land har heller inte lett till särskilt många konkreta åt-

gärder. För att få en bra och konkret utgångspunkt för vårt eget arbete gav vi i våras Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppgift att ta fram ett antal typfall av terroristattentat.

- En till typfallsbeskrivningen angränsande fråga har varit huruvida utredningen skall gå in på frågor som rör terroristangrepp som är så omfattande och storskaliga att de utgör ett väpnat angrepp på landet och där således Försvarmakten har egna stridsuppgifter. Även om Polisens brottsbekämpande roll i och för sig tar sikte på sådana fall, så kommer brottsbekämpningen i skymundan för den väpnade striden. Det framstår därför som naturligt att inte låta dessa situationer omfattas av de förslag som läggs fram.
- En annan grundläggande utgångspunkt är hur man bör definiera de för utredningsuppdraget centrala begreppen "terroristattentat" och "andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället". En naturlig utgångspunkt vid tolkningen av vårt uppdrag är att det i första hand tar sikte på brott som utgör terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Men vårt arbete har visat att det bör finnas ett visst utrymme för Polisen att kunna begära stöd från andra myndigheter också i vissa andra situationer.
- Ännu en grundläggande sak i sammanhanget är den hotbild vi skall planera mot. Sverige är ingalunda immunt mot terrorism. Både angrepp mot Sverige och angrepp mot andra länders intressen i Sverige måste finnas med i bilden för vår planering. En särskild aspekt i detta sammanhang är att vår förmåga att förhindra och ingripa mot terrorismen kan påverka risken för att vårt land blir måltavla för angrepp. Frågan om hur man skall se på hotbilden är för övrigt komplex. Härtill kommer att hotbilden är färskvara, dvs. den kan ändra sig över tiden. Ett konstaterande är också att dagens hotbild är mer diffus än tidigare. I utredningen har vi som utgångspunkt tagit den hotbilsbedömning som den ansvariga myndigheten, Säkerhetspolisen, lämnat. Med tanke på den flyktighet och komplexitet som gäller för en hotbilsbedömning så har dagens hotbild inte haft någon avgörande betydelse för ställningstagandena i utredningen. Det är snarare en mer schematisk och relativt tidsbestämd hotbild som har utgjort en grund.



- En ytterligare utgångspunkt är det i och för sig självklara att det brottsbekämpande arbetet skall ha sin absoluta tyngdpunkt på att förutse, förebygga, avslöja, förhindra, avbryta och avvärja eller i vart fall fördröja ett terroristattentat. Det handlar ju om det första försvaret, skyddet, mot terrorismen. Inträffar ett attentat, är det ett misslyckande.
- Av utredningens direktiv följer att det är från Försvarmakten som Polisen särskilt skall söka det stöd som den kan behöva. En central uppgift för utredningen har därför varit att undersöka vilka gränssättande förutsättningar som bör gälla för en medverkan från Försvarmakten. En aspekt som är viktig att uppmärksamma när denna fråga diskuteras är de tragiska händelserna i Ådalen för snart 75 år sedan: fem personer omkom till följd av militär skottlossning i samband med en arbetardemonstration i Lunde vid Ångermanälven torsdagen den 14 maj 1931.  
Händelserna i Ådalen måste bedömas i sitt tidsmässiga sammanhang. De samhällspolitiska och strukturella förhållanden som då rådde finns inte idag. Vi lever i ett helt annat samhälle nu än för drygt 70 år sedan. Vår Försvarmakt är idag en modern och högt kompetent statlig resurs som bedriver ett målinriktat arbete för landets yttre försvar och som på uppdrag av bl.a. FN deltar i fredsuppdrag av skilda slag vid oroshärdar i andra länder.  
Det framstår därför som både förlegat och osakligt att idag av principiella skäl återropa händelserna i Ådalen år 1931 som grund för att inte kunna låta Försvarmakten få kvalificerade uppgifter till stöd för angelägna civila verksamheter, t.ex. för dem som Polisen ansvarar för. Det är således dags att påtagligt nyansera den gamla synen på det militära försvarets roll i civila sammanhang och synen på vilka uppgifter av typisk civil karaktär som det militära försvarets personal får utföra.
- Slutligen har vissa avgränsningar gjorts av vårt uppdrag. Det betyder att ett antal i och för sig intressanta spörsmål inte har behandlats. Det gäller bl.a. informationssäkerhet och IT-relaterade terrordåd, datanätverksattacker eller s.k. cyberterrorism, liksom Polisens möjligheter att själv bli bättre rustad att bemästra terroristattentat m.m. genom att tillföra ytterligare resurser av skilda slag direkt till Polisen.

## Polisens behov av stöd

### *Inledning*

Utredningsuppdraget tar sin utgångspunkt i Polisens behov av stöd från andra myndigheter i samband med terrorism och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Har Polisen behov av stöd i någon situation och vari behöver det stödet i så fall bestå?

För att kunna svara på dessa frågor måste vi först och främst ha en något så när realistisk föreställning om vad det är vi skall skydda oss mot. Först då kan man göra en bedömning av om Polisens egna resurser räcker till eller om det finns behov av stöd från annat håll. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av utredningen tagit fram ett antal typfall av terroristattentat som har bildat utgångspunkt för våra diskussioner, analyser och överväganden.

När man skall undersöka Polisens möjligheter att hantera terroristattentat är det viktigt att inte bara arbeta med typfall som utspelar sig i olika element utan också med typfall av olika allvarlighetsgrad. Vi har tänkt oss en trappa med allt svårare typfall. Vi har också anlagt ett timglasperspektiv i tre skeden, dvs. vi har studerat Polisens behov av stöd före, i samband med och efter ett attentat.

Efter att ha diskuterat de framtagna typfallen i utredningen beslutade vi att närmare behandla fyra av dem (*Attack med flygplan, Kapning av fartyg, Hot mot EU:s snabbinsatsstyrka* och *Gisslantagning i en skola*) genom att genomföra applikatoriska spel. Spelen genomfördes under ledning av representanter från FOI.

### *Behovet av stöd*

Vår bedömning av Polisens behov av stöd bygger i huvudsak på de slutsatser vi dragit utifrån de spelade typfallen. Men vi har också diskuterat behovet av stöd i andra typfall, bl.a. kapning av tåg på Öresundsbron.

Vi har kunnat konstatera att Polisen har förmåga att med egna resurser klara flera skilda slags terroristattentat, men inte alla. På en trappa med allt svårare fall når man efter hand situationer där Polisen inte utan olika former av förstärkning från andra myndigheter, främst – men inte bara – från Försvarmakten, kan bemästra situationen.

Stöd behövs vidare i alla tre skedena i timglasets. Stödbehovet har också en annan dimension som inte nödvändigtvis har med

händelsens svårhet att göra, nämligen det element där den utspelar sig i. Handlingar av terrorismkaraktär som tilldrar sig i luftrummet eller till sjöss har Polisen svårt att hantera, och det även om själva händelsen inte är så stor. Ett genomgående behov av stöd gäller situationer där CBRN<sup>1</sup>-inslag kan förekomma.

I korthet ser behovet av stöd ut på följande sätt.

*Skede 1.* Kärnan i det förebyggande arbetet mot terrorism utgörs av underrättelseverksamhet. Våra spel visar att det finns situationer då Säkerhetspolisen i större utsträckning än idag kan behöva samarbeta med andra myndigheter, främst Försvarets underrättelseorgan MUST, för att få tillgång till information som bara MUST kan få tillgång till och som behövs för att avslöja ett planerat terroristattentat. Även Säkerhetspolisens hotbildsanalyser kan ha nytta av militära underrättelser och av material som Försvarets radioanstalt har hämtat in. Ett samarbete av det slag som angetts sker redan.

I detta skede kan också finnas behov av stöd till Polisen för bevakning och skydd av befarade angreppsmål. I ett avvärjande läge kan Polisen behöva stöd med vapeninsatser och med kapacitet på området CBRN.

*Skede 2.* I samband med ett utdraget terroristattentat kan Polisen behöva flera olika slags stöd från andra myndigheter, främst från Försvarets underrättelseorgan. Det handlar om allt från transporter, information och analyser till särskilda vapeninsatser. Vid händelser till sjöss eller i luften tillkommer ett behov av bistånd för att bemästra situationen där.

*Skede 3.* De åtgärder som är aktuella i skede tre är förundersökning och lagföring. Också här har våra spel visat att Polis och åklagare kan behöva stöd från andra myndigheter. Det kan t.ex. handla om analys och spårning av farliga ämnen (CBRN-fall), rättsmedicinska undersökningar, sammanställning och analys av lägesbilder och transporter. Vidare är underrättelser viktiga även i detta skede både för att kunna gripa gärningsmän som utfört terrordåd och för att förhindra ytterligare befarade attentat, t.ex. i samband med Polisens ingripanden.

---

<sup>1</sup> CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.

*Slutsats*

Vår analys visar att det finns situationer i samband med bekämpning av terrorism och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället där Polisen har behov av stöd från andra statliga myndigheter, främst, men inte bara, från Försvarmakten.

Den bästa lösningen på frågan hur Polisen skall kunna tillförsäkras stöd är att de inhemska resurser som redan finns hos andra myndigheter ställs till Polisens förfogande i kampen mot terrorismen och liknande brottslighet. Vid lite eftertanke är det ganska självklart att, om stora samhällsvärden står på spel till följd av befarade eller inträffade terroristangrepp, tillgängliga och användbara samhällsresurser skall kunna tas i anspråk. Detta är också samhällsekonomiskt en bra lösning.

De stödåtgärder som Polisen behöver från andra statliga myndigheter kan inte fullt ut ges inom ramen för nuvarande lagstiftning. Det gäller t.ex. möjligheten för personal från Försvarmakten att använda s.k. laga befogenheter vid ingripanden mot enskilda. En ordning som den vi förespråkar kräver bl.a. därför en ny reglering.

**En lag om stöd till Polisen**

Vi föreslår att det skall införas en ny lag – *lagen om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet*. Lagen innehåller bestämmelser om stöd till Polisen från Försvarmakten och andra statliga myndigheter under regeringen.

Enligt den föreslagna lagen får Polisen vid behov begära stöd i arbetet med att förebygga, förhindra, utreda eller på annat sätt ingripa mot sådana brott som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och som är särskilt svårbemästrade eller mot andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Till den sistnämnda gruppen hör vissa extrema fall av grov, organiserad brottslighet, både med och utan koppling till terrorism, samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som utsätter rättsväsendet och andra samhällsordningens grundpelare för påfrestningar av allvarligt slag.

Stöd enligt den nya lagen kan lämnas bland annat som underrättelser och annan information samt i form av utrustning, transporter och personella resurser.

En myndighet skall enligt lagen lämna stöd om den har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet.

När myndigheter lämnar stöd enligt den nya lagen får endast sådan personal som har lämplig utbildning, kompetens och erfarenhet för uppgiften medverka. De stödjande myndigheterna skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.

Personal från Försvarsmakten har när stöd lämnas enligt den nya lagen polismans befogenhet enligt polislagen (1984:387). Sådan personal har också samma befogenhet som polisman har enligt 24 kap. rättegångsbalken att gripa någon. Detta innebär att Försvarsmaktens personal i extrema situationer kan sättas in – under Polisens ledning – för att använda våld mot enskilda. En sådan situation kan t.ex. uppstå om Försvarsmaktens personal medverkar i att befria personer som hålls som gisslan av terrorister.

Inom Försvarsmakten är i princip enbart anställda och kontraktspersonal skyldiga att delta i stödverksamhet enligt den nya lagen. Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt får delta endast om det är förenligt med utbildningen.

Totalförsvarspliktiga och personal från andra myndigheter än Försvarsmakten får inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

Polisen har ledningsansvaret över de resurser som andra myndigheter lämnar som stöd enligt den nya lagen. Den myndighet som lämnar stöd skall svara för den praktiska ledningen av de egna resurserna. När personal från Försvarsmakten utövar polismans befogenhet skall detta dock alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (200x:xx) om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om stöd till Polisen från Försvarsmakten och andra statliga myndigheter under regeringen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet.

### **Förutsättningarna för stöd**

**2 §** Polisen får vid behov begära stöd enligt denna lag i arbetet med att förebygga, förhindra, utreda eller på annat sätt ingripa mot sådana brott som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och som är särskilt svårbemästrade eller andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället.

**3 §** Stöd enligt denna lag kan lämnas som bland annat underrättelser och annan information samt i form av utrustning, transporter och personal.

**4 §** En myndighet skall lämna stöd enligt denna lag om den har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet.

## Ledning

**5 §** Polisen har ledningsansvaret över de resurser som andra myndigheter lämnar som stöd enligt denna lag. Den myndighet som lämnar stöd skall svara för den praktiska ledningen av de egna resurserna. När personal från Försvarmakten utövar befogenhet enligt 7 § första stycket skall detta dock alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl.

## Personal från andra myndigheter

**6 §** När andra myndigheter lämnar stöd enligt denna lag får endast sådan personal som har lämplig utbildning, kompetens och erfarenhet för uppgiften medverka. De stödjande myndigheterna skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.

**7 §** Personal från Försvarmakten har när stöd lämnas enligt denna lag polismans befogenhet enligt polislagen (1984:387). Sådan personal har också när stöd lämnas samma befogenhet som polisman har enligt 24 kap. rättegångsbalken att gripa någon.

Befogenhet enligt första stycket får utövas endast av personal som uppfyller de krav regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt.

**8 §** Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i verksamhet enligt denna lag endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda.

**9 §** Personal som avses i 8 § och personal från andra myndigheter än Försvarmakten får inte användas för uppgifter enligt denna lag som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

## Bemyndigande

10 § Närmare föreskrifter för verkställighet av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den.....



## **2 Förslag till förordning (200x:xx) om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till vad som föreskrivs i lagen (200x:xx) om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet.

### **Begäran och beslut om stöd**

2 § Begäran och beslut om stöd till Polisen enligt den i 1 § angivna lagen skall ske enligt bestämmelserna i 3–5 §§.

När det gäller stöd i form av underrättelser eller annan information får dock de andra rutiner tillämpas som berörda myndigheter kommer överens om inom ramen för förekommande regler på området.

3 § En begäran till en myndighet om stöd till Polisen skall göras av Rikspolisstyrelsen eller av den eller de polismyndigheter som styrelsen bestämmer.

4 § En begäran att Försvarsmakten skall lämna stöd skall göras hos Högkvarteret. Beslut skall fattas av överbefälhavaren eller den inom Högkvarteret som han eller hon bestämmer.

5 § En begäran att en annan myndighet än Försvarsmakten skall lämna stöd skall göras hos myndighetens ledning. Beslut skall fattas av myndighetens chef eller den inom myndigheten som han eller hon bestämmer.

## Samövning

6 § Försvarsmakten och andra myndigheter får på framställning från Polisen delta i övningar för att förbereda stöd till Polisen.

Begäran om att en myndighet skall delta i en sådan övning skall göras på det sätt som sägs i 3–5 §§. Beslut skall fattas på det sätt som anges i 4–5 §§.

## Avgifter

7 § Myndigheter som lämnar stöd till Polisen skall ta ut avgifter för sin medverkan. Full kostnadstäckning behöver inte uppnås.

## Verkställighetsföreskrifter

8 § Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 § andra stycket lagen (200x:xx) om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet. Ytterligare föreskrifter för verkställighet av lagen och för verkställighet av denna förordning meddelas av Rikspolisstyrelsen efter samråd med de myndigheter som är berörda.

---

Denna förordning träder i kraft den.....

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningens uppdrag

Det är Polisens uppgift att förebygga och bekämpa brott och därmed också terroristattentat. De senaste årens omfattande terroristattacker i världen har aktualiserat frågan om och i så fall när Polisens kompetens och resurser kan behöva kompletteras med insatser från andra myndigheter.

Ett utredningsarbete rörande dessa frågor inleddes genom uppdraget till den s.k. 11 september-utredningen. Den utredningen föreslog ett antal åtgärder, bl.a. ett förslag till en lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid. Förslagen har remissbehandlats.

Vi har fått i uppdrag att fortsätta och fördjupa 11 september-utredningens arbete samt att ta fram ett slutligt förslag. Huvudfrågan för vår utredning är enligt direktiven att överväga vilket stöd Polisen kan behöva, särskilt från Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället.

Analysen innefattar att undersöka och precisera

- i vilka situationer stödjande insatser från främst Försvarsmakten kan behövas,
- vari dessa insatser skall bestå och
- i vilka former insatserna skall komma till användning, dvs. hur – under Polisens ledning – resurserna skall ledas och styras och hur gränsdragningen mot den militära ledningen skall utformas.

En särskild fråga enligt direktiven är hur beslutsfattandet skall organiseras när det behövs omedelbara insatser som bara Försvarsmakten kan vidta.

En annan fråga är att utreda vilka närmare befogenheter Försvarsmaktens och andra stödjande myndigheters personal bör ha vid in-

satser i Sverige, t.ex. när det gäller att ingripa mot enskilda. Därvid skall analyseras vilka konsekvenserna blir av att använda militär personal i brottsbekämpning. Kompetensbehovet och de rättsliga förutsättningarna skall säkerställas.

Föremål för överväganden skall vara den rättsliga regleringen när det gäller att till stöd för Polisen använda andra myndigheters resurser och befogenheterna för deras personal. I sammanhanget framhålls i direktiven att regeringsformen (10 kap. 9 §) inte reglerar ianspråktagandet av Försvarsmakten för att ingripa mot brottslighet i form av terroristaktioner. 11 september-utredningen synes ha haft en annan uppfattning.

I direktiven understryks att utredaren skall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar samt andra åtgärder som ökar möjligheterna att utnyttja samhällets samlade resurser på ett rättssäkert sätt. Uppdraget omfattar inte ändringar av grundlag.

Slutligen skall göras en konsekvensanalys av förslagen för de berörda myndigheter som skall bistå Polisen. Kostnads- och finansieringsredovisning ingår också i uppdraget.

Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

## 1.2 Utredningens arbete

För att få ett så bra underlag som möjligt för våra överväganden har vi ända från början eftersträvat ett utåtriktat arbetssätt. Vi har träffat ett stort antal företrädare för olika myndigheter och organ som berörs av våra frågor.

Utredningen har i ett tidigt skede mottagit en promemoria om Försvarsmaktens möjligheter att i vissa situationer stödjade de brottsbekämpande myndigheterna. Promemorian var utarbetad av en av Krisberedskapsmyndigheten ledd arbetsgrupp med deltagande från Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen.

Ett exempel på det utåtriktade arbetssättet är att samråd har skett med en särskild myndighetsgrupp. I den har ingått företrädare för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Tullverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarsdepartementet och Åklagarmyndigheten (Internationella åklagarkammaren i Stockholm).

Härutöver har vi träffat företrädare för bl.a. Nationella insatsstyrkan vid Rikskriminalpolisen, MUST, Försvarmaktens särskilda skyddsgrupp (SSG), Vattenfall AB och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i Grindsjön och Linköping. Vi har vidare diskuterat våra frågor med dr Magnus Ranstorp och landets länspolismästare. Samråd har också skett med Försvarsberedningen, Utredningen om utökad användning av Beredskapspolisen (Ju 2005:A) och InfoSäkutredningen (Fö 2002:06).

Den särskilde utredaren har i slutet av maj 2005 medverkat i överläggningar i ämnet "terrorism and forensic science" i Haag inom ramen för det europeiska forensiska samarbetet (European Network of Forensic Science Institutes).

För att kartlägga de regler och den ordning som gäller för terrorismbekämpning i andra med Sverige jämförbara länder har vi skickat ut en enkät till Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Storbritannien, Nederländerna, Frankrike och Spanien. En redovisning grundad på enkätsvaren lämnas i betänkandet (avsnitt 2.3).

Vi har alltså valt att inrikta utredningsarbetet på olika kontakter och undersökningar och inte lagt så mycket möda på att utforma bakgrundsmaterial.

De terroristattentat som ägde rum under juli har på ett drastiskt sätt inneburit att utredningsarbetet har forcerats och därmed har inte varje fråga som berörs i direktiven kunnat behandlas. Detta gäller i synnerhet de frågor som rör de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslagen för de myndigheter som berörs. Å andra sidan kan de frågorna få en sakkunnig belysning i samband med remissbehandlingen av betänkandet.

Betänkandet skrivs i vi-form. Den subjektformen inbegriper inte experterna och den politiska referensgruppen.

## 2 Nuvarande ordning

### 2.1 Inledning

Vårt utredningsarbete har haft fokus på olika kontakter och undersökningar. Däremot har vi inte lagt så mycket tid på att författa bakgrundstexter. När det gäller beskrivningar av gällande rätt och berörda myndigheters olika uppgifter hänvisar vi i stället till 11 september-utredningens gedigna arbete och heltäckande bakgrundstexter.

Vissa bakgrundsfrågor vill vi dock lyfta fram. I avsnitt 2.2 lämnar vi en kort översikt över terroristattentat som skakat världen de senaste åren. I avsnitt 2.3 beskrivs möjligheten för Polisen i andra länder att få stöd från försvaret och andra myndigheter i kampen mot terrorismen. EU och terrorismbekämpning behandlas i avsnitt 2.4. Slutligen pekar vi i avsnitt 2.5 på några viktiga resurser hos svenska Polisen, Försvarmakten och Kustbevakningen som skulle kunna utnyttjas i samband med terrorismbekämpningen i vårt land.

### 2.2 Terroristattentat som skakat världen de senaste åren

Den 11 september 2001 utsattes USA för ett terroristattentat som saknar motstycke. Fyra civila passagerarplan kapades och kraschades. Två flögs rakt in i World Trade Center i New York City och ett störtades i försvarshögkvarteret Pentagon i Washington D.C. Ungefär 3 000 människor dödades.

Även efter den 11 september 2001 har det förekommit allvarliga terroristattentat som understryker det hot som den internationella terrorismen utgör mot världssamfundet. Följande attentat kan nämnas som en illustration:

- Den 12 oktober 2002 exploderade kraftiga sprängladdningar i nöjesdistriktet Kuta Beach på Bali. 202 människor dödades och ännu fler skadades.
- Den 23 oktober 2002 stormade tjetjenska män och kvinnor beväpnade med automatvapen och sprängmedel en teater i Moskva. Fler än 800 människor togs som gisslan. Männen och kvinnorna krävde att Ryssland skulle dra sig tillbaka från Tjetjenien inom en vecka, annars skulle de spränga teatern. Upplösningen av dramat innebar åtskilliga dödade.
- Den 28 november 2002 inträffade ytterligare ett terrordåd. Minst 15 personer dödades och ett 80-tal skadades i ett bombattentat mot ett israeliskt turisthotell i Mombasa i Kenya.
- I november 2003 sker vid två tillfällen självmordsattentat i Istanbul mot, i det första fallet, judiska och, i det andra fallet, brittiska mål. Sammanlagt fler än 60 personer dödades.
- I morgonrusningen den 11 mars 2004 genomfördes bombdåd mot förortståg i Madrid. Tretton sprängladdningar hade placerats ut i tre fullsatta pendeltåg. Tio av dem detonerade i princip samtidigt. 191 personer miste livet och omkring 1 900 skadades.
- Den 1 september 2004 belägrade tjetjenska gärningsmän en skola i Beslan i Ryssland. Belägringen pågick i tre dagar. Gisslandramat fick ett blodigt slut. Nära 400 personer dödades varav drygt 150 var barn. Ett hundratal skadades.
- Den 7 juli 2005 sker ett terrorattentat i London. Fyra sprängladdningar på morgonen, tre i tunnelbanan och en på en buss, dödar över 50 personer och skadar omkring 700.
- Två veckor senare, den 21 juli 2005, påträffas fyra bomber i London, tre i tunnelbanan och en på en buss. Ingen detonerar.
- Den 23 juli 2005 utsattes den egyptiska semesterorten Sharm el-Sheikh för flera bombattentat. Självmordsbombare körde rakt in i hotell och marknadsstånd. 88 personer dödades och närmare 200 skadades.

### 2.3 Ordningen i andra länder

I utredningsuppdraget ingår att göra en kartläggning av de regler och den ordning rörande terrorismbekämpning som tillämpas i andra med Sverige jämförbara länder. Vi har därför skickat ut en enkät till några länder i Europa. En sammanfattning av svaren, som varierat i omfattning och detaljeringsgrad, redovisas här.

### 2.3.1 Danmark

Dansk Polis kan begära stöd från Försvarsmakten i kampen mot terrorismen. Stödet från Försvarsmakten till Polisen kan ha karaktär av ”allmän hjälp” eller ”särskild hjälp”.

Allmän hjälp är begränsad till stödåtgärder som inte inbegriper direkta konfrontationer mellan Försvarsmaktens personal och lagöverträdare. Hjälp kan i stället omfatta eftersökning av personer, lufttransporter och ordningshållning i trafiken. Begäran om allmän hjälp görs av polismästaren hos militär myndighet. En sådan begäran skall normalt föregås av en diskussion med rikspolischefen.

Särskild hjälp innebär stöd åt Polisen i situationer då det kan bli aktuellt att använda våld mot enskilda, t.ex. särskilda vapeninsatser mot tungt beväpnade terrorister där Polisens egna vapen kommer till korta vad gäller slagkraft och räckvidd. Särskild hjälp förutsätter enligt huvudregeln bemyndigande av Justitsministeriet.

När Försvarsmakten lämnar stöd åt Polisen sker det under Polisens överordnade ledning och ansvar.

### 2.3.2 Norge

Det generella ansvaret för antiterrorberedskap i Norge ligger på Polisen. Polisen har dock möjlighet att be om stöd från Försvarsmakten för att lösa polisiära uppgifter enligt en instruktion från år 2003. En förutsättning för att Försvarsmakten skall lämna bistånd åt Polisen är att Polisens egna resurser (personella och/eller materiella) inte räcker till. Stödet kan avse tre olika typer av bistånd – administrativt bistånd, operativt bistånd och handräckningsbistånd.

Försvarsmakten kan bistå Polisen endast när det är förenligt med Försvarsmaktens primära uppgifter. Försvarsmakten kan sätta villkor rörande säkerhet, ordergivning m.m. Reglerna om polisens befogenhet gäller i lämplig utsträckning för den militära personalen.

Den polismästare som erhåller stöd från Försvarsmakten har det överordnade ledningsansvaret för den aktuella operationen. Försvarsmakten utser en chef för den militära enheten som skall lämna bistånd. Han eller hon överför polismästarens uppdrag genom order på den militära sidan. Om såväl polisiära som militära enheter sätts in i samma aktion skall enheterna ges samordnade men klart avskilda uppdrag och ledas av var sin chef som båda är underställda den polisiära operationsledningen.



### 2.3.3 Finland

Enligt lagen om Försvarsmaktens handräckning till Polisen skall Försvarsmakten hjälpa Polisen t.ex. med efterspaning och gripande av person, trafikdirigering och rövning av sprängladdningar. Framställning om handräckning görs av Polisens högsta ledning och beslut om handräckning fattas av Försvarsmakten.

Enligt en ny bestämmelse i handräckningslagen som trädde i kraft den 20 juli 2005 har Polisen också rätt att av Försvarsmakten få handräckning som kräver användning av maktmedel för att förhindra eller avbryta terroristbrott.

Sådan handräckning kan omfatta användning av militära maktmedel, om det är nödvändigt för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet.

Maktmedlen skall vara försvarliga i förhållande till situationen. Polisen leder användningen av maktmedel.

Begäran om handräckning rörande användning av maktmedel görs av Inrikesministeriet hos Försvarsministeriet och beslut om att lämna handräckning fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Särskilda regler finns för brådskande fall.

### 2.3.4 Nederländerna

Sedan maj 2004 leds terrorismbekämpningen i Nederländerna av en nationell koordinator (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, NCTb). NCTb tillhör organisatoriskt Justitieministeriet men disponerar även över Inrikesministeriets resurser. Justitieministern och inrikesministern är gemensamt ansvariga för NCTb:s verksamhet. NCTb:s arbete är i hög grad inriktat på att förebygga terrorattacker.

NCTb koordinerar ett 20-tal myndigheter, vilka alla är involverade i terrorismbekämpningen. Av de viktigare kan nämnas polisväsendet, säkerhetstjänsten AIVD, den militära underrättelsetjänsten MIVD, den kungliga militärpolisen, den nationella åklagarmyndigheten samt immigrationsmyndigheten.

Det operativa huvudansvaret vid en terroristattack ligger hos polis och åklagare. I frågor av större vikt kan även justitieministern ta operativa beslut som t.ex. större utrymningar samt avstängning av vägar och luftrum.

Sedan mitten av 1970-talet kan Polisen, efter särskild framställan, förfoga över tre specialenheter s.k. BBE (Bijzondere Bijstandseenheid) som kan sättas in i olika situationer, t.ex. terrorattacker, där den vanliga Polisens resurser inte är tillräckliga. Förutom BBE-P, som består av specialbeväpnade och särskilt tränade poliser, finns två BBE:er från Försvarsmakten: BBE-M (marinkårssoldater) och BBE-K (kombination av militärpolis, marinkårssoldater och kommandotrupper).

Nederländerna har förstärkt BBE:ernas slagkraft genom att sedan den 1 september 2004 skapa en ny snabbinsatsstyrka särskilt för anti-terroruppgifter – BBE-SIE (Snelle Interventie Eenheid). BBE-SIE, som består av medlemmar från samtliga tre BBE:er, är indelad i en avdelning för närstrid (marinkårssoldater) och en för prickskytte (medlemmar ur BBE-P). Vid eventuella terroristattacker i framtiden är det BBE-SIE som är den relevanta insatsstyrkan.

Den regionalt ansvarige åklagaren kan rikta en begäran om BBE-SIE-insats till borgmästaren i aktuell kommun, som i sin tur gör en framställan till riksåklagaren. Begäran skall åtföljas av en plan för insatsen. Riksåklagaren vänder sig därefter till justitieministern som beslutar om insatsen.

BBE-SIE opererar inte självständigt utan står alltid under Polisens och åklagarens kontroll. På order av åklagaren äger BBE-SIE rätt att utföra arresteringar. Det finns vidare en skriftlig instruktion för våldsanvändning.

### 2.3.5 Storbritannien

I Storbritannien har Polisen huvudansvaret för åtgärder mot terroraktioner. För att lyckas i kampen mot terrorismen har Polisen möjlighet att begära stöd från Försvarsmakten på specialistområden. Detta förutsätter tillstånd först från Inrikesministeriet och sedan från Försvarsministeriet. Sådant tillstånd kan fås per telefon i brådskande fall.

I de fall Försvarsmakten lämnar stöd är det Polisen som har det överordnade ledningsansvaret för den aktuella operationen. Polisen kan dock lämna över ansvaret till Försvarsmakten under särskilda omständigheter. Ansvaret återlämnas sedan till Polisen när säkerhetsläget tillåter det.

Försvarsmaktens personal har vid omedelbar fara för livet befohgenhet att vidta skäligen åtgärder för att förebygga skada. I andra

situationer bestäms befogenheterna av en minister eller högre tjänsteman.

### 2.3.6 Frankrike

Terrorismbekämpningen i Frankrike lyder under Polisen och rättsväsendet i övrigt.

Det finns ett civilt-militärt samarbete rörande terrorismbekämpning. Generalsekretariatet för försvaret (Secrétariat Général de la Défense Nationale, SGDN) centraliserar och samordnar medel och bidrag från de berörda ministerierna i fråga om planering av terrorismbekämpning. Beslut om insatser fattas av premiärministern, som ställer sina materiella och personella resurser till den aktuella landshövdingens (prefektens) förfogande.

Försvarmaktens medverkan styrs av särskilda lagregler. Försvaret kan vid behov sättas in mot våldshandlingar som utförs inom franskt territorium. Försvarmakten lyder då under civilt befäl.

### 2.3.7 Tyskland

För förhindrande av terrorattentat och avvärjande av jämförbara kriminella angrepp på Tysklands territorium ansvarar polismyndigheten i respektive delstat.

Den nationella myndigheten för inre säkerhet (Das Bundesamt für Verfassungsschutz) svarar tillsammans med de delstatliga säkerhetstjänstmyndigheterna för analysen och förberedande åtgärder mot islamistisk terrorism och extremism i Tyskland. Den nationella myndigheten för underrättelsetjänst (Bundesnachrichtendienst) bidrar med sina internationella kontakter och befogenheter.

I december 2004 inrättades ett "terroristcentrum" (Gemeinsame Terrorismus Abwehr Zentrum – GTAZ) i Berlin. Där arbetar specialister från den nationella kriminalpolisen, Bundeskriminalamt (BKA), de nationella säkerhetstjänstmyndigheterna, delstatliga polis- och säkerhetstjänstmyndigheter samt andra myndigheter tillsammans. Förutom dagliga gemensamma möten arbetar man med riskutvärderingar, operativt informationsutbyte, fallutvärderingar, strukturanalyser och utvärdering av potentiella islamistiska terrorister.

Enligt tyska grundlagen är i princip alla statliga och delstatliga tyska myndigheter förpliktigade till ömsesidigt rättsligt- och admini-

strativt samarbete. Dock gäller speciella inskränkningar för försvaret, om det skall bidra med mer än bara tekniska hjälpinsatser för en myndighet. Utövandet av verkställande uppgifter, dvs. ingrepp som påverkar de grundlagsmässigt skyddade rättigheterna (t.ex. rätten till frihet, säkerhet och personlig egendom) är bara tillåtet för försvaret om man hjälper till att förhindra eller bemästra en naturkatastrof eller ett särskilt svårt olycksfall.

Principiellt måste den myndighet eller den delstat som är ansvarig och i behov av stöd själv begära att få detta stöd. En sådan begäran kan bara nekas om

- den ansvariga myndigheten själv är i stånd att utföra uppgiften,
- den myndighet som har fått en begäran om stöd inte har möjlighet att lämna stöd t.ex. av ekonomiska skäl eller
- en annan myndighet kan bidra med stöd till en lägre kostnad.

När en myndighet stödjer en annan åligger det alltid den myndighet som har anhållit om stöd att leda insatsen. Militärens enheter lyder visserligen fortfarande under försvarets befälssystem men måste utföra resp. delstats direktiv.

En myndighet som bistår en annan kan maximalt utöva den myndighets befogenheter som har begärt biståndet. Detta gäller också för militären: blir militären inkallad för att stödja Polisen så kan den bara göra det inom den rättsliga ram som gäller för Polisen.

### 2.3.8 Spanien

De spanska polis- och säkerhetsstyrkorna består av det rikstäckande civilgardet (Garda Civil) och den nationella polisen, båda under Inrikesministeriet, regionala polisstyrkor i vissa fall (Baskien och Katalonien) samt den lokala polisen. Det är de tre förstnämnda som är aktuella vid bekämpning av terrorism. De har ansvaret för under rättelseverksamhet, spaning och arrestering av misstänkta förövare. De antiterroriststyrkor som har upprättats har sin organisatoriska hemvist inom Polisen, inte inom Försvarsmakten.

Högsta ansvaret för styrningen av resurserna för terrorismbekämpning ligger hos statssekreteraren för säkerhetsfrågor i Inrikesministeriet. Det är således inte inrikesministern som i första hand hanterar dessa ärenden utan en statssekreterare i ministeriet som till sitt förfogande har ett professionellt sekretariat för säkerhetsfrågor. Sekretariatet har både en koordinerande och en operativ roll.

Sekretariatet håller även nära kontakt med det nationella kriscenter som finns i den spanska statsrådsberedningen och som träder i aktion vid katastrofer eller terroristattentat som har konsekvenser på nationell nivå.

Stöd från Försvarmakten lämnas i exceptionella fall. Det skall föreligga en nödsituation och de civila myndigheterna skall inte själva kunna mobilisera de medel och de kapaciteter som efterfrågas. Eftersom man i Spanien har en restriktiv syn på den militära personalens användbarhet i civila sammanhang får stödet i princip endast avse övervakning och skydd av olika objekt. En begäran om militärt stöd lämnas till Inrikesministeriet som sedan tar kontakt med Försvarsministeriet.

När Försvarmakten lämnar stöd utövas ledningen av Polisen eller annan civil myndighet. Militären erhåller under inga omständigheter det övergripande ansvaret vid intern krishantering. Militären har visserligen egna befäl med i operationerna men de skall endast ha funktionen att leda den egna militära personalen och på instruktion från civila eller polisiära myndigheter.

Ett förslag till en ny lag om försvaret ligger i parlamentet för godkännande. I denna har skrivningarna om Försvarmaktens bistånd skärpts. Sålunda skall Försvarmakten samarbeta med den offentliga administrationen vid allvarliga risker i samhället samt vid katastrofer och större olyckor eller andra offentliga behov. I lagförslaget fastslås vidare att Försvarmakten kan bistå säkerhets- och polisstyrkorna i kampen mot terrorismen.

Den restriktiva synen i Spanien på den militära personalens användbarhet i civila sammanhang förklaras av militärens roll i det spanska samhället under den långa Frankoepoken 1939–1978 och den belastning det har medfört i många spanjorers ögon. I det demokratiska Spanien har man därför sedan år 1978 vinnlagt sig om att militären inte skall ha någon roll i den civila delen av samhället. Militärens nya roll i terrorismbekämpning är därför något av ett paradigmskifte i Spanien. Militärens roll vid katastrofhantering har däremot ansetts okontroversiell.

## **2.4 EU och terrorismbekämpning**

### **2.4.1 En handlingsplan mot terrorism**

Europeiska rådet samlades den 21 september 2001 till ett extra möte för att analysera den internationella situationen efter terroristattentaten i Förenta staterna. En handlingsplan mot terrorism antogs. Handlingsplanen tar bl.a. upp ett förstärkt polisiärt och rättsligt samarbete, förbättrad luftsäkerhet och kampen mot finansieringen av terrorismen.

### **2.4.2 En gemensam europeisk säkerhetsstrategi**

I december 2003 beslutade det Europeiska rådet om en gemensam europeisk säkerhetsstrategi – *Ett säkert Europa i en bättre värld*. Bland de globala utmaningar och hot Europa står inför framhålls terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet.

I den europeiska säkerhetsstrategin poängteras vikten av förebyggande arbete. Det betonas även att inget av de nya hoten är av renodlad militär karaktär. De kan därför inte hanteras endast med militära medel utan en blandning av resurser och instrument krävs för att hantera dem. T.ex. kan motarbetandet av terrorism kräva en samverkan mellan underrättelseverksamhet, polis, rättsväsende, militär och andra medel.

### **2.4.3 Den s.k. terrorismdeklarationen**

Den 25 mars 2004, kort efter terrorattacken i Madrid, antog Europeiska rådet ett uttalande om bekämpande av terrorism, den s.k. terrorismdeklarationen. Deklarationen är sektorsövergripande. Den behandlar bl.a. utveckling av befintligt samarbete, förstärkning av gränskontroller och dokumentssäkerhet, underrättelseutbyte samt internationellt samarbete.

Samma dag som terrorismdeklarationen antogs utsågs en EU-samordnare för kampen mot terrorism, den förste i sitt slag. Samordnarens främsta uppgift är att samordna arbetet i Europeiska unionens råd i kampen mot terrorism, hålla uppsikt över alla instrument som står till EU:s förfogande, nära övervaka genomförandet av EU:s

handlingsplan för bekämpande av terrorism och att synliggöra unionens politik i kampen mot terrorism.

Efter det första terrorattentatet i London i juli 2005 uttalade Europeiska rådet att arbetet med att bekämpa terrorism skall stärkas ytterligare.

#### 2.4.4 Solidaritetsklausulen

Den 29 oktober 2004 undertecknade stats- och regeringscheferna för de 25 medlemsstaterna och de tre kandidatländerna det Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som de enhälligt hade antagit i juni samma år.

I det nya konstitutionella fördraget för EU ingår en solidaritetsklausul (artikel I-43) som anger att alla unionens instrument skall kunna användas för att bistå en medlemsstat som blir utsatt för en terroristattack eller annan katastrof.

Artikel I-43 p. 1 lyder:

Unionen och dess medlemsstater skall handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen skall mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

- a) - förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,  
- skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,  
- bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,
- b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

De närmare föreskrifterna för genomförandet av solidaritetsklausulen anges i artikel III-329. Där föreskrivs bl.a. att om en medlemsstat utsätts för en terroristattack skall de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Vidare föreskrivs att närmare föreskrifter för hur unionen skall genomföra solidaritetsklausulen skall anges i ett europeiskt beslut som antas av rådet på gemensamt förslag av kommissionen och unionens utrikesminister.

Solidaritetsklausulen aktualiserar frågorna i vilka situationer ett medlemsland skall bistå med nationella resurser inom EU och när

ett medlemsland kan påräkna hjälp utifrån. Däremot ställer klausulen inte några krav på hur EU:s medlemsstater på nationell nivå skall lagstifta om användandet av resurser i de berörda situationerna. Denna fråga förblir en nationell angelägenhet.

Det anses oklart hur förpliktande solidaritetsklausulen egentligen är. Detta gäller särskilt den operativa förpliktelsen. I likhet med de andra artiklarna i fördraget är klausulen en politiskt överenskommen text. Närmare föreskrifter om hur unionen skall genomföra solidaritetsklausulen finns ännu inte.

Det är också oklart om det nya fördraget över huvud taget kommer att träda i kraft. Detta kan ske först när det har ratificerats av vart och ett av de undertecknande länderna i enlighet med den ordning som fastställs i respektive land.

I avvaktan på vad som sker med fördraget har ansetts att solidaritetsklausulens anda skall vara vägledande för medlemsstaternas handlande. I ett dokument bifogat till terrorismdeklarationen uttalade stats- och regeringscheferna i medlemsstaterna föresatsen att handla i klausulens anda. Varje medlemsstat skall själv välja de lämpligaste medlen för att fullfölja detta åtagande. Respektive land har alltså stor frihet att själv bestämma hur den uttalade föresatsen i praktiken skall realiseras.

## **2.5 Resurser hos svenska myndigheter som har betydelse i samband med terrorismbekämpning**

### **2.5.1 Inledning**

I det svenska samhället finns många viktiga myndighetsresurser som kan tas i anspråk i samband med terrorism. För en fyllig och bred genomgång av dessa resurser hänvisar vi till 11 september-utredningens betänkande. Vi vill dock med detta avsnitt lyfta fram några av de allra viktigaste resurserna hos Polisen, Försvarmakten och Kustbevakningen.



## 2.5.2 Polisen

### *Säkerhetspolisen*

Huvudresursen inom Polisen när det gäller terrorismbekämpning är Säkerhetspolisen. Det gäller särskilt det brottsförebyggande arbetet.

Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Detta arbete bedrivs av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har även i uppgift att leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer, se 4 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och 2 § förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen samverkar med den öppna polisen, t.ex. lämnar Säkerhetspolisen operativt stöd, främst spaningstjänst, i vissa ärenden. Säkerhetspolisen ansvarar vidare för merparten av de administrativa och tekniska frågorna som rör hemlig teleavlyssning. Ett område där samverkan mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen är särskilt framträdande är våldsbenägna extremistorganisationer.

Ett centralt inslag i Säkerhetspolisens arbete är underrättelseverksamhet, inom vilket område man har en betydande kompetens. Ett tilltagande samarbete finns med andra myndigheter på säkerhetsunderrättelseområdet. Nyligen bildades Samverkansrådet för bekämpning av terrorism. Inom ramen för det arbetet sker ett utbyte av underrättelser mellan Säkerhetspolisen, den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten MUST och Försvarets radioanstalt. Säkerhetspolisen har också informationsutbyte med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster. Någon egen underrättelseverksamhet utanför Sverige bedriver Säkerhetspolisen inte.

### *Den öppna polisen*

Säkerhetspolisens operativa uppgifter i fråga om att möta t.ex. terrorism avser inte direkta polisinsatser ute på fältet. Sådana uppgifter ankommer i stället på berörd polismyndighet. Är brottsligheten av särskilt grov beskaffenhet och har den riksomfattande karaktär eller internationell anknytning får Rikspolisstyrelsen leda polis-

verksamheten, se 6 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Arbetet bedrivs då av Rikskriminalpolisen.

Det ankommer vidare på den lokala polismyndigheten att utföra sådana bevakningsuppgifter som kan vara föranledda av Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar. Stockholmspolisen har således att utföra erforderlig bevakning av utländska beskickningar, riksledningen och trafikcentra.

En polismyndighet kan vid behov hos Rikspolisstyrelsen begära förstärkning av Nationella insatsstyrkan, NI, eller en del av styrkan.

### *Nationella insatsstyrkan*

Nationella insatsstyrkan bildades år 1991. Dess huvuduppgift är att utgöra samhällets yttersta polisiära resurs vid exceptionella situationer såsom terroristangrepp.

Den 1 oktober 2002 överfördes Nationella insatsstyrkan organisatoriskt till Rikspolisstyrelsen, med placering vid Rikskriminalpolisen. Styrkan tillhörde tidigare Polismyndigheten i Stockholms län. Insatsstyrkan finns i nya, ändamålsenliga lokaler inom Polishögskolans i Sörentorp område.

Nationella insatsstyrkan får användas vid allvarliga händelser i landet på liknande sätt som gäller i fråga om andra förstärkningsresurser vid Rikskriminalpolisen. Det gäller t.ex. i samband med gisslansituationer, ingripande mot beväpnad farlig person, farlig husrannsakan, polistaktiska förhandlingar, kvalificerad spaning och kartläggning i svårtillgänglig miljö samt dykuppdrag i olika former.

Begäran om förstärkning från Nationella insatsstyrkan skall göras av polischefen i den begärande polismyndigheten till Rikskommunikationscentralen vid Rikskriminalpolisen. Behörig chef inom Rikskriminalpolisen samråder sedan med chefen för Nationella insatsstyrkan och fattar beslut om förstärkningen.

Nationella insatsstyrkan står under ledning av den polismyndighet som har anlitat den. Den omedelbara operativa ledningen utövas av ett befäl inom styrkan. Rikskriminalpolisen kan återkalla styrkan för andra angelägnare arbetsuppgifter.

De nordiska ländernas nationella insatsstyrkor genomför övningar tillsammans. I syfte att förstärka styrkornas kapacitet och uthållighet i tid i samband med större händelser, t.ex. omfattande terrorattentat, har frågan väckts om inte styrkorna också bör samarbeta operativt. Bl.a. mot denna bakgrunden har Rikspolisstyrelsen i skrivelser till

regeringen hösten 2004 hemställt om de författningsändringar som krävs för ett utvidgat nordiskt polisiärt samarbete.

### *Beredskapspolisen*

Beredskapspoliser är totalförsvarspiktiga som tjänstgör i det civila försvaret med civilplikt. Det finns idag ca 1500 särskilda beredskapspoliser utbildade. Beredskapspolisernas huvudsakliga uppgift är att under höjd beredskap delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst, men de får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter. Beredskapspoliser får också – utan att det föreligger höjd beredskap – tas i anspråk då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Regeringen beslutar i dessa situationer. Tjänstgöringen sker då inte med plikt utan den bygger på ett individuellt avtal om tjänstgöring mellan beredskapspolismannen och Rikspolisstyrelsen.

Vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om polismän gäller i tillämpliga delar även beredskapspoliser. Beredskapspolisen administreras av Rikspolisstyrelsen.

Frågor rörande Beredskapspolisens användning och framtid har för en tid sedan utretts inom Justitiedepartementet av länspolismästaren Gunno Gunnmo och redovisats i en promemoria i mars 2005. I promemorian förespråkas en viss utvidgning av Beredskapspolisens uppgifter inom ramen för sådan polisverksamhet som har anknytning till räddningstjänst och befolkningsskydd. Som exempel på situationer nämns omfattande olyckor och effekter av terroristdåd. Ärendet bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

### **2.5.3 Försvarsmakten**

#### *Uppgifter*

Försvarsmaktens uppgifter och organisation regleras bl.a. i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. I förordningens 1 § anges att grunden för Försvarsmaktens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid.

Försvarsmakten har enligt 2 § nämnda förordning fyra primära uppgifter.

- Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.
- Försvarsmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet.
- Försvarsmakten skall bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.
- Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Ytterligare tolv uppgifter finns uppräknade i 4 §. Bl.a. skall Försvarsmakten leda och bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, leda och bedriva militär säkerhetstjänst samt leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförsvaret.

Försvarsmakten skall ha den operativa förmåga, de kompetenser och den insatsorganisation som regeringen beslutar. Försvarsmakten skall även upprätthålla den beredskap som regeringen beslutar.

#### *Försvarsmaktens uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap och utveckling<sup>1</sup>*

Försvarsmaktens organisation är de förband, flottiljer, skolor och centra som genomför utbildning och utveckling av personal och materiel till insatsorganisationen.

Insatsorganisationen är förband och enheter i enlighet med den av regeringen beslutade operativa förmågan och beredskapen och används för att lösa de uppgifter som Försvarsmaktens ålagts. I insatsorganisationen finns vapen- och sensorsystem med räckvidd och kapacitet att nå mål på större avstånd och med annan effekt än den som Polisen normalt förfogar över. Många av dessa vapen- och sensorsystem finns monterade på fordon/fartyg som ger skydd mot splitter, kemiska, biologiska och radiologiska substanser och som kan uppträda i miljöer såväl i som bortom infrastruktur under längre tid.

I insatsorganisationen finns förmåga att kunna lämna stöd inom områden som: ledning, underrättelser, skydd, rörlighet, uthållighet och verkan.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2005-06-30 Planeringsanvisningar för försvarsmaktens utformning av budgetunderlag för 2007.

*Några viktiga resurser av intresse för terrorismbekämpningen*

*MUST.* I Försvarmaktens högkvarter finns en särskild enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, MUST. Den leder inhämtning, bearbetning och delgivning av militära underrättelser inom Försvarmakten. Ett visst samarbete förekommer med Säkerhetspolisen.

*Fartyg, flyg, vapen m.m.* Försvarmakten förfogar över helt andra resurser än vad Polisen gör, framför allt för att bedriva verksamhet till sjöss och i luften. Det gäller t.ex. övervakning av luftrummet och tillgång till fartyg och flyg. Försvarmakten förfogar även över annan materiel som Polisen inte har. Som exempel kan nämnas kraftfulla vapen (t.ex. robotar, torpeder, minor och kulspjut) och skyddade fordon. Ytterligare resurser hos Försvarmakten som bör nämnas omfattar spaning med hjälp av radar och obemannade farkoster, minröjning, kartläggning av kommunikationssystem samt upprättande av informations- och sambandssystem.

*Försvarmaktens specialförband (FM SF)* innefattande bl.a. särskilda skyddsgruppen (SSG). SSG byggdes upp under 1990-talet som en särskilt kvalificerad resurs. FM SF har förmåga att med kort varsel sättas in var som helst i världen för räddningsaktioner, inklusive frigivning av personal, strids- och underlättelseuppgifter. Specialförbanden har förmåga att mycket snabbt ta sig till ett operationsområde och med stöd av helikoptrar, fartyg eller bil förflytta sig inom området. SF kan vid behov verka under lång tid med begränsat krav på underhåll.

*Säkerhetsbataljon* är en förbandstyp utvecklad under slutet av 1990 med uppgift att bekämpa säkerhetshotande verksamhet. Förbandet kan stödja den militära säkerhetsunderrättelseinhämtningen med sensorer och källor. Förbandet kan genomföra kvalificerat säkerhetsskydd av resurser, objekt, personal, områden och verksamhet. Personalen utgörs i huvudsak av polis och militärpolis.

*Militärpolisen.* Militärpolisen har till uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarmakten samt vid sådana övningar som Försvarmakten genomför tillsammans med andra myndigheter. Därvid har Militärpolisen bl.a. till uppgift att förebygga brott samt hindra att ordningen och säkerheten störs. Militärpolisen omfattar militär personal som har utbildats för polistjänst vid Försvarmakten samt civil polispersonal som enligt särskilda föreskrifter ställs till Försvarmaktens förfogande. En militärpolisman är att anse som en polisman. Vad som är föreskrivet om polismän inom det civila polisväsendet gäller därför i tillämpliga

delar också för militärpolis män. Militärpolisen har även förmåga att lösa kvalificerade personskydds uppgifter.

*Militära skyddsvakter.* Av 9 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) framgår att för bevakning av skyddsobjekt får anlitas bl.a. militär personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt, och inte är polisman, benämns skyddsvakt.<sup>2</sup> En skyddsvakt har de befogenheter som framgår av 11–14 §§ skyddslagen. Skyddsvakten får således besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg samt avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person under vissa förutsättningar. Befogenheterna får utnyttjas om det behövs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras. Skyddsvakter har också samma befogenheter som polismän att vid skyddsobjektet gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till ett sådant brott<sup>3</sup> samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig. Befogenheterna gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet. Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet uppge namn, födelsetid och hemvist samt underkasta sig kroppsvisitation och finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg (10 §).

*Hemvärnet.* I Hemvärnet organiseras hemvärnsinsatsplutoner. Idag finns 130 sådana plutoner. Plutonerna är organiserade i 28 kompanier och all personal i denna del av insatsorganisationen har särskilt kontrakt om att fullgöra 60 timmar övningstid per år. Kompanierna är motoriserade. En hemvärnsinsatspluton kan skydda och bevaka, försvara och eskortera samt skydda transporter.

*CBRN-resurser.* Vid Totalförsvarets skyddscentrum (SkyddC) utbildas och övas personal och enheter inom totalförsvaret avseende CBRN<sup>4</sup>-skydd. Vid SkyddC finns en NBC<sup>5</sup>-insatsstyrka organiserad. Den är tillfällig i avvaktan på att det NBC-kompani som är under

---

<sup>2</sup> Föreskrifterna i skyddslagen och skyddsförordningen hindrar i och för sig inte att militär personal anlitas för bevakning av civila skyddsobjekt. I specialmotiveringen till 9 § skyddslagen anförde föredragande statsrådet att all personal utom polismän som har till uppgift att bevaka skyddsobjekt härnäst skall benämnas skyddsvakter när de fullgör sin bevakningsuppgift oavsett vilken personalkategori de tillhör. Enligt föredraganden fick det ankomma på regeringen att bestämma vilka kategorier som får anlitas och vad som skall gälla för förordnande av särskilda skyddsvakter (se prop. 1989/90:54 s. 66).

<sup>3</sup> 11 september-utredningen föreslog att bestämmelsen skulle utvidgas till att omfatta också brott som avses i 2 § lagen om straff för terroristbrott.

<sup>4</sup> CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.

<sup>5</sup> NBC står för nukleära, biologiska och kemiska ämnen.

uppbyggnad blir färdigt i juli 2006. De resurser som Försvarmakten kan ställa till förfogande vid ett angrepp där det förekommit CBRN-inslag är olika former av transportresurser, sanering, stöd med expertis, personlig skyddsutrustning, m.m. Frågan om hur Försvarmaktens stöd till samhället vid en CBRN-händelse kan utvecklas är för närvarande på regeringens uppdrag föremål för analyser av Statens räddningsverk.

#### 2.5.4 Kustbevakningen

Kustbevakningen kan lämna stöd till Polisen i samband med allvarliga brott. I flera situationer har Kustbevakningen ett eget ansvar med tillhörande befogenheter för kustbevakningstjänstemännen att ingripa. I andra fall är det främst en fråga om logistiskt eller annat stöd till Polisen.

##### *Uppgifter*

Kustbevakningens uppgifter enligt förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen kan kort sägas vara av två slag, nämligen sjöövervakning och räddningstjänst. Sjöövervakningen bedrivs i Sveriges sjöterritorium till havs, i kust- och skärgårdsvattnen, i Väner och Mälaren samt på land i anslutning till dessa vatten liksom även i Sveriges ekonomiska zon. Miljöräddningstjänsten bedrivs även i Vättern.

Med *sjöövervakning* avses att i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Genom övervakning skall Kustbevakningen förebygga och ingripa mot störningar i sjötrafiken, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda eller bistå med utredningen av brott. Kustbevakningens tillsyn och kontroll omfattar bl.a. sjötrafik och sjösäkerhet, fartygs registrering och identifiering, personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige, in- och utförsel av varor, skyddsobjekt, militära skyddsområden och tillträde för utländska statsfartyg samt tillsyn över svensk kontinentalsockel och ekonomisk zon.

### *Operativ ledning och resurser*

Den dagliga operativa verksamheten avseende sjöövervakning och räddningstjänst bedrivs och samordnas inom fyra regioner, understödda av en rikstäckande flygverksamhet. Centrala ledningen kan överta ledningen av viss operation. För genomförandet av verksamheten finns en lokal organisation med 26 kuststationer utefter kusterna från Strömstad till Luleå samt i Vänerne och på Gotland. Kustbevakningstjänstemännen samt fartyg, flygplan och övriga resurser är fördelade på stationerna utifrån det operativa behovet.

Inom samtliga regioner sker informations- och underrättelseinhämtning samt viss bearbetning, allt i samverkan med Maritimt Underrättelsecenter (MUC) som inrättats tillsammans med Polisen och Tullverket. Den minutoperativa verksamheten leds från Kustbevakningens fyra regionala ledningscentraler, som är bemannade med bl.a. vakthavande befäl dygnet runt året om. Verksamheten genomförs som målinriktad patrullering till sjöss och i hamnar med fartyg och flyg samt till viss del genom landpatrullering med bil och bygger i väsentliga delar på riskanalysbaserade arbetsmetoder. Myndigheten säkerställer härigenom en hög närvaro till sjöss med fartyg och flygplan samt fordon på land, vilket sammantaget ger en ständigt hög beredskap för olika slags främst sjöburna insatser.

Kustbevakningen har idag drygt 700 anställda. Av dessa är något över 500 utbildade och behöriga kustbevakningstjänstemän i yttre operativ tjänst med polisiära och andra laga befogenheter. Utbildningen till kustbevakningsyrket sker i nära samverkan med Polisen och andra rättsvårdande myndigheter.

Fartygsflottan består av ett 40-tal större enheter samt ett antal mindre. Samtliga kustbevakningsfartyg, oavsett storlek, är obestyckade. Kustbevakningsflyget har tre flygplan, som patrullerar hela övervakningsområdet inom sjöterritoriet och svensk ekonomisk zon. Även flygplanen saknar bestyckning. Vid behov kompletteras besättningarna med exempelvis polis- eller tulltjänstemän.

### *Förebyggande insatser*

Tyngdpunkten i Kustbevakningens brottsbekämpande arbete ligger på olika former av förebyggande insatser. Inhämtning, bearbetning och riktad spridning av underrättelser från olika källor är grundläggande framgångsfaktorer för det brottsförebyggande arbetet.



*Sjöfartsskyddet* är ett exempel på detta. Sjöfartsskyddet har en världsomfattande uppslutning från alla sjöfartsnationer som ingår i IMO (International Maritime Organisation) för att skydda sjöfartssektorn från allvarlig brottslighet, inklusive terrorism. Kustbevakningen kan bidra med att förse Polisen med information från sjöfartssektorn. Alla fartygsanlöp till svensk hamn skall anmälas till Kustbevakningen.

*SJÖBASIS* är en ny databas med sjöinformation som börjar implementeras i augusti 2006. Projektet är en följd av Kustbevakningens uppdrag att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation och att förmedla denna information till berörda myndigheter, däribland Polisen.

Ett *Maritimt Underrättelse Centrum* (MUC) inrättades sommaren 2004 genom ett samarbete mellan Polisen, Tullverket och Kustbevakningen. Verksamheten tar sikte främst på underrättelsehantering och bedrivs i gemensamma lokaler i anslutning till Kustbevakningens centrala ledning. Verksamheten innebär att Kustbevakningen kan tillföra Polisen och Tullverket maritim information och specifik kompetens avseende bl.a. grövre gränsöverskridande brottslighet med koppling till sjöfarten.

*Gränskontroll till sjöss* är ett självständigt ansvar för Kustbevakningen både när det gäller personer och varor. Verksamheten syftar bl.a. till att förebygga olaglig inresa och olaglig varuinförsel till Sverige. Lagstiftningen ger en kustbevakningstjänsteman i princip samma befogenhet att kontrollera personer och varor som en polis- eller tulltjänsteman. Vid misstanke om brott mot inrese- och införsellagstiftningen har Kustbevakningen också ett självständigt ansvar att vidta vissa inledande straffprocessuella åtgärder.

*Dykinsatser.* Kustbevakningens dykare är en resurs för Polisen för att vid behov undersöka exempelvis hamnområden eller andra vatten. Myndighetens räddningsdykare kan även bistå Polisen med hantering av smittsamt eller på annat sätt farligt gods.

*Ordningshållning i sjötrafiken.* Kustbevakningen har särskilda uppgifter i frågor om ordningshållning till sjöss. En kustbevakningstjänsteman har enligt 3 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) samma befogenhet som en polisman har enligt 13 § polislagen att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Befogenheterna gäller också när det erfordras för att avvärja brott mot bl.a. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken. Om det uppenbart

behövs för att befogenheterna skall kunna utövas, får en kustbevakningstjänsteman stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn (4 § LKP).

#### *Insatser i samband med brott*

Polisen har av främst resursskäl begränsat sjöpolisverksamheten till Stockholms respektive Västra Götalands län som tillsammans utgör en riksresurs. Samtidigt har en överenskommelse om samarbete träffats mellan Polisen och Kustbevakningen. T.ex. kan Kustbevakningen hjälpa Polisens Nationella insatsstyrka att förflytta sig till sjöss.

Kustbevakningen kan också ge följande stöd till Polisen:

- lämna information om ett fartygs läge, kurs och fart,
- lämna information om själva fartyget, dess besättning, gods, tidigare och förväntade hamnanlöp,
- stoppa, borda och visitera ett fartyg ute till havs,
- utföra transporter med snabbgående båtar,
- bistå med räddningsdykare,
- spana med radar,
- informera och varna allmänheten, t.ex. stoppa sjötrafik,
- spärra av och evakuera områden och
- leda och samordna insatser med hjälp av kustbevakningsflyget.

#### *Utredning och lagföring*

Även i fråga om utredning och lagföring finns särskild kompetens i Kustbevakningen som polis och åklagare kan behöva stöd av. Det kan röra sig om spaningsinsatser och annan inhämtning av underrettelser. Inom myndigheten finns numera också kompetens både som förundersökningsledare och brottsutredare.

Vid förundersökning av brott där Kustbevakningen inte själv har befogenhet att leda undersökningen får åklagare eller polis anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen (7 § LKP).

## 3 Grundläggande utgångspunkter

### 3.1 Allmänt

Syftet med utredningsuppdraget är att stärka förmågan att hantera terroristattentat mot eller i vårt land. En förstärkning av Sveriges kapacitet när det gäller terrorismbekämpning är också nödvändig för att vi skall kunna leva upp till de ambitioner rörande samarbete och stöd som kommer till uttryck i EU:s solidaritetsklausul.<sup>1</sup>

Det är Polisens förmåga att bemästra terroraktioner som är i fokus. Uppdraget innefattar åtskilliga spörsmål. I vissa hänseenden är förutsättningarna mer eller mindre redan givna bl.a. genom vad som anges i direktiven. I andra fall är det utredningen som själv måste ange förutsättningarna.

En viktig fråga i utredningsarbetet är vad vi lägger i begreppen terrorism och terroristattentat. I och för sig finns på området en formell definition i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Men det är egentligen inte det formella som är relevant i sammanhanget, utan det centrala är snarare vad vi har för föreställningar om terrorism när vi planerar för beredskapen mot terroristaktioner. Mycket har skrivits om terroristfrågor i det offentliga trycket, men då i regel endast i allmänna och ganska abstrakta ordalag. Att mer övergripande tala om terroristhotet mot vårt land har heller inte lett till särskilt många konkreta åtgärder. En hel del bör stå att vinna på att försöka vara mer konkret i frågan om vad det är vi skall kunna skydda oss mot. Då kan verkningsfulla åtgärder vidtas. Då kan frågan om Polisens behov av stöd rätt bedömas. Då kan stödets slag och omfattning bättre beskrivas.

I det följande skall vi uppehålla oss vid några mer grundläggande förutsättningar som inverkar på utredningsarbetet. En viktig sak i sammanhanget har varit att försöka avgränsa uppdragets omfattning. Ty med den snäva tid som uppdraget skall rymmas inom, måste

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 2.4.4.

fokus hela tiden vara på de mest väsentliga frågorna. Det betyder att ett antal i och för sig intressanta spörsmål inte har kunnat behandlas, ens flyktigt. Det gäller bl.a. områden som informationssäkerhet och IT-relaterade terrordåd (cyberterrorism). På de nämnda områdena pågår ju andra utredningar. Dessa och andra avgränsningar i utredningsarbetet berörs i avsnitt 3.6 Avgränsningar.

Så till några av de grundläggande utgångspunkterna.

En grundläggande utgångspunkt är som redan antytts att vi måste ha en något så när realistisk föreställning om vad det är vi skall skydda oss mot. Samtidigt är det inte möjligt att med någon nämnvärd säkerhet förutse terrorismens utveckling och de uttryck som den kommer att ta. Medvetna om dessa och andra begränsningar har vi analyserat vilka terrorismsituationer som vi bör ha som utgångspunkt för övervägandena och där Polisens förmåga sätts på stora prov. Som underlag har legat främst ett antal scenarier eller typfall. Arbetet med att ta fram dessa typfall har på utredningens uppdrag letts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). En beskrivning av några av dessa typfall finns i avsnitt 4.2. Även på det här området kan man nog räkna med att verkligheten kan komma att överträffa dikten. Det är därför nödvändigt att inte bara ha ett antal typfall för ögonen, utan också att bedöma saken utifrån ett mer generellt perspektiv.

En till typfallsbeskrivningen angränsande fråga är huruvida utredningen skall gå in på frågor som rör terroristangrepp som är så omfattande och storskaliga att de utgör ett väpnat angrepp på landet och där således Försvarmakten i princip har egna stridsuppgifter. Även om Polisens brottsbekämpande roll i och för sig tar sikte på sådana fall, så kommer brottsbekämpningen i skymundan för den väpnade striden. Det framstår därför som naturligt att inte låta dessa situationer omfattas av de förslag som läggs fram. För övrigt måste här nämnas den i sammanhanget speciella situationen, nämligen att Polisen enligt särskild, ännu gällande lagstiftning härom<sup>2</sup> formellt torde ha en skyldighet att under krig som kombattant bistå Försvarmakten i försvaret av landet.

Vad nu sagts innebär att frågan om Polisens behov av stöd i sina brottsbekämpande uppgifter skall inriktas på situationer där det är Polisen som svarar för ledningen av verksamheten och där andra myndigheters resurser används som stöd för Polisen. Mer om denna avgränsning i avsnitt 3.2 Förhållandet till regeringsformen.

---

<sup>2</sup> Se lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av lagen den 17 december 1943 (nr 881) om polisens ställning under krig.

En annan grundläggande utgångspunkt är hur man bör definiera de för utredningsuppdraget centrala begreppen ”terroristattentat” och ”andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället”. I avsnitt 3.3 Vilka attentat och angrepp avses? diskuterar vi dessa begrepp närmare.

Ännu en grundläggande sak i sammanhanget är den hotbild vi skall planera mot. Sverige är ingalunda immunt mot terrorism. Både angrepp mot Sverige och angrepp mot andra länders intressen i Sverige måste finnas med i bilden för vår planering. En särskild aspekt i detta sammanhang är att vår förmåga att förhindra och ingripa mot terrorismen kan påverka risken för att vårt land blir måltavla för angrepp.

Frågan om hur man skall se på hotbilden är för övrigt komplex. Det handlar inte bara om att bedöma graden av sannolikhet för att något skall inträffa, utan också om vilken omfattning skadan skulle kunna bli på landet, om ett attentat inträffar. Härtill kommer att hotbilden är färskvara, dvs. den kan ändra sig över tiden. Ett konstaterande är också att dagens hotbild är mer diffus än tidigare: hoten är mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsebara. I utredningen har vi som utgångspunkt tagit den hotbilsbedömning som den ansvariga myndigheten, Säkerhetspolisen, lämnar (se avsnitt 3.5). Med tanke på den flyktighet och komplexitet som gäller för en hotbilsbedömning så har dagens hotbild inte haft någon avgörande betydelse för ställningstagandena i utredningen. Det är snarare en mer schematisk och relativt tidsbestämd hotbild som har utgjort en grund.

En ytterligare väsentlig utgångspunkt är att vi inte kan räkna med att vi skall kunna förebygga eller förhindra varje slag av terroristattentat mot eller i vårt land, ens med betydande insatser och uppoffringar. Det här är inte ett uttryck för uppgivenhet, utan bl.a. en konsekvens av det dilemma som varje demokratisk rättsstat brottas med när det gäller brottsbekämpning i allmänhet och då även terrorismbekämpning. I utredningsuppdraget ligger inte att söka efter den rätta avvägningen mellan intresset av att skydda medborgarna och samhället mot angrepp av terrorister å ena sida och intresset av att å den andra sidan slå vakt om grundläggande mänskliga rättighetsvärden. Frågan är dock viktig och grundläggande i varje rättsstat och i några av de typfall som redovisas illustreras det dilemma som finns.

Vi skall här inte göra annat än att peka på detta dilemma som ju får en särskild dimension i ljuset av de strategiska mål som islamistiska

terrorgrupper tycks ha och som skiljer sig från terrorism med mer konkreta politiska mål, såsom nationalistisk frigörelse. En annan aspekt på förutsättningarna att skydda oss som delvis har bäring på problematiken kring den intresseavvägning som nyss nämnts gäller inslaget av s.k. självmordsbombare i samband med terroristattentat som ställer många av våra begrepp och förutsättningar över ända. Sammansmältningen mellan terrorism och organiserad brottslighet skapar nya dimensioner i sammanhanget.

En ytterligare utgångspunkt är det i och för sig självklara att det brottsbekämpande arbetet skall ha sin absoluta tyngdpunkt på att förutse, förebygga, avslöja, förhindra, avbryta och avvärja eller i vart fall fördröja ett terroristattentat. Det handlar ju om det första försvaret, skyddet, mot terrorismen. Inträffar ett attentat, är det ett misslyckande.

Av utredningens direktiv följer att det är från Försvarmakten som Polisen särskilt skall söka det stöd som den kan behöva. En central uppgift för utredningen är därför att undersöka vilka gränssättande förutsättningar som bör gälla för en medverkan från Försvarmakten. Hit hör bl.a. frågan om vilka befogenheter som medverkande personal från Försvarmakten skall ha när man bistår Polisen i dess arbete med att bekämpa brottslighet i form av terrorism. Utgångspunkten är här den att händelserna i Ådalen för snart 75 år sedan inte längre kan vara styrande. Den frågan behandlas närmare i avsnitt 3.4 Förutsättningar för att använda Försvarmakten till stöd för Polisens verksamhet.

### **3.2 Förhållandet till regeringsformen**

En bestämmelse som bör uppmärksammas när de yttre ramarna för vårt uppdrag diskuteras är 10 kap. 9 § första stycket första meningen regeringsformen. Anledningen är att 11 september-utredningens tolkning av denna bestämmelse är en annan än den som enligt våra direktiv skall vara utgångspunkten för vårt arbete.

Regeringsformens 10 kap. har rubriken Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. I kapitlets 9 § första stycket första meningen anges att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Av förarbetena till regeringsformen framgår att det var en uttrycklig avsikt att bestämmelsen skulle korrespondera med självförsvarsrätten

enligt artikel 51 i FN-stadgan, dvs. rätten till militärt försvar vid angrepp från en främmande stat.

Enligt 11 september-utredningen har den traditionella rättsuppfattningen rörande artikel 51 kompletterats efter den 11 september 2001 med en tilläggsnorm om självförsvar mot terrorism. 11 september-utredningen hänvisar till säkerhetsrådets resolutioner 1368 och 1373. Anslutningen till uppfattningen att en självförsvarsrätt enligt artikel 51 gäller även vid storskaliga terroristangrepp är så massiv att det enligt 11 september-utredningens mening står klart att detta är den numera gällande innebörden av FN-stadgans självförsvarsbestämmelse.<sup>3</sup>

11 september-utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att statsmakterna uttryckligen skall ansluta sig till en tolkning av 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF som innebär att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat utan utgör ett terrorattentat. Utredningen har också lämnat en skiss till förslag till en lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid som bygger på denna tolkning.

I direktiven till vårt uppdrag anger regeringen en annan syn på det aktuella grundlagsstadgandet. Där sägs att vi i vårt arbete skall beakta att 10 kap. regeringsformen innehåller regler som rör förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Vidare sägs att i 10 kap. 9 § regleras kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att insätta rikets försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot riket från andra stater. Hur Försvarsmakten i övrigt kan tas i anspråk – t.ex. för att ingripa mot brottslighet i form av terroristaktioner – regleras enligt direktiven inte i regeringsformen.

Den innebörd av regeringsformen som anges i våra direktiv bildar utgångspunkt för vårt arbete. I direktiven sägs för övrigt uttryckligen att vårt uppdrag inte omfattar ändringar av grundlag.

En annan viktig utgångspunkt är att vårt arbete tar sikte på *Polisens* eventuella behov av stöd från andra myndigheter, bl.a. från Försvarsmakten, i samband med terrorangrepp. Vi skall alltså enbart röra oss inom det fält som är Polisens ansvarsområde.

En intressant fråga är då vilka uppgifter Polisen har i samband med ett så storskaligt terroristangrepp att självförsvarsrätten enligt

---

<sup>3</sup> Se Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) s. 212 f.

artikel 51 inträder. Är sådana fall över huvud taget en angelägenhet för Polisen?

Ja, även när ett terroristangrepp är så omfattande att det kan sägas rikta sig mot landet gäller att deltagarna i angreppet kan ställas till svars för sina åtgärder av rättsväsendets myndigheter. Det folkrättsliga skyddet för legitima krigsdeltagare har inte utvidgats och det finns inte något folkrättsligt stöd för att deltagare i ett terroristangrepp skulle ha någon särskild folkrättslig status, t.ex. som kombattanter.

Vi har alltså att utgå ifrån att Polisen i samband med alla slags terroristattentat precis som vid andra brott skall agera enligt polislagen – nämligen att förebygga och bekämpa brott. I den mån Polisen kan behöva stöd från andra myndigheter, bl.a. från Försvarsmakten, handlar det alltså om stöd rörande uppgifter som faller inom Polisens ansvarsområde – låt vara att det enligt direktiven inom detta område skulle kunna uppstå situationer som kräver omedelbara åtgärder av sådant slag som endast Försvarsmakten kan vidta. Redan här skall nämnas att vi inte har kunnat finna några praktiska situationer av detta slag.

Å andra sidan har Försvarsmakten, enligt rättsläget efter den 11 september 2001, egna stridsuppgifter vid sådana terroristangrepp som är så omfattande och storskaliga att de utgör ett väpnat angrepp på landet. Här handlar det om rena militära stridsuppgifter såsom att möta ett bombangrepp från luften eller en attack med massförstörelsevapen. Hur dessa uppgifter närmare skall regleras, ty någon sorts närmare reglering behövs ju, ligger dock utanför utredningens uppdrag.<sup>4</sup> Även om Polisens brottsbekämpande roll i och för sig tar sikte också på sådana fall, så kommer brottsbekämpningen helt i skymundan för den väpnade striden. Som förut nämnts råder för övrigt den i sammanhanget speciella situationen att Polisen formellt enligt ännu gällande lagstiftning torde vara skyldig att delta i denna väpnade strid och då som kombattanter.

Mot bakgrund av det anförda framstår det för oss som naturligt att som förut sagts inte låta de storskaliga situationer som angetts omfattas av de förslag som vi lägger fram. Frågan om Polisens behov av stöd skall i stället inriktas på situationer där det är brottsbekämpningen som är det primära och Polisen som svarar för ledningen av verksamheten och där andra myndigheters resurser används som stöd för Polisen.

---

<sup>4</sup> Jfr bl.a. förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).



Sammanfattningsvis innebär det sagda att vi har till uppgift att undersöka om Polisen behöver stöd från Försvarsmakten och andra myndigheter i sitt brottsbekämpande arbete mot terrorism m.m. och vad det stödet i så fall bör bestå av. Vi har inriktat vårt arbete på stödjande åtgärder i samband med sådana terrorangrepp där självförsvarsrätten inte utlöses. Grundlagsfrågor berörs inte i vidare mån än som redan har skett.

### 3.3 Vilka attentat och angrepp avses?

#### *Behovet av definition*

Utredningen skall enligt direktiven överväga vilket stöd Polisen kan behöva från andra myndigheter när det gäller att förhindra och ingripa mot *terroristattentat* och *andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället*. En grundläggande fråga för utredningen att ta ställning till är då vilka attentat och angrepp som närmare avses med nämnda uttryck.

I direktiven ges en viss vägledning. Där sägs att med andra omfattande brottsliga angrepp på samhället avses inte sådan brottslighet som Polisen återkommande har att hantera i sin ordinarie verksamhet. Inte heller avses situationer av sådant slag som exempelvis uppstod i anslutning till Europeiska rådets möte i Göteborg år 2001.

I det följande försöker vi närmare definiera de aktuella begreppen.

#### *Lagen om straff för terroristbrott*

Av intresse i sammanhanget är lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2003 och innehåller bestämmelser för genomförande av Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF).

För terroristbrott döms enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,

2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Följande gärningar utgör enligt 3 § terroristbrott under de förutsättningar som just angetts:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplats sabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott döms enligt 4 § lagen om straff för terroristbrott till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

#### *Vår tolkning av uppdraget*

En naturlig utgångspunkt vid tolkningen av vårt uppdrag är att det i första hand tar sikte på brott som utgör terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott. Som framgår täcker den lagen alla sådana gärningar som typiskt sett kan utgöra terroristattentat. Med största sannolikhet kommer också Polisens behov av stöd från andra myndigheter främst att uppstå i samband med terroristbrott enligt den aktuella lagen. Det är dock viktigt att komma ihåg att brottet måste ha en sådan omfattning eller ge en sådan effekt att gärningen allvarligt kan skada Sverige eller någon annan stat. I och för sig grova brott men som inte allvarligt kan skada landet är inte terroristbrott. Möjligheten för Polisen att påkalla stöd bör begränsas till sådana terroristbrott som är särskilt svårbemästrade.

Att begränsa Polisens möjligheter att få stöd från andra myndigheter till rättsligt sett enbart riktiga terroristbrott kan dock medföra praktiska bekymmer för Polisen. Som framgått krävs för att ett terroristbrott skall föreligga att gärningsmannen haft en viss avsikt, t.ex. att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen. Det är dock långt ifrån alltid säkert att frågan om gärningsmannens eller gärningsmännens avsikt är klarlagd när Polisen ingriper i samband med ett attentat. Även om en avsikt att begå ett terroristbrott finns, kommer den kanske inte att kunna klarläggas förrän i ett senare skede av brottsutredningen eller under huvudförhandlingen i brottmålsdomstolen. Polisens behov av stöd från andra myndigheter inträder ju före, i samband med, eller direkt efter själva attentatet.

Det kan heller inte uteslutas att ett brottsligt handlande i ett första skede kan te sig som ett typiskt terroristattentat medan det i själva verket begåtts med en helt annan avsikt, t.ex. en omfattande sprängning som utförts av en psykiskt störd gärningsman. Händelsen kan

ändå ge upphov till samma behov av stöd hos Polisen som ett ”äkta” terroristbrott.

Stöd kan vidare behövas i samband med andra mycket allvarliga ”terroristliknande” brott, såsom omfattande bombattentat, som begås av till terrorismen lierade grupperingar inom den organiserade brottsligheten eller allvarligare fall av s.k. systemhotande brottslighet.

Det sagda talar för att det bör finnas ett utrymme för Polisen att vid behov kunna begära stöd från andra myndigheter också i situationer då det är oklart om det rör sig om ett ”äkta” terroristbrott och i samband med vissa andra mycket allvarliga brott.

Med de avgränsningar som vi angett är förutsättningarna för stöd när det gäller annat än terroristbrott begränsade till exceptionella fall och på så sätt dras en tydlig gräns upp mot sådana brott och sådana svårartade ordningsstörningar som Polisen återkommande har att hantera i sin ordinarie verksamhet. Hithörande frågor behandlas lite mer ingående i avsnitt 5.2.

### 3.4 Förutsättningar för att använda Försvarmakten till stöd för Polisens verksamhet

När man skall ta ställning till frågor kring Polisens behov av stöd från Försvarmakten måste samtidigt klaras ut vilka förutsättningar som gäller och skall gälla för Försvarmaktens medverkan. Principiella, rättsliga, kompetens-, resurs- och kapacitetsmässiga samt praktiska begränsningar finns förvisso. Idag kommer en del av dessa till uttryck bl.a. genom reglerna i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (fortsättningsvis kallad stöd-förordningen). I det här avsnittet skall vi gå igenom och pröva en av de mer fundamentala begränsningar som länge har rått och som kommer till uttryck i förordningen.

Det gäller frågan om Försvarmaktens uppgifter och befogenheter i fred gentemot den egna befolkningen. Här har vi ett arv från historien från tiden för Sundsvallsstrejken år 1879<sup>5</sup> fram till döds-skotten i Ådalen år 1931. Under den här tiden kallades, på ett många gånger dramatiskt sätt, militär in vid strejker och sociala konflikter.

Från tid till annan har i den allmänna debatten i modern tid särskilt händelserna i Ådalen för mer än 70 år sedan på ett tabuartat

---

<sup>5</sup> Även tidigare under 1800-talet hade det varit ganska vanligt med militära insatser för att i det civila samhället upprätthålla den allmänna ordningen eller stävja andra oroligheter; de flesta insatserna synes dock inte ha varit särskilt dramatiska.

sätt åberopats som en grund för att utesluta varje medverkan från det militära försvaret när det gäller att stärka samhällets och då i första hand Polisens förmåga att agera mot bl.a. antagonistiska hot och händelser inom landet. En medverkan från det militära försvaret med hjälp till Polisen har i praktiken begränsats till logistiska stödåtgärder eller till större hjälpinsatser av räddningskaraktär i akuta lägen där fråga är om livshotande situationer.

Uppfattningen om den mycket restriktiva hållningen till att ta i anspråk det militära försvaret till stöd för Polisen i här avsedda situationer kom att tydligt markeras i samband med de stora förändringar av det svenska totalförsvaret som inleddes i och med propositionen Totalförsvaret i förnyelse.<sup>6</sup> Grunden för de omdaningar som propositionen handlade om tog sin utgångspunkt i den militärt förändrade och samtidigt i andra hänseenden breddade säkerhetspolitiska hotbilden som nu också inrymde terroristfrågor. När det gäller militärens medverkan till stöd för övriga samhället erinras med visst eftertryck i propositionen om den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila.<sup>7</sup> Denna grundsats har numera sin motsvarighet i 7 § stödförordningen där det föreskrivs att när stöd lämnas enligt förordningen får Försvarmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

Utredningsuppdraget aktualiserar spørsmålet om de här berörda begränsningarna i Försvarmaktens roll och uppgifter i fred i samhället fortsatt bör påverka hur vi använder dess resurser när det gäller att stödja polisarbetet kring terrorismbekämpning.

För denna bedömning finns det till att börja med skäl att gå tillbaka till det historiska arvet. Ådalen 1931 har kommit att bli ett begrepp i sammanhanget: fem personer omkom till följd av militär skottlossning i samband med en arbetardemonstration i Lunde vid Ångermanälven torsdagen den 14 maj 1931. Ådalstragedin kom att bli slutpunkten för militärens deltagande i civil ordningshållning. En formell möjlighet att använda militär personal i polisiära ingripandesituationer fanns dock författningsreglerad ända fram till år 1969.

Om det som hände i Lunde finns efter så lång tid både vanföreställningar och mytbildningar. Det kan därför vara på plats att återge något från den berättelse som den av regeringen tillsatta Ådalskommissionen avlämnade redan i juli 1931:

---

<sup>6</sup> Prop. 1995/96:12.

<sup>7</sup> Se s. 59 ff.

Under veckan söndagen den 10 maj 1931 till lördagen den 16 samma månad timade i Gudmundrå m.fl. socknar av Västernorrlands län åtskilliga händelser. Sedan sommaren föregående år hade vid Långrörs sulfidfabrik i närheten av Söderhamn pågått en arbetskonflikt, som visade sig synnerligen svårlöst. På grund av vissa omständigheter uppstodo sympatikonflikter vid sulfidfabriken i Sandviken och sulfidfabriken i Utansjö, båda belägna vid Ångermanälven i Västernorrlands län. Oavsett dessa konflikter gjordes försök att verkställa lastning av lagrad massa, varvid användes från andra orter engagerade s.k. strejkbrytare. Dessa kasererades i en Ångermanälvens Stuveriaktiebolag tillhörig barack i det likaledes vid Ångermanälven belägna Lunde. Redan första dagen strejkbrytarna användes till arbeten vid Sandviken, nämligen onsdagen den 13 maj, företogs dit ett demonstrationståg såsom protest mot strejkbrytarnas användning. Demonstranterna lyckades komma in på fabriksområdet och ned till kajen, där arbetet pågick. Vissa av strejkbrytarna blev misshandlade och medfördes vid demonstrationstågets återmarsch, som slutade i Kramfors. På grund av dessa oroligheter rekvirerades dels viss polisförstärkning och dels från Sollefteå en militärstyrka. Den senare var särskilt avsedd för att vid behov skydda förläggningen i Lunde. På grund av militärstyrkans ankomst till orten uppstodo oroligheter på onsdagens kväll vid Sprängsvikens station och i Lunde. Påföljande dag, torsdagen den 14 maj, som var Kristi Himmelfärdsdag, hölls i Frånö ett stort protestmöte mot strejkbrytarnas användning. Mötet slutade med ett demonstrationståg från Frånö till Lunde. Vid tågets ankomst till Lunde ägde en sammanstötning rum mellan demonstrationståget och militärstyrkan, därvid av demonstranter och åskådare fem blevo dödade och fem sårade.

Alltsedan Sundsvallsstrejken år 1879 hade vid skilda tillfällen militära resurser tagits i anspråk för att stävja dåtidens oroligheter i samband med arbetskonflikter och sociala konflikter. Andra mer uppmärksammade händelser av liknande slag som gått till historien är storstrejken år 1909 och bråken på Seskarö i Norrbotten år 1917. Ingen av dessa händelser resulterade i några allvarliga skador på människor. Värt att notera är att det från Sundsvallsstrejken och fram till händelserna i Ådalen handlar om en period av 50 år då Sverige utvecklades till en parlamentarisk demokrati. Ett regelverk som gjorde det möjligt att kalla in militära resurser fanns under den tiden, även om reglerna hade stramats upp i och med att upprorsparagrafen, dvs. den bestämmelse som medgav att militär personal användes för ”upprors stillande”, år 1925 ersattes av mer restriktiva bestämmelser.

De studier<sup>8</sup> som gjorts under utredningsarbetet om vår historia på detta område och då i synnerhet kring händelserna i Ådalen 1931

---

<sup>8</sup> Omfattande bl.a. Ådalskommissionens berättelse och några vetenskapliga uppsatser i ämnet.

föranleder till att börja med oss till följande mer allmänna reflektioner.

De händelser det gäller måste först och främst bedömas i sitt historiska sammanhang och således utifrån de förhållanden som då-förtiden rådde. Det finns några uppenbara samverkande förhållanden som bör lyftas fram som särskilt viktiga.

Det ena är den dåtida synen på konflikter på arbetsmarknaden, där ibland strejkbrytare anlätades, och där det synes ha funnits en ängslan, inte bara hos arbetsgivarna, om att dessa konflikter, särskilt under den vid Ådalshändelserna rådande nödtiden i området, kunde befaras komma att utvecklas till större och kanske okontrollerade sociala och politiska samhällskonflikter. Denna ängslan kunde leda till att man överreagerade, ibland med panikåtgärder, när det gällde att trygga den allmänna ordningen i samhället.

Det andra viktiga förhållandet är den oförmåga och ovana som fanns hos ansvariga civila samhällsorgan inför att hantera, med då-tidens mått, stora händelser med många människor inblandade och med inslag av ordningsstörningar.<sup>9</sup> De ansvariga civila myndigheterna tycks ju ibland ha varit mer eller mindre handfallna inför dessa händelser. Bristen på eller snarare avsaknaden av polisiär kompetens och kapacitet för att hantera sådana händelser var uppenbar. Den enda resurs som fanns att tillgå var egentligen militären, och den var ju inte vare sig utbildad eller tränad i att hantera fredliga, civila situationer som innehöll orosmoment. Militärens utrustning och beväpning lämpade sig inte heller för ingripanden mot en folkmassa som hotade den allmänna ordningen och säkerheten. Ledningen av de insatser från militären som skulle upprätthålla ordningen och säkerheten kom inte heller att utövas av polisiära befäl.

Det är mot den här bakgrunden som man måste bedöma händelsen i Ådalen för 74 år sedan. Om man sedan synar själva händelsen från ett mer jordnära perspektiv, kan man konstatera att en rad mänskliga, praktiska, ledningsmässiga och känslomässiga m.m. faktorer, inklusive polistaktiska misstag, missförstånd och tillfälligheternas spel, synes ha medverkat till att just händelsen i Lunde den 14 maj 1931 skulle få ett sådant djupt olyckligt slut då fem personer omkom till följd av militär eldgivning genom direktskott, rikoschetter och vådaskott.

---

<sup>9</sup> Kommissionen riktade allvarlig kritik mot landsfogdens sätt att leda myndigheternas verksamhet. Som en förmildrande sak anförde Kommissionen följande: "Det måste dock rättvisligen erinras om att han var ställd inför en mycket svår uppgift, som för övrigt var av den egenartade beskaffenhet, att ingen svensk ämbetsman på långliga tider dess bättre varit nödsakad att lösa den."

Ådalskommissionen riktade delvis hård kritik mot många inblandade. Kommissionen menade att händelsen med styrka visade vilket olämpligt medel för ordningens upprätthållande militären är i sådana fall där det inte är fråga om att ”möta en öppet beväpnad motståndare.” Kommissionen avslutade sin berättelse med en vädjan till statsmakterna att för framtiden se till att något liknande inte skulle ske bl.a. genom att göra ”ytterligare förbättringar av polisväsendet”.

Så här ser vi på vad som kan kallas Ådalsproblematiken.

Som redan sagts måste händelserna i Ådalen bedömas i sitt tidsmässiga sammanhang. De samhällspolitiska och strukturella förhållanden som då rådde finns inte idag. Vi lever i ett helt annat samhälle nu än för drygt 70 år sedan. Då saknades, förutom i de större städerna, en civil ordningsmakt som kunde hantera oroliga händelser i samband med större folksamlingar. Vår Försvarsmakt är idag en modern och högt kompetent statlig resurs som bedriver ett målriktat arbete för landets yttre försvar och som på uppdrag av bl.a. FN deltar i fredsuppdrag av skilda slag vid oroshärdar i andra länder.

Redan mot den här bakgrunden framstår det som både förlegat och osakligt att idag av principiella skäl återropa händelserna i Ådalen år 1931 som grund för att inte kunna låta Försvarsmakten få kvalificerade uppgifter till stöd för angelägna civila verksamheter, t.ex. för dem som Polisen ansvarar för. Det är således dags att påtagligt nyansera den gamla synen på det militära försvarets roll i civila sammanhang och synen på vilka uppgifter av typisk civil karaktär som det militära försvarets personal får utföra. I sistnämnda hänseende har för övrigt redan skett en förändring genom att militära skyddsvakter har tillagts vissa laga befogenheter gentemot envar också i fråga om andra än militära skyddsobjekt. Här kan också nämnas att av en opinionsundersökning bland allmänheten från år 2004 framgår att 87 procent av de tillfrågade tycker att det skulle vara ”mycket” eller ”ganska bra” om personal ur Försvarsmakten kunde användas vid terrorismbekämpning under Polisens ledning.<sup>10</sup>

En utgångspunkt för det fortsatta arbetet med förevarande utredningsuppdrag och de överväganden som skall göras är alltså att Försvarsmakten för samhället och dess behov i princip bör kunna betraktas som en statlig myndighet i allmänhet. Detta blir särskilt odramatiskt om man tänker sig att den militära personalen inte i första hand kommer att behövas som en beväpnad personalresurs.

---

<sup>10</sup> Se Opinion 2004, En opinionsundersökning från Styrelsen för psykologiskt försvar.



Utan det är på Polisens ansvarsområde i andra hänseenden som ett behov av stöd framträder.

Med tanke på den breddade hotbild som föreligger från den internationella terrorismen måste vi vilja och kunna använda samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt. Att låta Försvarsmakten med dess kapacitet stå utanför är oklokt. Dess resurser måste kunna komma till praktisk användning i Polisens terrorismbekämpningen när så behövs och är möjligt och lämpligt. Om Polisen i samband med terroristattentat och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället har behov av stöd från Försvarsmakten, bör i enlighet med vad som nyss sagts, det alltså inte finnas några principiella hinder i vägen för ett samarbete. En annan sak är att det kan finnas andra hinder i vägen.

Det principiella synsätt som nu redovisats i frågan om användningen av Försvarsmakten som stöd för civil verksamhet i allmänhet och till polisarbetet kring terrorismbekämpning i synnerhet innebär här i och för sig inte något närmare ställningstagande till vilka uppgifter och befogenheter på Polisens område som skulle kunna vara aktuella för Försvarsmakten. Men redan nu skall sägas att synsättet inte innebär att det alltid skulle vara lämpligt eller tillrådligt att Försvarsmakten tas i anspråk. På områden och verksamheter där man saknar rätt utbildning, utrustning och övrig kompetens skall Försvarsmakten, lika lite som någon annan myndighet i motsvarande situation, inte ges uppgifter att vara andra myndigheter behjälplig. Det sagda har i hög grad relevans på vissa av Polisens ansvarsområden. Sådantillvida kan alltså av praktiska skäl och av ändamålsskäl finnas avgörande hinder mot en medverkan från Försvarsmakten i viss civil verksamhet. Ett bra exempel på detta är det som Ådalskommissionen pekade på, nämligen att militären är ett "olämpligt medel för ordningens upprätthållande".

I detta avsnitt har ämnet varit vissa principiella och rättsliga förutsättningar för att använda Försvarsmakten till stöd för Polisen. Kompetensmässiga begränsningar har därvid berörts kort. Även andra gränssättande faktorer finns givetvis. Dit hör resurs- och kapacitetsmässiga begränsningar samt en hel del rent praktiska förhållanden. Dessa frågor har det av tidsskäl inte funnits utrymme för att närmare gå igenom inom ramen för utredningsuppdraget. Å andra sidan bör ett sakkunnigt underlag komma fram vid remissbehandlingen.

De författningsmässiga konsekvenserna av resonemangen i detta avsnitt kommer att behandlas senare i betänkandet.

### 3.5 Hotbilden

Sedan ganska lång tid har bedömningen varit att hotbilden när det gäller internationell terrorism riktad mot Sverige är låg. Trots terrorattackerna under juli månad i London och Egypten finns det inga indikationer på att bilden skulle ha ändrats särskilt mycket. (För en kort översikt över terroristattentat de senaste åren se avsnitt 2.2.)

I en utredning som handlar om samhällets förmåga att förhindra och ingripa mot terroraktioner är det i och för sig en grundläggande sak hur den hotbild ser ut som vi skall planera för. Hotbilsfrågan är komplex. Det handlar inte bara om att bedöma hur stor risken är för att ett visst slags attentat skall begås, utan också om att bedöma skadans omfattning, om ett attentat skulle komma att utföras. Ju mer storskalig skadan skulle bli, desto mindre risk kan vi leva med. Till komplexiteten hör också att hotbilden trots allt är färskvara, dvs. den kan ganska snabbt ändra sig över tiden. Dagens hotbild från den internationella terrorismen är mer diffus är förr, hoten är mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsebara.

Utgångspunkten i utredningsarbetet är den hotbilsbedömning som Säkerhetspolisen redovisar bl.a. i sitt årliga strategiska hotbilsdokument. Även om det, som nyss antytts, under åren rått en ganska beständig hot- och riksbedömning vad gäller terrorism mot Sverige, kan inte dagens hotbild få vara styrande för utredningen. Den komplexitet och föränderlighet som hotbilsfrågan rymmer, gör att de analyser, överväganden och slutsatser som utredningsuppdraget omfattar måste, som tidigare framhållits, grundas på en mer schematisk och relativt tidsbestämd hotbild. De förslag som utredningsarbetet resulterar i måste ju kunna ha en beständighet över tiden.

För att rätt förstå grunderna för de förslag som läggs fram är det inte alldeles nödvändigt att närmare skildra hur den hotbild ser ut som ansvariga myndigheter planerar för. En sådan beskrivning skulle dessutom av sekretesskäl inte kunna bli särskilt ingående. Därför skall här bara ges en allmän bild av den mer tidsbestämda hot- och riksbedömning som utredningens slutsatser bygger på.

Sverige är inte immunt mot terrorism. Även om hotbilden för närvarande bedöms vara låg, så är riskerna för en terroristattack mot Sverige inte försumbara. Hotbilden domineras av islamistiska nätverk. Risken för angrepp såväl mot Sverige som mot andra länders intressen i Sverige måste beaktas i vår planering. Inte minst måste vi vara beredda på att vissa utländska intressen i Sverige kan stå

inför en betydande risksituation när det gäller att bli mål för terrorangrepp.

Vetskapen om att det förekommer logistisk och annan stödjande verksamhet i Sverige till förmån för terroristverksamhet i utlandet (se dom meddelad av Stockholms tingsrätt den 12 maj 2005 i mål B 2965-04) är ett särskilt bekymmer för oss. Det kan ju inte uteslutas att dessa aktörer planerar verksamhet avseende attacker mot utländska mål i Sverige. Ett sådant angrepp kommer sannolikt att då också drabba svenska intressen.

Europa är av allt att döma en viktig måltavla för terroristangrepp. Konflikten i Irak riskerar att bli en härd för terrorismen i Europa. I takt med att USA väsentligt stärker sitt skydd mot terroristangrepp anses att riskerna för Europa ökar. Den här oroväckande bilden kastar också sin skugga över Sverige. I detta sammanhang måste nämnas att det finns de som anser att graden av vår förmåga att förhindra och ingripa mot terrorismen kan påverka risken för att Sverige eller utländska intressen i Sverige väljs som måltavla för angrepp.

Även om det i dagsläget anses att hotet från terroristattacker där CBRN-ämnen<sup>11</sup> skulle komma till användning är lågt, vore konsekvenserna av en sådan händelse så allvarliga att hotbilden likväl inte kan avfärdas. Vår förmåga att hantera detta slag av terroristangrepp måste därför ägnas särskild uppmärksamhet. Mer om detta längre fram i betänkandet (avsnitt 4.3.5).

En relativt ny företeelse är den sammansmältning som förekommer mellan terrorism och organiserad brottslighet, något som skapar hot med nya dimensioner.

Till sist. Det är viktigt att vara medveten om att risken för attacker mot svenska intressen snabbt kan komma att förändras på grund av politiska ställningstaganden eller svenskt deltagande i en internationell operation.

### 3.6 Avgränsningar

Flera avgränsningar har varit nödvändiga att göra i betänkandet. Det betyder att ett antal i och för sig intressanta spörsmål inte har behandlats närmare. Det gäller informationssäkerhet och IT-relaterade terrordåd, datanätverksattacker eller s.k. cyberterrorism. På dessa områden pågår för övrigt andra utredningar. Frågor rörande

---

<sup>11</sup> CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.

informationssäkerhet behandlas av InfoSäkutredningen (Fö 2002:06) som lämnar sitt slutbetänkande i september, och FHS/Cats (Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier) skall i höst lämna en rapport om cyberterrorism till Försvarsdepartementet.

Från ett mer allmänt perspektiv hör till förmågan att bemästra terroristattentat åtgärder som rör bevakning och skydd. Trots det har vi ansett att det, bl.a. till följd av annat pågående utredningsarbete, inte är en uppgift inom ramen för vårt utredningsuppdrag att specifikt behandla frågor som gäller skyddet inne i och närmast runt kärnkraftverk, dvs. de skyddsåtgärder som ägarna av anläggningarna själva skall vidta för att avvärja eller i vart fall fördröja ett terroristangrepp och på så sätt vinna tid åt Polisen under utryckningstiden. Vi vill dock peka på hur viktigt det är att kraftanläggningarnas egna åtgärder och Polisens insatser samordnas så att skyddet mot terroristangrepp blir så kraftfullt som möjligt.

En annan sak som vi inte närmare avser att gå in på är Polisens möjligheter att själv bli bättre rustad att bemästra terroristattentat m.m. genom att tillföra ytterligare resurser av skilda slag direkt till Polisen. Självfallet skulle det vara ägnat att på ett effektivt sätt stärka Polisens förmåga om ytterligare resurser ges till Polisens Nationella insatsstyrka; med ganska begränsade resurstillskott skulle styrkan få en väsentligt utökad förmåga, både vad gäller uthållighet över tiden och i fråga om möjligheterna att samtidigt verka på flera insatsställen. Detsamma kan sägas i fråga om anskaffning av vissa tekniska hjälpmedel och transportresurser. Men det ligger inte i utredningsuppdraget att närmare gå in på resursfrågor av detta slag.

Slutligen vill vi uppmärksamma det pågående lagstiftningsarbetet rörande frågor om försvarsunderrättelseverksamhet. Den verksamheten regleras i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet som trädde i kraft den 1 juli 2000. Sedan lagen kom i bruk har behovet av en reformering av försvarsunderrättelseverksamheten påtalats i olika sammanhang. I syfte att tillgodose de krav som idag bör ställas på försvarsunderrättelseverksamheten har en departementspromemoria, En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30), tagits fram inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). I promemorian föreslås bl.a. ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som innebär att verksamheten breddas från att omfatta yttre militära hot mot landet till att omfatta även andra yttre hot. Detta betyder att internationell terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet med säkerhetspolitiska konsekvenser skulle komma att omfattas av underrättelseverksamheten. I promemorian

föreslås vidare regleringar av hur FRA skall kunna biträda myndigheter som till exempel Försvarsmakten, Polisen och Tullen med signalspaning av internationell trafik oavsett om signalerna befinner sig i etern eller är trådbundna. Promemorian remissbehandlas för närvarande. Remisstiden går ut den 31 oktober 2005. Förslagen i promemorian ligger i linje med det synsätt som beskrivs under avsnitt 4.3.2.

## 4 Polisens behov av stöd

**Vår bedömning:** Det finns situationer i samband med bekämpning av terrorism och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället där Polisen har behov av stöd från andra myndigheter, främst från Försvarsmakten. Det handlar bl.a. om underrättelser, skyddsåtgärder, tillgång till flyg och fartyg samt särskilda vapeninsatser.

För att Polisen skall kunna få det stöd som behövs krävs en särskild reglering.

### 4.1 Inledning

Utredningsuppdraget tar sin utgångspunkt i Polisens behov av stöd från andra myndigheter och då särskilt Försvarsmakten i samband med terrorism och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Har Polisen behov av stöd i något läge och vari behöver det stödet i så fall bestå?

För att kunna svara på dessa frågor måste vi först och främst ha en något så när realistisk föreställning om vad det är vi skall skydda oss mot. Först då kan vi göra en bedömning av om Polisens egna resurser räcker till eller om det finns behov av stöd från annat håll. Vi är medvetna om att det inte är möjligt att med någon större grad av säkerhet förutse terrorismens utveckling och de uttryck terrorismen tar sig, men det är ändå viktigt att försöka tänka sig in i konkreta händelser för att kunna göra en rimlig bedömning av Polisens behov av stöd från andra myndigheter.

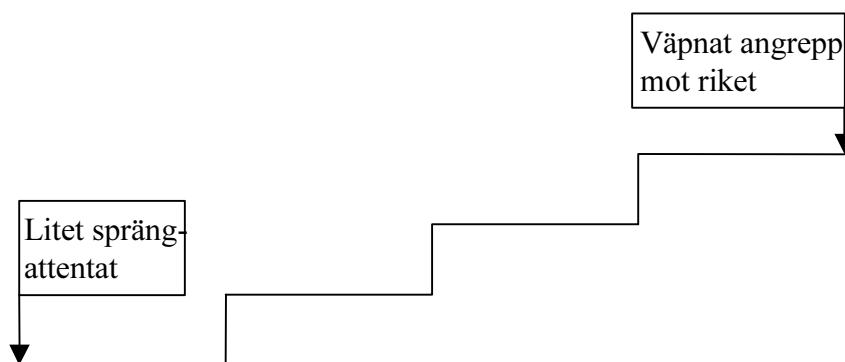
Mot denna bakgrund har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) under ledning av professor Jan-Erik Rendahl på uppdrag av utredningen medverkat till att ta fram ett antal typfall av terroristattentat som bildar utgångspunkt för våra diskussioner, analyser och överväganden. Fallen är tänkta att täcka in ett brett spektrum av händelser,

bl.a. attentat som utspelar sig på land, i luften och till sjöss. (Ang. vissa avgränsningar av vårt uppdrag se avsnitt 3.6.)

Typfallen kan kanske synas innehålla orealistiska moment men det är också poängen. Den 11 september 2001 har visat att även det osannolika kan inträffa. Samtidigt vill vi understryka att våra typfall inte skall ses som ett försök att sja om hur framtida terroristattentat mot Sverige kan komma att se ut.

När man skall undersöka Polisens möjligheter att hantera terroristattentat är det viktigt att inte bara arbeta med typfall som utspelar sig i olika element utan också med typfall av olika allvarlighetsgrad. Vi har tänkt oss en trappa med typfall (se bild 1) där startpunkten (det lägsta trappsteget) motsvaras av ett mindre attentat, t.ex. en begränsad sprängladdning, och slutpunkten (det översta trappsteget) av ett storskaligt terroristangrepp som utlöser självförsvarsrätten enligt FN-stadgan. Bilden är självfallet schematiserad; i verkligheten rör det sig snarare om en glidande skala. Ju högre upp på trappan man kommer desto mer framträder ett behov för Polisen att få stöd från andra. För att testa gränserna för Polisens förmåga har vi valt att främst arbeta med typfall som ligger på den övre halvan av trappan. Däremot behandlar vi inte närmare de fall som ligger allra högst upp på trappan, dvs. storskaliga angrepp som utlöser självförsvarsrätten. (Se även avsnitten 3.2 och 4.3.1.)

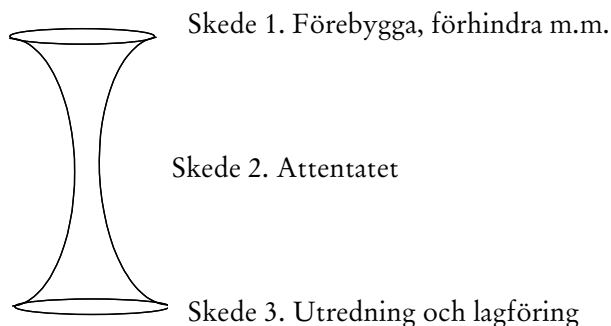
Bild 1. *Typfall av allt svårare art och omfattning*



En central fråga när man arbetar med frågor om bekämpning av terrorism är tidsperspektivet. Vi har anlagt ett timglasperspektiv (se bild 2), dvs. inte enbart studerat Polisens förmåga i direkt anslutning

till ett attentat (motsvaras av timglasets midja) utan också undersökt vilket behov av stöd som kan finnas såväl före som efter ett attentat. Endast med ett sådant brett perspektiv kan man täcka in alla situationer där Polisen kan behöva stöd från andra myndigheter, och som vi tidigare har framhållit ligger den absoluta tyngdpunkten i brottsbekämpningen på det förebyggande och förhindrande arbetet.

Bild 2. *Timglasperspektivet*



Efter att ha diskuterat de framtagna typfallen i utredningen beslutade vi att närmare behandla fyra av dem genom att genomföra applicatoriska spel. Spelen genomfördes under ledning av representanter från FOI. Speldeltagarna bestod av utredningens experter och andra representanter från berörda myndigheter. Metoden var strukturerade diskussioner och analyser utifrån en gemensam referensram och framtagna frågeställningar. Diskussionerna genomfördes utifrån kartunderlag med händelseförlopp i olika steg. Speldeltagarna ansvarade för att under spelen lyfta fram de resurser som skulle kunna användas för att lösa de uppgifter som successivt identifierades under spelens gång. Spelens fokus var: vilka behov av stödjande resurser har Polisen i de skilda faserna i de olika typfallen? Alla tre skedena i timglasets var därmed uppe till diskussion.

Spelen har varit ett värdefullt verktyg i vårt arbete – men de har inte utgjort någon slutprodukt. Nästa steg i arbetet har varit att utifrån spelresultaten dra generella och mer konkreta slutsatser om Polisens behov av stöd från andra myndigheter i samband med terroristattentat och liknande händelser.

Vi har kunnat konstatera att Polisen har förmåga att med egna resurser klara flera skilda slags terroristattentat, men inte alla. På



den eskalerande trappan i bild 1 när man efter hand situationer där Polisen inte utan olika former av förstärkning från andra myndigheter, främst – men inte bara – från Försvarsmakten, kan bemästra situationen. Stöd behövs vidare i alla tre skedena i timglasets. Stödbehovet har också en annan dimension som inte nödvändigtvis har med händelsens svårhet att göra, nämligen det element där den utspelar sig i. Handlingar av terrorismkaraktär som tilldrar sig i luft- rummet eller till sjöss har Polisen svårt att hantera, och det även om själva händelsen är ganska liten. Ett genomgående behov av stöd gäller situationer där CBRN<sup>1</sup>-inslag kan förekomma. Till den saken återkommer vi längre fram i betänkandet.

I korthet ser behovet av stöd ut på följande sätt.

*Skede 1* – Kärnan i det förebyggande arbetet mot terrorism – liksom all annan allvarlig organiserad brottslighet, i synnerhet när den är gränsöverskridande – utgörs av underrättelseverksamhet. Våra spel visar att det finns situationer då Säkerhetspolisen i större utsträckning än idag kan behöva samarbeta med andra myndigheter, främst Försvarsmaktens underrättelseorgan MUST, för att få tillgång till information som bara MUST kan få tillgång till och som behövs för att avslöja ett planerat terroristattentat. Även Säkerhetspolisens hotbildsanalyser kan ha nytta av militära underrättelser och av material som Försvarets radioanstalt har hämtat in. Tullverket och Kustbevakningen är andra som kan ha värdefulla underrättelser i sammanhanget.

I detta skede kan också finnas behov av stöd till Polisen för bevakning och skydd av befarade angreppsmål. I ett avvärjande läge kan Polisen behöva stöd med vapeninsatser och med kapacitet på området CBRN.

*Skede 2* – I samband med ett utdraget terroristattentat kan Polisen behöva flera olika slags stöd från andra myndigheter, främst – men även här inte bara – från Försvarsmakten. Det handlar om allt från transporter, information och analyser till särskilda vapeninsatser. Vid händelser till sjöss eller i luften tillkommer ett behov av bistånd för att bemästra situationen där.

*Skede 3* – De åtgärder som är aktuella i skede tre är förundersökning och lagföring. Också här har våra spel visat att Polis och åklagare kan behöva stöd från andra myndigheter. Det kan t.ex. handla om analys och spårning av farliga ämnen (CBRN-fall), rättsmedicinska undersökningar, sammanställning och analys av lägesbilder

---

<sup>1</sup> CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.

och transporter. Vidare är underrättelser viktiga även i detta skede både för att kunna gripa gärningsmän som utfört terrordåd och för att förhindra ytterligare befarade attentat, t.ex. i samband med Polisens ingripanden.

I det följande lämnar vi en kortfattad beskrivning av de spelade typfallen och några ytterligare typfall (avsnitt 4.2). Därefter redovisar vi vår mer ingående bedömning av Polisens behov av stöd i de olika skedena i timglasen (avsnitt 4.3). Sist redovisas våra slutsatser rörande behovet av stöd (avsnitt 4.4).

## **4.2 Typfall av terroristattentat**

### **4.2.1 Typfall A: Attack med flygplan**

Ett passagerarplan på väg mot Stockholm från Luleå kapas och okända personer tar över kontrollen. Planets positionsindikatorer stängs av och det lämnar ordinarie flyghöjd (efter känt manér från 11 septemberattackerna i USA). Planet "försvinner" sålunda från radarskärmarna. Ett samtal över mobiltelefon (112) från en av passagerarna klargör att det rör sig om en kapning.

Senare får man veta att planet gått ner på en mindre landningsbana i Mellansverige och tagit ombord några lådor.

Planet dyker åter upp på radarskärmarna och har då fortsatt kurs på Stockholm, dock inte mot Arlanda, utan planet ligger på en kurs som skulle ta det in över centrala Stockholm. En privatperson har då också ringt sin lokala polis och meddelat att ett plan gått ner på en landningsbana i Hudiksvall och nästan omedelbart lyft igen efter att ha tagit ombord några lådor.

Det beräknas att planet har ca 40 minuter kvar innan det når Stockholm, omständigheter och underrättelser ger anledning att misstänka att kaparna inte ställer några krav utan avser att använda flygplanet som vapen.

Med händelserna i USA i minne kan det befaras att planet tagit ombord någon form av sprängmedel och/eller bomber, och att kaparna planerar att krascha planet mot något viktigt mål i Stockholm.

Problemet blir än mer akut då en av flygövervakarna tipsar massmedierna om det inträffade. Nyheten slås upp snabbt och ett rykte om att ett plan "fullastat med sprängmedel" är på väg mot Stockholm utlöser en avsevärd panik med bl.a. trafikchaos som följd.

#### 4.2.2 Typfall B: Kapning av fartyg

Stockholm och den svenska utrikesministern är värd för ett internationellt möte. Flera diffusa hot har framförts. Efter tips från allmänheten har dessutom en "hemmagjord" enklare granatkastare och en större ostyrd raket påträffats.

Ett larm inkommer till Polisen om att en fullastad oljetanker, Alexandra, kapats ute till sjöss. Efter kapningen har ett Liberia-registrerat lastfartyg placerat sig jämsides med Alexandra och det rapporteras, från flera förbipasserande fartyg, om hur stor last förts över till Alexandra och vice versa. Alexandra och lastfartyget kör därefter vidare utefter kusten norrut i riktning mot Stockholm. Med hjälp av det kapade fartygets livbåt tas ytterligare gisslan i form av fritidsseglare och gisslan förs ombord på de bägge fartygen. Under tiden kidnappas även några kända personer på land. Gärningsmännen försöker föra över dessa till fartygen med hjälp av en helikopter.

Ett antal krav ställs till mötet som skall uppfyllas annars kommer man förutom att avrätta gisslan att "orsaka en katastrof utan dess like". En tidsgräns anges för ultimatumet. Om någon kommer inom ett visst avstånd från fartygen, kommer delar av gisslan att avrättas. På Internet visas gisslan och en omfattande vapenarsenal bestående av stora mängder sprängmedel, kulsprutor, handgranater, lättare handeldvapen samt s.k. MANPADS<sup>2</sup> och granatgevär. Lastfartyget uppges vara lastat med explosiva kemikalier men även med stora mängder förbjudna bekämpningsmedel såsom DDT, PCB m.m. Terroristerna påstår sig även ha behållare med senapsgas, här och någon annanstans.

Om terroristernas krav avslås, hotar dessa med att spränga både Alexandra och lastfartyget nära en större svensk stad, dvs. Stockholm. Fram till dess nöjer man sig med en mindre styrkedemonstration. Två bomber detonerar en kort stund senare i Umeå. Som en följd av detta uppstår en situation med både utspritt radiologiskt material och senapsgas i en större tätort.

#### 4.2.3 Typfall C: Hot mot EU:s snabbinsatsstyrka

På begäran från FN och en medlemsstat där oroligheter har brutit ut avser EU att sända en snabbinsatsstyrka. Avsikten är att tidigt motverka att lokala oroligheter mellan två folkgrupper eskalerar till

---

<sup>2</sup> Man Portable Air Defence System dvs. buren luftvärnsrobot.

ett landsomfattande inbördeskrig. Sverige har huvudansvaret för den av EU:s snabbinsatsstyrkor som står i högsta beredskap och får därför uppgiften. Styrkan består av cirka 1 000 personer de flesta från Sverige, men även personer från Finland, Norge och Estland ingår.

I samband med beslutsberedning och efter det att beslutet om insats har fattats har ett antal hot mot EU:s snabbinsatsstyrka framförts. Transporter i Sverige har beskjutits, och det bedöms föreligga en stor risk för attentat i samband med ilastning av trupp och materiel i Göteborgs hamn och på aktuella flygplatser. Sverige kontaktas av utrikesministrarna från Finland, Norge och Estland som förklarar att de ser det som angeläget att styrkan snabbt kommer på plats. De erbjuder sig mot denna bakgrund att bidra med resurser till skydd av transporter på både på marken, till sjöss och i luften.

När snabbinsatsstyrkan väl har kommit på plats i insatsområdet lugnar oroligheterna ned sig. Ledarna för den ena av de bägge folkgrupperna i insatsområdet upprepar dock tidigare krav på att insatsen skall avbrytas och att de huvudsakligen "svenska ockupanterna" skall lämna landet. Några dagar senare upptäckts det att personuppgifter, adresser och i vissa fall även fotografier på personalen i insatsstyrkan och deras anhöriga publiceras på Internet. Bilder visas som påstås berätta om soldaternas övergrepp mot den ena av de bägge folkgrupperna i missionsområdet. Förutom att det hävdas vara en religiös plikt så utlovas bl.a. prispengar till dem som trakasserar/avrättar någon av de personer som listas ur snabbinsatsstyrkan och dess anhöriga.

I snabb följd sker sedan ett antal händelser med koppling till utlandsstyrkan:

1. Bataljonschefens man kidnappas i Sverige. Han släpps redan efter ett dygn för att, via medierna, framföra ett förnyat krav på tillbakadragande.
2. De efterföljande dygnen sker i Sverige flera inbrott hos anhöriga och deras bostäder vandaliseras. Flera familjer får brev med "vitt pulver".
3. Okända personer fotograferar anhöriga när de lämnar sina barn på skola och dagis.
4. En anhörig blir ihjälkörd av en bil. Föraren smiter från brottsplatsen.
5. Efter ytterligare några dagar så plockas en sjuårig flicka, på väg hem från skolan i Stockholm, in i en skåpbil och är sedan spårlost försvunnen. I Umeå försvinner ytterligare två barn.

6. De svenska soldaterna i insatsområdet får hotfulla brev m.m. Via mobiltelefon får soldater se och prata med sina skräckslagna och kidnappade barn. Samtalen bandas och skickas sedan vidare till flera nyhetsredaktioner i Sverige.
7. Medierna frågar sig: varför gör ingen något? Vem skyddar de anhöriga? Och är det inte dags att svenskarna får komma hem och att den nation där insatsen genomförs tar sitt eget ansvar?
8. I Sverige utsätts personer ur den ena av de två folkgrupperna för påtryckningar och överfall med flera skadade som följd. Mönstret upprepas på flera platser över hela Sverige.

#### 4.2.4 Typfall D: Gisslantagning i en skola

En grupp attackerar en skola i en större svensk stad. Flera barn och lärare tas som gisslan och gärningsmännen barrikaderar sig i skolans lokaler.

Den första polispatrullen som kommer till platsen angrips genom att polisbilen skjuts sönder och poliserna dödas. Det är osäkert hur många förövarna är. Men det kan konstateras att de är mycket välbeväpnade och innan Polisen hinner skicka mer folk och koordinera avspärningar runt området, har attentatsmännen hunnit besätta två mindre affärer i området. På så sätt har man kontroll över tillträdesområdet till skolan. Det kan också konstateras att förövarna är så många att de kan sprida ut sig och sätta upp ett perimeterskydd. Det blir omöjligt att närma sig området för Polisen utan att riskera flera skadade eller dödade. Ett närmande försvåras också av att skolan ligger trångt och är omgiven av både bostads- och affärslokaler.

Av några personer som lyckats fly får man inte veta mycket mer än att attentatsmännen är välorganiserade och mycket välbeväpnade med bl.a. kapacitet att verka mot luftmål och bepansrade mål.

Skottlossning har hörts sporadiskt inifrån byggnaden, och det går inte att fastställa huruvida syftet med operationen är att ta gisslan för att senare komma med krav, eller om syftet helt enkelt är att döda så många som möjligt.

Flera timmar efter operationens början har avspärningarna börjat fungera, men man vet fortfarande inte mer om förövarna än tidigare. Inte heller har det gått att bekräfta antalet människor som sitter instängda i sina lägenheter i husen runtomkring. Den sporadiskt fortsatta skottlossningen visar att människor fortfarande

kommer till skada eller dödas och polisledningen är satt under tidspress att agera innan fler människor dödas och skadas.

#### 4.2.5 Några ytterligare typfall

Under utredningsarbetet har förekommit diskussioner och idéer också kring andra typfall än de som redogjorts för i det föregående. Här skall helt kort några av dem beskrivas för att visa på komplexiteten i de situationer som kan uppstå. Med tanke på att utredningsarbetet skall belysa Polisens behov av stöd, har sådana typfall berörts som verkligen ställer Polisen på prov.

##### *Angrepp mot vattenmagasinen i en Norrlandsälv*

Genom informationer som når Säkerhetspolisen och den öppna Polisens kriminalunderrättelsetjänst finns indikationer på att vattenmagasinen i en Norrlandsälv är föremål för intresse från personer som förknippas med terrorism.

För att få reda på mer bedrivs ett intensivt spanings- och underrättelsearbete; uppgifter kommer fram som bekräftar farhågorna. Spår av sprängmedel, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar påträffas hos personer med anknytning till terrorism.

Dessa personer är svenska medborgare. Det är alltså inhemska terrorister som synes förbereda ett attentat. Med tanke på de enorma skador som skulle uppstå vid en flodvåg längs den aktuella älvdalen måste ett attentat förhindras till varje pris.

##### *Kapning av Sigyn*

Förutsättningarna i typfall B (se avsnitt 4.2.2) ändras på så sätt att i stället för en oljetanker handlar det om kärnavfallsfartyget Sigyn. En kapning av en fullastad Sigyn med det händelseförlopp som beskrivs i typfall B skulle kunna utgöra ett så storskaligt angrepp att det närmast måste betraktas som ett väpnat angrepp på landet.

*Attentat mot idrottsarenor*

På fem stora fotbollsarenor runt om i Europa, bl.a. på Nya Ullevi i Göteborg, inträffar samtidigt en kväll då matcher spelas i European Champion Leagues kraftiga sprängningar bland publiken. Vittnen berättar om att gärningsmännen bl.a. använt sig av "granatkastare". Hundratals personer dödas och tusentals skadas. Panik utbryter och kaos och ytterligare dödsolyckor uppstår då åskådarna försöker lämna arenorna.

En engelsktalande man ringer till en tidningsredaktion i Amsterdam och uppger att attackerna utfördes av "The Fighters For A Perfect World". Han berättar att fler attacker kommer att äga rum i Europa och att en del av laddningarna som redan sprängts innehöll tillräckligt mycket antrax för att döda tusentals människor. Som en följd av detta söker sig många tusen människor runt om i Europa till sjukvården, eftersom de är rädda för att de har kommit i kontakt med antrax. Polisen och de forensiska myndigheterna är satta under stor press.

*Kapning av tåg på Öresundsbron*

Ett tåg på väg från Köpenhamn till Malmö kapas och stoppas mitt på Öresundsbron. Flera hundra personer befinner sig på tåget.

Efter några timmar kommer ett meddelande från kaparna via mobiltelefon. Meddelandet innehåller ett krav på att Danmark och Sverige skall upphöra med allt stöd till USA och dess utrikespolitik. Kravet specificeras på så sätt att kaparna kräver bevis för att danska trupper omedelbart börjar dras hem från det område där dansk och svensk trupp stödjer den USA-ledda koalitionen insatser och att respektive regering offentligt presenterar en plan för hur stödet till USA skall avvecklas. Gisslan kommer att börja dödas om inte dessa krav snabbt uppfylls. För att understryka allvaret skjuts en i gisslan och kroppen slängs av tåget.

Osäkerhet råder vad gäller tidsaspekten, eftersom ingen tidsgräns angetts. Det går heller inte att upprätta en direktkontakt med kaparna; meddelandet kom från en mobiltelefon som inte går att spåra och som uppenbarligen inte befinner sig på tåget. Hela operationen tyder på god planläggning och med relativt många personer involverade.

## 4.3 Behovet av stöd

### 4.3.1 Allmänt

I detta avsnitt behandlar vi, bl.a. på grundval av erfarenheterna av de olika typfallen, Polisens behov av stöd från andra myndigheter i de olika skedena i timglasets. Vårt arbete är som framgått tidigare inriktat på terroristhändelser där Polisen har hela ansvaret för och leder insatsen mot angreppet/brottet. Däremot behandlar vi inte närmare sådana terroristangrepp som är så storskaliga att de utlöser självförsvarsrätten enligt FN-stadgan; ett exempel på ett sådant angrepp har lämnats i avsnitt 4.2.5. I sådana fall har Försvarmakten egna stridsuppgifter, och Polisens arbete kan då sägas komma i andra hand.

Att närmare ange var gränsen går mellan ett storskaligt terroristangrepp som utlöser självförsvarsrätten och andra terroristangrepp är i praktiken inte möjligt. Det ankommer i första hand på regeringen att avgöra den frågan. Vi har endast kort berört gränsdragningsproblematiken i samband med våra spel. En slutsats vi drog var att om typfall B förändras på så sätt som beskrivits i avsnitt 4.2.5 – att det handlar om en med radioaktivt material fullastad Sigyn – skulle sannolikt ett storskaligt angrepp som ger rätt till självförsvar föreligga. Mer omfattande bombangrepp från luften eller angrepp med massförstörelsevapen är andra exempel som nämnts på situationer som mer är inriktade på ett väpnat försvar än på brottsbekämpning.

Vår beskrivning av Polisens behov av stöd bygger i huvudsak – men inte uteslutande – på de slutsatser vi dragit utifrån de spelade typfallen. Men vi har också diskuterat behovet av stöd i andra typfall som omnämns i avsnitt 4.2.5, bl.a. kapning av tåg på Öresundsbron. Det har varit angeläget att anlägga ett riksperspektiv på händelserna och inte bara skissa på händelser i Stockholm, där ju den polisiära kapaciteten är god.

Innan vi kommer närmare in på Polisens behov av stöd, vill vi understryka att det är viktigt att tänka på hur svår och pressad Polisens arbetssituation snabbt blir i samband med ett terroristattentat. Ett attentat kan beröra ett stort geografiskt område och många människor. Flera allvarliga attentat kan inträffa samtidigt på skilda håll i landet vilket skulle ta stora resurser i anspråk. Trycket från massmedierna kommer att vara enormt. Kaos och panik kan sprida sig bland allmänheten. Det psykologiska och politiska trycket att lösa situationen på ett optimalt sätt kommer att vara mycket



stort. Andra svårigheter kan vara bristen på information och "kampen mot klockan" för att t.ex. frita en gisslan och rädda liv. Tilliten till samhällets förmåga sätts snabbt i fråga.

Det är också viktigt att komma ihåg att parallellt med Polisens brottsbekämpande arbete det kan bli aktuellt med omfattande räddningsinsatser. I detta kan flera olika aktörer komma att delta, t.ex. brandkåren, saneringspersonal och annan räddningstjänst, sjukvården, Polisen och Försvarmakten (transporter av skadade). De olika personalkategorierna måste i en sådan situation inte bara samverka och stötta varandra utan också ta hänsyn till varandras arbete och uppgifter.

#### 4.3.2 Skede 1 – Före

En självklar utgångspunkt i arbetet mot terrorism är att lägga stor tyngd vid att förutse, förebygga, avslöja, förhindra, avbryta och avvärja eller i vart fall fördröja ett terroristattentat. Detta utgör det första försvaret – skyddet – mot terrorismen. Skulle ett attentat ändå inträffa är det ju ett misslyckande.

I samband med spelen av våra typfall har vi efter varje genomarbetat fall diskuterat och analyserat om och hur det hade kunnat undvikas. Vi har då identifierat några olika områden där Polisen kan behöva stöd från andra myndigheter för att lyckas bättre i det brottsförebyggande och brottsförhindrande arbetet.

Kärnan i det förebyggande arbetet mot terrorism utgörs av underrättelseverksamhet. Ett terroristattentat föregås inte sällan av information eller andra indikationer som tyder på att "något är på gång". Det gäller då att försöka få fram så mycket uppgifter och i sådan tid att säkerhets- och skyddsåtgärder kan vidtas och det planerade attentatet kan avvärjas. Enligt uppgifter, som i och för sig inte låter sig bekräftas, har terroristbekämpande säkerhets- och underrättelsetjänster genom ett skickligt underrättelsearbete kunnat sätta stopp för åtskilliga terrorismplaner under åren.

Säkerhetspolisen har huvudansvaret för underrättelseverksamheten när det gäller terrorismbekämpningen.<sup>3</sup> Både på strategisk och operativ nivå. Säkerhetspolisen har en väl utbyggd kapacitet och en hög kompetens. En avgörande viktig förutsättning för framgång är det internationella samarbetet och informationsutbytet på området mellan säkerhets- och underrättelsetjänsterna. Även här har Säker-

---

<sup>3</sup> Se avsnitt 2.5.2.

hetspolisen utomordentliga förutsättningar. Någon egen säkerhetsunderrättelseverksamhet i andra länder bedriver man inte.

En hel del bör stå att vinna med att underrättelsefunktioner i landet till skydd för nationella säkerhetsintressen samordnas ytterligare. Ett uttryck för detta är bildandet av Samverkansrådet för bekämpning av terrorism<sup>4</sup> som säkerhetspolischefen tagit initiativ till. Inom ramen för det arbetet sker ett utbyte av underrättelser mellan Säkerhetspolisen, den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten MUST och Försvarets radioanstalt.

Det här samarbetet bör vidareutvecklas. Inte minst gäller det att ta vara på de möjligheter som Försvarsmakten har att i andra länder inhämta information och andra underrättelser som kan ha betydelse för terrorismbekämpningen. Det sagda gäller inte bara i sådana lägen när Säkerhetspolisen inte kan få informationen på något annat sätt, utan också på ett mer generellt plan. Vi bör ju dra nytta av att det finns svensk personal på ort och ställe. Det aktuella reformarbete som beskrivits i avsnitt 3.6 om utökade uppgifter för försvarsunderrättelseverksamheten ligger i linje med det synsätt som vi här lämnar.

Andra områden som vi identifierat i skede 1 och där Polisen kan behöva stöd från Försvarsmakten är bl.a. bevakning, skydd, kapacitet på området CBRN och särskilda vapeninsatser i samband med ingripande mot tungt beväpnade gärningsmän som förebereder eller står i begrepp att utföra ett attentat. Andra myndigheter som vid behov kan lämna Polisen stöd i detta skede är exempelvis Kustbevakningen.

#### 4.3.3 Skede 2 – När det händer – Brottet

Erfarenheterna visar att terrorattentat ofta har snabba förlopp, som i regel är fallet när bomber sprängs. I sådana situationer hamnar man mer eller mindre direkt i skede 3 i timglasets – förundersökning och lagföring. Men det finns också exempel på terroristattentat som har utdragna händelseförlopp, såsom flygplanskapningar och andra former av gisslantagningar, och situationer där flera attentat är att befara med kortare tids mellanrum under en längre tidsperiod. Det

---

<sup>4</sup> I rådet ingår Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Tullverket, Riksåklagaren, Totalförsvarets forskningsinstitut, Kustbevakningen och Försvarsmakten.

är i sådana fall som Polisen kan komma att få behov av stöd från andra myndigheter i skede 2.

Om vi utgår från trappan med eskalerande fall har vi i vårt arbete kunnat konstatera att Polisen har förmåga att utan stöd från andra myndigheter klara av terroristattentat som faller inom den nedre halvan av trappan. En viktig resurs hos Polisen i detta sammanhang är Nationella insatsstyrkan som har terrorbekämpning som en grundläggande uppgift. Också Säkerhetspolisen spelar en avgörande roll i skede 2. En annan polisiär resurs som skulle kunna komma till användning i samband med terrorism är Beredskapspolisen. Genom att vid utdragna förlopp utföra vissa mindre krävande uppgifter skulle beredskapspoliser kunna avlasta andra poliser. Frågan om en utökad användning av Beredskapspolisen är föremål för beredning inom Justitiedepartementet.<sup>5</sup>

Våra spel visar dock att ju högre upp på trappan med eskalerande fall vi kommer, desto svårare får Polisen att bemästra situationen utan stöd från annat håll. Ett skäl till detta är att Polisen har begränsade resurser att hantera händelser där arenan till väsentlig del är förlagd till luftrummet eller till sjöss. För luftrummet finns i stort bara Försvarsmakten att hämta resurser från. Till sjöss tillkommer även Kustbevakningen. Ett annat skäl är att Polisen inte har tillgång till vapen med större kapacitet.

Vi har i alla de fyra spelade i typfallen identifierat ett flertal uppgifter som Polisen behöver hjälp med i skede 2. Flera av uppgifterna har varit aktuella i fler än ett typfall.

Vår analys visar att Polisen framför allt behöver hjälp med följande:

- Luftrumsbevakning, dvs. information, övervakning, kontroll och avspärrning av ett luftområde
- Andra former av avspärrningar och områdeskontroller till lands, sjöss och i luftrummet
- Bevaknings- och skyddsuppgifter
- Lokalisera, identifiera och kommunicera med ett flygplan
- Hejda och avvisa ett flygplan i luften
- Oskadliggöra ett flygplan i luften
- Information om ett fartygs läge, kurs och fart
- Sammanställning och tolkning av annan sjöinformation
- Preja och borda ett fartyg ute till havs

---

<sup>5</sup> Frågan om Beredskapspolisens användning och framtid har utretts av länspolismästaren Gunno Gunnmo, se avsnitt 2.5.2.

- Oskadliggöra ett fartyg ute till havs
- Avlyssna gärningsmännens kommunikation
- Begränsa gärningsmännens möjligheter att få information utifrån
- Underrättelser kring händelsen
- Transport vid insats, t.ex. helikopter, snabbgående båtar och skyddade fordon
- Hantering och analys av befarat eller verkligt farligt ämne och risken för läckage/spridning
- Sanering
- Røjning av explosivämnen
- Spaning med olika slag av radar, bl.a. laserradar
- Spaning med obemannade farkoster (UAV)
- Spaning under vatten
- Information och varning till allmänheten (t.ex. stoppa sjötrafik och lufttrafik)
- Sammanställning av information från flera håll – s.k. speglad lägesbild
- Evakuering
- Bevakning och skydd av samlingsplats för stort antal anhöriga
- Annat skydd av anhöriga
- Särskilda vapeninsatser, t.ex. för att avvärja ett pågående eller förestående angrepp

Det är för många av uppgifterna Försvarsmaktens resurser som behövs för att Polisen skall få det stöd som behövs enligt listan ovan. Det handlar om flera olika delar av Försvarsmakten; t.ex. underrättelseorganet MUST, marinförband, flygförband, Försvarsmaktens specialförband (SSG), CBRN-kunnig personal, hemvärnet och militära skyddsvakter. Stödet från Försvarsmakten behöver i extrema situationer kunna innefatta användning av laga befogenheter, dvs. tvång eller våld, mot enskilda.

Våra spel visar vidare att Polisen behöver stöd också från andra statliga myndigheter. Det gäller bl.a. Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Tullverket, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk och statliga myndigheter inom områdena smittskydd och strålskydd.

I dessa fall handlar stödet främst om information av olika slag eller om uppgifter som i sak redan hör till dessa myndigheters uppgifter. När det gäller FOI, se förslagen om en snabbinsatsresurs för CBRN-relaterade händelser i det följande.

#### 4.3.4 Skede 3 – Efter

Efter att ett attentat inträffat befinner vi oss i skede 3 i timglaset. De åtgärder som då är aktuella – vid sidan av räddningstjänstinsatser – är att ta reda på vad som egentligen har hänt, att påbörja brottsutredning med sikte på att få fast de skyldiga och att få underlag för om eventuellt ytterligare attentat är att befara. Detta arbete kan i samband med ett terrorangrepp komma att bli både omfattande och långvarigt. Samtidigt visar erfarenheterna, särskilt från sprängattentat, vilken avgörande framgångsfaktor som det kriminaltekniska och forensiska arbetet är. Attentaten i London i juli är en bra illustration till detta. Detsamma gäller de forensiska insatserna efter attentatet på Bali 2002.

Också i detta skede har våra spel visat att Polis och åklagare kan ha behov av stöd från Försvarmakten och andra myndigheter. Det handlar t.ex. om underrättelser, analys och spårning av farliga ämnen, rättsmedicinska undersökningar, sammanställning och analys av lägesbilder, transporter, bevakning, sökande efter personer som gömmer sig eller är på flykt i terrängen och särskilda vapeninsatser i samband med gripanden. Stöd behövs alltså såväl från Försvarmakten som från andra myndigheter som nämnts i skede 2.

Särskilt om ett terroristattentat med stora mänskliga och materiella skador har ägt rum, är det viktigt att på myndighetsnivå Polisen och andra ansvariga myndigheter snabbt och verkningsfullt värnar om människors förtroende för samhällets avsikt och förmåga att hantera läget på ett riktigt sätt. Det kan innebära att betydande resurser och omfattande säkerhetsåtgärder måste vidtas och upprätthållas under kanske ganska lång tid. Detta klarar inte Polisen särskilt länge utan en betydande förstärkning med personal från andra myndigheter. Även om Beredskapspolisen tas i anspråk, kommer framför allt personal från Försvarmakten att behövas. I ett sådant läge får det givetvis inte råda någon oklarhet om hur kostnadsansvaret skall fördelas. Det måste vara kristallklart i förväg, annars riskerar vi byråkratiska förvecklingar kring vem som svarar för vad.

#### 4.3.5 Angrepp med CBRN-ämnen m.m.

Som tidigare sagts bedöms risken för närvarande som liten att Sverige skall utsättas för ett antagonistiskt angrepp med kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen. Med tanke på

konsekvenserna av ett sådant angrepp måste vi likväl säkerställa att vi har en generell, grundläggande förmåga att hantera ett sådant angrepp.

Trots att ämnena vanligtvis grupperas samman under begreppet CBRN så har de vitt skilda karaktärer och därmed blir skadeverkningarna också olika beroende på vilket ämne det är fråga om. Vid en attack kan det från början vara omöjligt att veta om det förekommer någon farligt ämne och i så fall vilket. Sammantaget ställer detta de brottsbekämpande organen inför betydande problem med tillhörande risker för personalen. Härtill kommer att misstanken om att s.k. smutsiga bomber (sprängattentat) använts kan ge upphov till allvarliga samhällsstörningar genom människors rädsla och de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av alla skydds- och andra försiktighetsåtgärder som vidtas.

Bland de myndigheter som har ett ansvar för CBRN-beredskap pågår en verksamhet som syftar till att förbättra Sveriges beredskap på området. Den nationella militära NBC-insatsstyrkan<sup>6</sup> är en del av Försvarsmaktens beredskapsorganisation och skall senast inom ett par dygn kunna verka inom Sverige. Styrkan eller delar av den kan beroende på läget börja sitt arbete snabbare. Vid ett akut antagonistiskt angrepp från terrorister eller andra kriminella är det i första hand Polisen och senare inom sina områden räddningstjänsten och akutsjukvården som svarar för åtgärderna. Förstärkningsresurserna från Försvarsmakten är främst användbara i ett senare skede av händelsen eller i efterarbetet. De resurser som Försvarsmakten kan ställa till förfogande vid ett angrepp där det förekommit CBRN-inslag är olika former av transportresurser, sanering, stöd med expertis, personlig skyddsutrustning, m.m. Frågan om hur Försvarsmaktens stöd till samhället vid en CBRN-händelse kan utvecklas är för närvarande på regeringens uppdrag föremål för analyser av Statens räddningsverk.

Som nyss sagts kan en attack med CBRN variera i karaktär, omfattning och skadeverkningar bl.a. beroende på vilket ämne som används och var det används. Vid en omfattande CBRN-händelse utgör Försvarsmaktens NBC-styrka en värdefull och nödvändig resurs. Men som också nyss sagts är det Polisen som kommer att stå i frontlinjen vid ett terroristangrepp, även när det kan vara frågan om inslag av något farligt ämne. Redan idag är det Polisen

---

<sup>6</sup> Begreppet NBC – som står för nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel – motsvaras numera av begreppet CBRN som står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.

som agerar vid hot- och risksituationer i samband med förekomst av brev, paket, väskor och andra liknande föremål och där man kan misstänka att det finns något farligt ämne. Vid de flesta situationer som Polisen hanterar rör det sig om befarad förekomst av sprängmedel av något slag. Även "vitt pulver"<sup>7</sup> figurerar i en del fall.

Idag finns inom Polisen inte någon utvecklad organisation för att på ett snabbt, säkert och effektivt sätt ta om hand befarade fall med inslag av CBRN-ämnen. För explosiva ämnen – omhändertagande och oskadliggörande – finns däremot sedan drygt ett halvt år en ny och väl fungerande bombskyddsverksamhet inom Polisen. Den är organiserad så att Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne ansvarar gemensamt för bombskyddsverksamheten i landet; en uppdelning i geografiska ansvarsområden har gjorts. Varje bombskyddsmyndighet upprätthåller beredskap både inom eget ansvarsområde och nationellt. Verksamheten hör organisatoriskt till myndighetens tekniska rotel. Till ett bombskyddsteam hör specialutbildade bombtekniker med kompetens att också undersöka brottsplats, bombsökhundar och bombskyddsutrustning. I de utredningsrapporter som låg till grund för den nya bombskyddsverksamheten inom Polisen angavs också att den skulle gälla skydd mot NBC. I den delen är dock verksamheten under uppbyggnad.

Inom Polisen har sålunda under senare år byggts upp en förbättrad kunskap inom CBRN-området bl.a. genom olika utbildningsinsatser för olika funktioner. All polispersonal i yttre tjänst (ca 6 000) har fått två dagars information inklusive tillpassningsövning för personlig skyddsmask. Polisens Nationella insatsstyrka och piketenheterna vid Polisen i Stockholm, Västra Götaland och Skåne har fått ytterligare utbildning bl.a. med fördjupning i framförallt C och B kunskap. Under hösten 2005 kommer bombtekniker från Stockholm, Västra Götaland och Skåne att ges en mycket gedigen kompetenshöjning i samtliga delar inom CBRN för att kunna arbeta i en kontaminerad miljö. Även utrustning i form av helskyddsdräkter kommer att införskaffas. De åtgärder som nämnts har främjats genom ekonomiska medel från Krisberedskapsmyndigheten. Fortsatta åtgärder planeras för åren 2006 och 2007 för att ytterligare förbättra Polisens möjligheter att fullgöra sin verksamhet vid denna typ av händelser.

---

<sup>7</sup> Som farligt vitt pulver kan nämnas sprängmedlet TATP som ofta används i terrorist-sammanhang, bakteriesporer med antrax och det i mycket små mängder dödande syntetiska heroinet fentanyl.

Vid Säkerhetspolisen finns Polisens bombdatacenter (BDC) som har ansvar för insamling, bearbetning och återrapportering av information vad gäller bombrelaterade händelser och explosiva föremål.

Polisen måste kunna bedriva en effektiv och säker brottsbekämpning också när det finns risk för att CBRN-ämnen är med i bilden. Och det alldeles oavsett om det rör sig om ett terroristbrott eller inte. Grundläggande kompetens och förmåga måste självklart finnas hos varje polis som kommer först till en sådan brottsplats. De kunskapshöjande insatser som görs är därför angelägna och bör fortsätta. Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Statens räddningsverk bedriver ett samverkansprojekt med detta syfte: Grundläggande åtgärder vid händelser av NBCE-karaktär för personal i operativ verksamhet inom polis, sjukvård och räddningstjänst.<sup>8</sup>

Men det är också nödvändigt att det finns en spetsresurs inom Polisen för brott där det kan finnas risk för förekomst av CBRN-ämnen. Eftersom det numera finns en bra bombskyddsverksamhet som dessutom inbegriper vissa CBRN-uppgifter, ligger det nära till hands att låta Polisens bombtekniker få bli denna polisiära spetskompetens. I flera avseenden är det fråga om samma slags kompetens, bl.a. när det gäller egen och omgivningens säkerhet och skydd.

Om det vid en brottsituation kan befaras att det förekommer mycket giftiga, radioaktiva eller smittsamma ämnen, eller en kombination av dessa, i förbindelse med sprängämnen, så ställs extremt stora krav på bl.a. riskbedömningen. Det är inte rimligt att en bombtekniker med utökat ansvarsområde (CBRNE-tekniker) skall kunna ha tillräcklig kompetens inom alla områden som rör farliga ämnen, men han eller hon måste ha kunskap och erfarenhet att avgöra om situationen påkallar särskild expertkompetens. Finns behov av särskild expertis, måste en sådan på mycket kort tid kunna nås för att göra en lägesbedömning och ge professionella råd till vad CBRNE-teknikern på plats skall företa sig.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI; Umeåenheten) har förmågan att vara ett sådant expertstöd till Polisen och förklarat sig intresserat att ta på sig en sådan roll. Ett expertstöd kan komma att omfatta mer än lägesbedömning och rådgivning. Det kan också behöva inbegripa att på platsen ta och undersöka det farliga provet.

På brottsplatsen kan i detta skede, beroende på typ av händelse, också behövas forensiska, rättsmedicinska, strålskyddskunniga och andra experter som tillsammans med CBRNE-teknikern vidtar de

---

<sup>8</sup> NBCE står för nukleär, biologisk, kemisk och explosiv.



inledande mått och steg som för brottsutredningar ofta är särskilt viktiga. En mobil expertgrupp för ändamålet behövs alltså. Kärnan i en sådan bör bestå av expertis från FOI, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), andra sakförstående statliga myndigheter inom områdena smittskydd, strålskydd m.fl. och poliser som är CBRN-tekniker. Det är naturligt att Rikskriminalpolisen bör vara huvudman för en mobil expertgrupp.

Farliga prover måste på ett säkert sätt kunna tas om hand och analyseras också i laboratoriemiljö. I landet måste det finnas kvalificerade laboratorieresurser som har förmåga att hantera prover från alla tänkbara scenarier. En lösning kan vara att skapa ett nationellt laboratorium som kan ta emot, packa upp och i ett första steg identifiera klasser av ämnen och göra en riskbedömning. Eventuellt måste också en första detoxifiering (oskadliggörande) göras innan provet skickas vidare till ett nätverk av andra specialiserade laboratorier t.ex. SKL eller andra myndighetslaboratorier.

På ett sådant nationellt laboratorium måste ställas stora krav på rutiner, utrustning och lokaler. Lokaler och utrustning måste klara CBRN och eventuellt även E. Det är viktigt att den analytiska förmågan inte bara kan svara på vilka ämnen provet innehåller utan att det görs på ett sådant sätt att de forensiska bevis som finns på och i materialet kan säkras och analyseras vidare. Kompetens måste finnas för att bevis av traditionellt kriminaltekniskt slag, t.ex. fingeravtryck, andra spår, DNA m.m. inte riskerar att förstöras vid analysen av vad materialet består av och den eventuella detoxifieringen. Kompetens måste även finnas för att säkra och analysera vidare de forensiska bevis som kan finnas i det farliga provet.

Idag finns inget sådant laboratorium inom Sverige.

FOI i Umeå har en unik ställning i Sverige när det gäller förmågan och förutsättningar att omhänderta giftiga substanser, samt som enda laboratorium, förmåga att analysera alla typer av CBRN-agens och relaterade ämnen. Många frågeställningar och analyser av CBRN-prover är också av sådan karaktär att de inte kan eller av säkerhetsskäl får utföras av andra laboratorier. FOI skulle utgöra en naturlig bas för att bygga upp ett kvalificerat mottagnings/upppacknings laboratorium för farliga prover.

Huvuddelen av de förslag som har presenterats i detta avsnitt bygger på ett utredningsarbete som SKL och FOI har påbörjat.<sup>9</sup> Det utredningsarbetet bör fortsätta med sikte på att skapa de

---

<sup>9</sup> En preliminär rapport Det farliga okända provet.

praktiska och andra arrangemang som behövs för att genomföra förslagen. Eftersom det är Polisen som står i centrum för de arrangemang som behövs, är det lämpligt att Rikspolisstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten engageras i det fortsatta arbetet. En naturlig form för detta är att myndigheterna får ett uppdrag av regeringen.

#### 4.4 Slutsatser

Vår analys visar att det finns flera situationer i samband med bekämpning av terrorism och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället där Polisen har behov av stöd från andra myndigheter, inte minst från Försvarsmakten. Polisen kan som framgått komma att behöva olika slags stöd i skilda skeden och situationer. Det handlar bl.a. om underrättelseinformation, tillgång till flygresurser och fartyg samt särskilda vapeninsatser.

Vi har inte kunnat se något behov av omedelbara insatser från Försvarsmaktens sida på Polisens ansvarsområde utan föregående kontakt med Polisen. I våra spel har det i samtliga situationer varit Polisen själv som identifierat behovet av stöd och som sedan bett om bistånd med en viss insats. Varje stödåtgärd har med andra ord föregåtts av någon slags kommunikation mellan Polisen och Försvarsmakten. Vi har därmed inte haft anledning att närmare överväga och utforma en sådan beslutsmodell som beskrivs i direktiven och som skulle möjliggöra omedelbara insatser från Försvarsmakten.

Det finns alltså ett behov av en ordning där Polisen kan få stöd från andra myndigheter. Ett alternativ till ett sådant system skulle kunna vara att förstärka Polisens egna resurser så att hjälp inte behövs från annat håll. Lösningar som vi har kommit in på är att utöka Polisens nationella insatsstyrka och/eller göra det juridiskt möjligt för de polisiära insatsstyrkorna från våra nordiska grannländer att vid behov förstärka Nationella insatsstyrkan. Den senare frågan har i annat sammanhang aktualiserats för regeringen, så den lämnar vi.<sup>10</sup>

Vår uppfattning är emellertid att även om Polisen skulle förstärkas på de angivna sätten skulle detta inte fullt ut täcka det aktuella behovet av stöd. Det man skulle kunna uppnå med sådana satsningar är att Polisen på egen hand kan klara fler av de svåra fallen på den

---

<sup>10</sup> Rikspolisstyrelsen har i skrivelser till regeringen hösten 2004 väckt frågan om utveckling av det nordiska polissamarbetet.

eskalerande trappan. Men de allra svåraste situationerna skulle Polisen ändå inte kunna hantera ensam eftersom det utöver en personell förstärkning kräver tillgång till bl.a. flygplan, båtar och kraftiga vapen. Som vi tidigare framhållit ligger det för övrigt inte i utredningens uppdrag att överväga frågor om direkta resursförstärkningar till Polisen eller till Försvarsmakten för den delen.

Ytterligare en möjlig resurs som man bör ha för ögonen i samband med Polisens behov av stöd för terrorismbekämpning m.m. är det stöd som skulle kunna lämnas av andra länder enligt den s.k. solidaritetsklausulen i det nya EU-fördraget. I avvaktan på vad som sker med fördraget har ansetts att solidaritetsklausulens anda skall vara vägledande för medlemsstaternas handlande. Det anses dock oklart hur förpliktande solidaritetsklausulen egentligen är. Härtill kommer att man bör beakta att det kan ta längre tid innan hjälp når fram från andra länder än om stöd hämtas från svenska myndigheter. Som vi har sett i typfallen kan stödinstanter komma att behövs inom en halvtimme. Sedan kan det vara för sent.

Vår slutsats är därför att den bästa lösningen på frågan hur Polisen skall kunna tillförsäkras stöd är att de inhemska resurser som redan finns hos andra myndigheter ställs till Polisens förfogande och under tydlig polisiär ledning i kampen mot terrorismen och liknande brottslighet. Vid lite eftertanke är det ganska självklart att, om stora samhällsvården står på spel till följd av terroristangrepp, många av samhällets resurser bör kunna tas i anspråk. Detta är också samhällsekonomiskt en bra lösning.

Utredningsarbetet och de analyser som är gjorda har visat att Polisens behov av stöd uteslutande tar sikte på statliga myndigheter. Brottsbekämpning hör ju till det statliga ansvarsområdet. Även om kommunala räddningstjänsten och sjukvården har centrala uppgifter i samband med terroristattacker, är deras uppgifter sådana att dessa organ inte bör involveras i terrorismbekämpning.

De stödåtgärder som Polisen behöver från andra statliga myndigheter kan inte fullt ut ges inom ramen för nuvarande lagstiftning. Det gäller t.ex. Försvarsmaktens möjlighet att använda s.k. laga befogenheter vid ingripanden mot enskilda. En ordning som den vi förespråkar kräver bl.a. därför en ny reglering. I nästa avsnitt diskuterar vi en sådan.

Om våra förslag förverkligas, krävs att både Polisen och stödjande myndigheter planerar, utbildar och övar på samverkan inom ramen för regleringen. Inte minst viktigt är att ledningen och styrningen blir den bästa. Mer härom se avsnitt 5.

## 5 En lag om stöd till Polisen

**Vårt förslag:** Möjligheten för Polisen att i samband med terrorism m.m. påkalla stöd från andra statliga myndigheter bör regleras i en lag. Huvudkomponenterna i lagen bör vara förutsättningarna för stöd samt bestämmelser om ledning och befogenheter.

### 5.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 4 har Polisen i vissa svåra lägen i samband med terrorism m.m. behov av stöd från andra statliga myndigheter, främst från Försvarsmakten. För att det inte skall råda någon osäkerhet om vad som skall gälla i fråga om stödet till Polisen bör frågorna samlas i en särskild reglering.

Vi är angelägna om att de regler vi föreslår skall få en så långt möjligt tidlös utformning. Hotbilden mot Sverige anses idag vara låg men den är en färskvara som varierar över tiden och kan ändras snabbt beroende på vad som sker i Sverige och i vår omvärld. Vår förhoppning är självfallet att de regler vi föreslår aldrig skall behöva komma till användning, men om ett läge skulle uppstå där Polisen behöver stöd från en annan myndighet är det vårt uppdrag att se till att det finns bestämmelser som ger legitimitet åt de stödinsatser som behövs. Det är viktigt att de nya reglerna gör det möjligt för Polisen att begära stöd när sådant behövs vid terroristhändelser av skilda slag. Eftersom det är svårt att exakt förutse vad stödåtgärderna i de enskilda fallen kan behöva bestå av, bör de nya bestämmelserna inte innehålla för mycket detaljreglering utan vara allmänt hållna.

De nya reglerna om stöd till Polisen skall ha lagform, eftersom personal från Försvarsmakten ges rätt att ingripa mot enskilda med laga befogenheter. För övrigt har en reglering om myndigheters skyldighet att lämna stöd till Polisen i samband med terrorism-

bekämpning m.m. sådan dignitet att den bör beslutas av riksdagen. Ett annat skäl är att det är viktigt att frågan får en långsiktig och bestående lösning som en reglering i lagformen innebär.

Vårt namn på den nya lagen är lagen om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet.

I detta avsnitt behandlar vi huvudkomponenterna i den nya lagen. Det handlar om förutsättningarna för stöd samt bestämmelser om ledning och befogenheter.

Ytterligare frågor behöver lösas. En del av dem kan regleras i en förordning, t.ex. de närmare formerna för hur stöd skall begäras och beslutas. Vi lämnar förslag till en sådan förordning. Andra mer detaljerade och praktiska frågor såsom arbetsmetoder och rutiner bör lösas gemensamt av berörda myndigheter. Viktiga komponenter för att få ett nytt system att fungera är också planering, utbildningsinsatser och övningar för berörd personal från de olika myndigheterna.

## 5.2 Förutsättningarna för stöd

Den nya lagen bör i första hand tillämpas i samband med brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Detta är en självklar utgångspunkt. Men som vi konstaterat i avsnitt 3.3 kan stöd behövas också i situationer när det är oklart om det rör sig om ett verkligt terroristbrott. Lagen bör alltså vara tillämplig vid stöd till Polisen i samband med *sådana brott som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott*. Det bör också krävas att brottet är särskilt svår-  
bemästrat.

Men den nya lagen bör även vara tillämplig i samband med *andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället*. Detta uttryck är hämtat från direktiven till utredningsuppdraget. Uttrycket anger klart att det skall röra sig om en allvarlig, omfattande brottslighet som angriper samhället eller vissa vitala samhällsfunktioner. Med denna beskrivning bör under lagen rymmas vissa extrema fall av grov, organiserad brottslighet, både med och utan koppling till terrorism, samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som utsätter rättsväsendet och andra samhällsordningens grundpelare för påfrestningar av allvarligt slag.

Uttrycket grov, organiserad brottslighet har inte någon helt vedertagen definition. I långa stycken råder dock enighet om vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att sådan brottslighet skall

anses föreligga. Inom EU används en förteckning över kriterier för organiserad brottslighet. Gärningar som typiskt sett kan höra hemma under beteckningen organiserad brottslighet är narkotikabrott, korruption, penningtvätt, beskyddarverksamhet, utpressning, människorov, människohandel (s.k. trafficking) samt smuggling av tobak, alkohol och skjutvapen. För att den skall betraktas som organiserad skall den t.ex. ske i samverkan mellan fler än två personer eller genom kriminella nätverk. Det är knappast ändamålsenligt att ge sig på att försöka precisera uttrycket mer än så här. Det är som med elefanten: den är svår att beskriva, men lätt att känna igen när man ser den.

Systemhotande brottslighet förknippas framför allt med den s.k. MC-brottsligheten. Grupperna kring MC-brottsligheten förklarar ofta öppet att de står utanför den rådande samhällsordningen. Det systemhotande inslaget har bidragit till den subkultur som utvecklats runt grupperna. Andra kriminella accepteras i gruppen genom att de begår just systemhotande brott. Den organiserade brottslighetens systemhotande verksamheter omfattar utpressning och korruption samt systematisk påverkan genom hot och våld på myndigheter, politiker och medier för att skydda de egna i gruppen. Utpressning mot det lokala näringslivet och mot privatpersoner är en etablerad verksamhet bland vissa grupper. Påtryckningar i form av våld och hot mot vittnen och målsäganden är satta i system. Kidnappning (människorov) är ett problem under uppsegling.

För Polisen innebär den organiserade brottslighetens systemhotande verksamhet att kriminaliteten har den brottsbekämpande polisverksamheten som måltavla. Man försöker påverka på alla nivåer inom polisen. Både chefer på olika befattningar och poliser med lägre befattningar utsätts i stor utsträckning. Såväl spanings- och utredningsarbetet riskerar att bli lidande, och man måste söka sig fram på nya vägar genom bl.a. särskilda skydds- och spaningsinsatser.

Polisen har hittills med egna resurser kunnat klara sina uppgifter, men vi kan komma därefter att den organiserade brottslighetens systemhotande verksamhet växer sig så stark att Polisen i exceptionella lägen kan behöva stöd från andra myndigheter för att kunna bemästra situationen. Det kan gälla stöd med bl.a. teknik för spaningsändamål, transporter, övervakning och skydd och till och med fritagningsoperationer.

Sammanfattningsvis är det viktigt att understryka att möjligheten till stöd enligt den nya lagen när det gäller annat än terroristbrott är reserverad för exceptionella fall. Stöd kan därmed inte begäras i

samband med sådana brott eller sådana svårartade ordningsstörningar som Polisen återkommande har att hantera, t.ex. upplopp, gängbrottslighet resp. fotbollshuliganism. Som framgått måste det röra sig om ett allvarligt brott som medför betydande påfrestningar på samhället.

Den nya lagen bör göra det möjligt för Polisen att begära stöd inte bara i samband med ett angrepp utan också i förebyggande syfte och efter ett attentat.

Av lagen bör framgå att en myndighet är skyldig att lämna stöd till Polisen. Förutsättningarna är att myndigheten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet. Det sagda innebär att Polisen i praktiken bör kunna påräkna stöd i så gott som alla fall då man begär det.

Stöd enligt den nya lagen kan t.ex. lämnas som underrättelser och annan information samt i form av utrustning, transporter och personella resurser.

Det är viktigt att understryka att lagen inte reglerar samverkan och samarbete som sker på områden och i situationer som ligger utanför lagens tillämpningsområde, dvs. som inte gäller Polisens terrorismbekämpning av kvalificerat slag. Stöd som Försvarsmakten lämnar enligt stödförordningen berörs alltså inte. Hur den nya regeringen förhåller sig till stödförordningen beskrivs under avsnitt 6.

Som nyss sagts omnämns underrättelser som exempel på stöd som ryms under den nya lagen. Underrättelser av betydelse för Polisens terrorismbekämpning kan finnas, förutom hos Tullverket och Kustbevakningen, vid de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet, dvs. Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Det redan etablerade samarbetet med Polisen (Säkerhetspolisen), liksom ett framtida utvidgat samarbete, på försvarsunderrättelseområdet styrs närmare av andra bestämmelser eller rutiner. De regler som finns i lagstiftningen om försvarsunderrättelseverksamhet bl.a. i fråga om kontrollfunktioner skall, som speciallagstiftning, tillämpas också när det gäller underrättelser av betydelse för Polisens terrorismbekämpning. Någon erinran om detta behöver knappast göras i den nya lagen. Däremot bör det av den förordning som föreslås framgå att stöd i form av underrättelser eller annan information inte behöver omgärdas av samma former för hur stöd skall begäras och beslutas som gäller för det mer materiella stödet.

### 5.3 Ledning

En viktig fråga som skall behandlas i den nya lagen är ledningsfrågan. Eftersom vi hela tiden rör oss inom Polisens arbets- och ansvarsområde är det naturligt att personal från andra myndigheter ytterst bör stå under Polisens ledning. Polisen bör alltså ha det överordnade ledningsansvaret när personal från andra myndigheter lämnar stöd. Den stödjande myndigheten skall själv svara för den närmare, praktiska ledningen av de egna resurserna inom ramen för de uppdrag och instruktioner som Polisen lämnar. Polisens metod att leda kan variera beroende på hur stor koppling stödinsatsen har till de uppgifter som Polisen utför i det enskilda fallet. Detta betyder t.ex. att en myndighet som skall sammanställa informations- eller underrättelsesmaterial till Polisen kan utföra arbetet relativt självständigt och sedan avrapportera till polisledningen.

Det ligger dock i sakens natur att Försvarsmaktens personal som utövar polismans befogenhet (se mer härom i avsnitt 5.4) bör vara nära knuten till ett polisbefäl. Situationen kan jämföras med den ordning som gäller för Nationella insatsstyrkan. När insatsstyrkan, som hör under Rikskriminalpolisen, får ett uppdrag av en polismyndighet ute i landet står insatsstyrkan under den påkallande polismyndighetens direkta ledning, även om den omedelbara operativa ledningen på platsen utövas av ett polisbefäl inom styrkan. Ett beslut om insats föregås dock givetvis av en dialog mellan polismyndigheten och insatsstyrkan. Motsvarande arbetsformer bör tillämpas när det gäller resursstöd enligt den nya lagen.

Polisens ledningsuppgifter enligt den nya lagen över resurser som andra myndigheter lämnar som stöd ställer Polisen inför delvis nya lednings- och styrningsuppgifter. För att kunna svara upp mot detta bör ytterligare satsningar göras när det gäller utbildning för de polisbefäl som kommer att ha uppgifter på området.

### 5.4 Personal från andra myndigheter

#### *Befogenheter för Försvarsmaktens personal*

När andra myndigheter lämnar stöd enligt den nya lagen bör endast sådan personal som har lämplig utbildning m.m. för uppgiften medverka. De stödjande myndigheterna bör ha till uppgift att se till att den medverkande personalen i det enskilda fallet har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.



En betydelsefull fråga som bör regleras i den nya lagen är vilka befogenheter personal från andra myndigheter skall ha när den lämnar stöd till Polisen enligt den nya lagen. Frågan rör framför allt personal från Försvarmakten.

Stödförordningen ger inte den militära personalen någon polisiär befogenhet. I stället föreskrivs att sådan personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Vidare får personalen inte tas i anspråk för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas.

I några andra författningar har dock ickepolisiär personal för särskilda situationer getts vissa av polisens befogenheter. Detta gäller t.ex. tjänsteman vid Kustbevakningen som medverkar vid polisiär övervakning (29 § polislagen) och skyddsvakter (10–14 §§ lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.).

Vår analys av Polisens behov av stöd visar att de flesta stödåtgärder som blir aktuella från andra myndigheter vid ett terroristattentat rör underrättelser, analyser och liknande samt tillgång till materiella resurser för bl.a. transporter. I extrema situationer kan det dock finnas ett behov av att Försvarmaktens personal sätts in mot enskilda där tvång eller våld kan bli nödvändigt både för att kunna lösa uppgiften och för sitt eget skydd.

En sådan situation kan t.ex. uppstå om personal från Försvarmakten medverkar i att befria personer som hålls som gisslan av terrorister. Försvarmaktens personal bör vid ett sådant ingripande kunna agera med befogenheter som en polisman. Detta innebär bl.a. att personalen bör ha rätt att gripa gärningsmännen och kroppsvisitera dem för att omhänderta vapen och andra farliga föremål. Personalen bör också ha rätt att använda våld t.ex. om den möts med våld eller hot om våld eller om de personer som skall frihetsberövas försöker undkomma. Försvarmaktens personal måste också kunna få använda våld om det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. En sådan befogenhet kan t.ex. behövas om ett kapat flygplan skall tvingas ned på marken eller ett fartyg skall stoppas ute till havs.

Frågan bör lösas på så sätt att Försvarmaktens personal i princip ges polisens befogenhet enligt polislagen (1984:387) ungefär på samma sätt som redan gäller för skyddsvakter, både civila och militära. I förevarande fall bör dock befogenheterna sträcka sig längre än vad som gäller för skyddsvakter. Personal från Försvarmakten

bör också ha samma befogenhet som polisman har enligt 24 kap. rättegångsbalken att gripa någon.

Vad nu sagts innebär att proportionalitetsprincipen i polislagen blir tillämplig också på Försvarmaktens personal som stöder Polisen, dvs. ett ingripande skall ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. När personal från Försvarmakten utövar polisiära befogenheter, skall det alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl.

De befogenheter som nu nämnts bör endast tillkomma personal som har erforderlig utbildning och kvalifikationer i övrigt. Sådan personal måste vid sitt stödjande arbete kunna tillåtas bli utsatt för viss fara.

### *Totalförsvarspliktigas skyldighet att delta*

Ytterligare en fråga som bör behandlas i den nya lagen är vilken personal inom Försvarmakten som skall ha skyldighet att delta i insatser som stöder Polisen. Skall enbart anställda och kontraktspersonal vara skyldiga att delta eller skall skyldigheten omfatta även värnpliktiga?

Enligt 9 § stödförordningen är den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt skyldig att delta i verksamhet enligt förordningen endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda. I det nämnda lagrummet föreskrivs att grundutbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. Repetitionsutbildningen skall vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. Utbildning för fredsfrämjande verksamhet kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Skyldigheten för totalförsvarspliktiga att delta i stödjande verksamhet enligt den nya lagen bör inte vara större än enligt den gällande stödförordningen. Med tanke på de farliga situationer som kan uppstå i samband med ingripanden mot terrorister bedömer vi att utrymmet för totalförsvarspliktiga att delta i stödjande verk-

samhet enligt den nya lagen inte är stort. Det kan dock finnas vissa uppgifter som kan utföras som ett led i utbildningen. En prövning från Försvarsmaktens sida får göras före varje deltagande. Det bör också betonas att när det saknas övningsmoment finns det inte något som hindrar att totalförsvarspliktiga frivilligt deltar i verksamhet som går utanför utbildningsplikten efter att särskilt avtal därom har träffats mellan den totalförsvarspliktige och Försvarsmakten. Den möjligheten skulle i terroristsammanhang kunna användas beträffande värnpliktiga med specialistkunskaper på ett särskilt område, t.ex. s.k. ytbärgare inom marinen. Ordningen med avtal används idag i fråga om viss tjänstgöring för beredskapspoliser.

## 5.5 Skadeståndsfrågor

Olika skadeståndsrettsliga frågor kan uppkomma då andra myndigheter lämnar stöd till Polisen. Personer och egendom kan komma till skada.

Frågan om skadestånd utreddes grundligt i samband med stödförordningens tillkomst.<sup>1</sup> Slutsatsen blev att Försvarsmaktens ansvar när den lämnar stöd till en annan myndighet är att bedöma enligt vanliga skadeståndsrettsliga principer i varje enskilt fall. Några allmänna bestämmelser om skadestånd befanns därför inte nödvändiga i stödförordningen.

Mot bakgrund härav anser vi inte att frågan om skadestånd behöver regleras särskilt i den nya lagen.

## 5.6 Genomförandefrågor m.m.

Med den korta tid som stått till utredningens förfogande har det inte varit möjligt att närmare behandla olika genomförandefrågor utöver vad som redan redovisats. Det gäller personalfrågor, tillgängligheten för olika resurser hos andra myndigheter, ekonomiska frågor, följdändringar i andra författningar osv. Sådana överväganden får i stället göras i den fortsatta beredningen av våra förslag.

När det gäller de övergripande ekonomiska konsekvenserna för staten gör vi följande bedömning. Våra förslag innebär att resurser som redan finns, framför allt hos Försvarsmakten, skall kunna

---

<sup>1</sup> Se Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98) s. 178 och bilaga 3 (promemoria upprättad av f.d. justitierådet Bertil Bengtsson).

utnyttjas också i Polisens tjänst. Det handlar alltså inte om att skapa något i grunden nytt utan snarare om att använda befintliga resurser i nya sammanhang. Försvarsmakten genomgår just nu flera olika förändringar som bl.a. innebär att arbetet inriktas på delvis nya uppgifter (vårt arbete utgör bara en del) medan andra uppgifter försvinner. Detta leder till att resurserna inom försvaret måste omfördelas. Även i ljuset av detta gör vi bedömningen att våra förslag kommer att leda till ökade kostnader för staten. Det har dock inte funnits utrymme för att göra några tillförlitliga beräkningar av storleken.

Här skall nämnas att vår utgångspunkt är att myndigheter som lämnar stöd till Polisen skall få betalt för detta. I likhet med vad som gäller vid stöd enligt stödförordningen behöver full kostnadstäckning inte uppnås. Det sistnämnda betyder t.ex. att Polisen inte behöver betala fullt ut för stöd som Försvarsmakten lämnat med befintliga resurser utan bara för de merkostnader som föranleds av stödinsatsen. En reglering med denna innebörd bör beslutas i myndigheternas regleringsbrev.

## 6 Författningskommentar

### 6.1 Lagen om stöd till Polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet

#### 1 §

Lagen gäller alla statliga myndigheter under regeringen då det är fråga om stöd i samband med sådana brott som anges i 2 §. Många gånger är det resurser från Försvarmakten som kan behöva tas i anspråk men även andra myndigheter kan behöva lämna stöd till Polisen. Det kan gälla Kustbevakningen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Tullverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk och myndigheter inom områdena smittskydd och strålskydd.

Polisens behov av stöd från olika myndigheter har behandlats i avsnitt 4.3.

#### 2 §

Bestämmelsen ger Polisen möjlighet att begära stöd i alla de tre skedena, dvs. före, i samband med och efter ett attentat. Angående behovet av stöd i de olika skedena se avsnitt 4.3.

Lagen är tillämplig i samband med sådana brott som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och som är särskilt svårbemästrade och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Till den sistnämnda gruppen hör vissa extrema fall av grov, organiserad brottslighet, både med och utan koppling till terrorism, samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som utsätter rättsväsendet och andra samhällsordningens grundpelare för påfrestningar av allvarligt slag. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

Som tidigare framhållits (avsnitt 3.2) omfattar den föreslagna regleringen inte situationer som innebär storskaliga terroristangrepp

på landet och som utgör ett väpnat angrepp och där Försvarsmakten har egna stridsuppgifter.

### 3 §

I paragrafen ges en exemplifierande beskrivning av vilka slags resurser ett stöd kan gälla. Det anges att stöd kan lämnas i form av bland annat underrättelser och annan information samt utrustning, transporter och personella resurser. Stöd kan också lämnas i form av verksamhet t.ex. som en bevakningsuppgift som utförs av en enhet, dvs. en grupp av personer. När transportkapacitet tillhandahålls kan den omfatta såväl transportmedlet som dess besättning. En mer ingående beskrivning av stödbehovet finns i avsnitt 4.3.

### 4 §

Enligt bestämmelsen skall en myndighet lämna stöd om den har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet. Det senare innebär att det måste föreligga mycket starka skäl för att en myndighet skall kunna avböja en begäran om stöd.

En särskild fråga är hur en myndighet skall hantera en situation där stödinsatser efterfrågas både enligt den föreslagna lagen och enligt 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och resurserna inte räcker för båda uppgifterna. På den frågan kan man inte ge något generellt svar. Om en sådan situation någon gång uppkommer, får den lösas i det enskilda fallet efter diskussioner med räddningsledaren och Polisen.

### 5 §

I paragrafen fastslås att Polisen dvs. Rikspolisstyrelsen eller lokal polismyndighet har ledningsansvaret över de resurser som andra myndigheter lämnar som stöd enligt lagen. Den stödjande myndigheten skall svara för den närmare, praktiska ledningen av de egna resurserna. Det betyder att personal från t.ex. Försvarsmakten som medverkar i en insats står under befäl av en militär chef under Polisens operativa ledning. Motsvarande gäller t.ex. för medverkan från Kustbevakningens enheter.

När personal från Försvarsmakten utövar polismans befogenhet skall detta dock alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl. Bestämmelsen har berörts i avsnitt 5.3.

**6 §**

Enligt bestämmelsen har de stödjande myndigheterna ansvaret för att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Endast personal med lämplig utbildning, kompetens och erfarenhet för uppgiften får medverka.

**7 §**

I *första stycket* fastslås att stödjande personal från Försvarmakten har polismans befogenhet. Detta innebär att Försvarmaktens personal i extrema situationer kan sättas in för att använda våld mot enskilda. En sådan situation kan t.ex. uppstå om Försvarmaktens personal medverkar i att befria personer som hålls som gisslan av terrorister eller om ett angrepp måste avväjas med sådana vapenmedel som bara Försvarmakten förfogar över.

I *andra stycket* föreskrivs att polismans befogenhet får utövas endast av personal som uppfyller de krav regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.

**8 §**

Inom Försvarmakten är enbart anställda och kontraktspersonal skyldiga att delta i stödverksamhet enligt den nya lagen. Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är enligt aktuell bestämmelse skyldig att delta endast om det är förenligt med utbildningen. I de fall det saknas övningsmoment finns det inte något som hindrar att totalförsvarspliktiga frivilligt deltar i verksamhet som går utanför utbildningsplikten efter att särskilt avtal därom har träffats mellan den totalförsvarspliktige och Försvarmakten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.

**9 §**

I bestämmelsen föreskrivs att totalförsvarspliktiga och personal från andra myndigheter än Försvarmakten inte får användas för uppgifter enligt den nya lagen som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Det är Polisens sak att se till att den aktuella personalen inte tilldelas uppgifter som är förenade med fara.

## 10 §

Lagen avslutas med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter för verkställighet av den nya lagen.

Det närmare innehållet i bemyndigandet för regeringen kommer till uttryck i den förordning som föreslås. I den regleras bl.a. de närmare formerna för hur stöd skall påkallas och beslutas. Enligt en uttrycklig bestämmelse i förslaget till förordning bemyndigas Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter om de kvalifikationskrav som skall gälla för den personal som skall kunna utöva polisiära befogenheter. Även andra föreskrifter kring verkställigheten av lagen skall Rikspolisstyrelsen kunna meddela. Det kan gälla t.ex. den närmare ordningen för ledningsansvaret och för de särskilda rutiner som bör gälla inom Polisen för de politiska organens insyn och kontroll inom lagens tillämpningsområde.

## 6.2 Den föreslagna regleringens förhållande till stödförordningen

Den föreslagna regleringen skiljer sig på flera sätt från den nu gällande förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen). Skillnaderna avser bl.a. vilken myndighet som lämnar stöd, till vilken verksamhet eller myndighet stöd lämnas, vid vilka händelser som stöd lämnas och om det finns en skyldighet att lämna begärt stöd eller inte. Här beskrivs skillnaderna mellan de båda regleringarna utifrån dessa aspekter.

Stödförordningen är begränsad till sådant stöd som Försvarsmakten lämnar. Den föreslagna lagen och förordningen skall däremot gälla för stöd från samtliga statliga myndigheter under regeringen, inklusive Försvarsmakten.

Det stöd som Försvarsmakten får lämna enligt stödförordningen kan avse all civil verksamhet som bedrivs av myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Det görs dock undantag i stödförordningen för sådant stöd från Försvarsmakten till civil verksamhet som regleras särskilt i lag eller annan förordning. För sådant stöd gäller alltså inte stödförordningen. En sådan särskild reglering utgörs av den nu föreslagna lagen och förordningen om stöd till Polisen. Det betyder att stödförordningen inte är tillämplig då det gäller Försvarsmaktens stöd till Polisen för bekämpning av terroristbrott m.m. enligt den reglering som nu föreslås.



Försvarsmaktens stöd enligt stödförordningen är inte begränsad till vissa slag av händelser, utan kan i princip gälla all civil verksamhet. Enligt den föreslagna regleringen är det däremot bara i samband med bekämpning av terrorism m.m. som Försvarsmakten och övriga myndigheter skall lämna stöd till Polisen. Stödförordningen ger en rätt för Försvarsmakten att lämna stöd till civil verksamhet; den innebär alltså, till skillnad mot den föreslagna regleringen, ingen skyldighet att lämna stöd. Den föreslagna lagen föreskriver däremot att Försvarsmakten och andra myndigheter är skyldiga att lämna stöd om myndigheten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet. Den föreslagna lagen innehåller alltså till skillnad från stödförordningen i praktiken ingen valmöjlighet för Försvarsmakten i frågan om stöd skall lämnas eller inte.

# Kommittédirektiv



**Polisens behov av stöd i samband med terroristattentat m.m.**

**Dir.  
2004:119**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2004.

## Sammanfattning av uppdraget

Det är polisens uppgift att förebygga och bekämpa brott och därmed också terroristattentat. De senaste årens omfattande terroristattacker har aktualiserat frågan om och i så fall när polisens kompetens och resurser kan behöva kompletteras med insatser från andra myndigheter. Ett utredningsarbete rörande dessa frågor inleddes genom uppdraget till den s.k. 11 september-utredningen. Utredningen föreslog ett antal åtgärder, bl.a. ett förslag till en ny lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid. Förslagen har remissbehandlats. Lagförslaget skulle närmast ses som en skiss.

En särskild utredare tillkallas nu för att fortsätta och fördjupa utredningens arbete samt ta fram ett slutligt förslag. Utredaren har i uppdrag att överväga vilket stöd polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Om ett sådant behov anses föreligga skall förslag till en tydlig lagreglering lämnas särskilt när det gäller frågan om att ta militära resurser i anspråk för denna form av brottsbekämpning och det kan bli fråga om att använda våld eller tvång mot enskilda.

I uppdraget ligger att överväga frågor om uppgifter, befogenheter, ledning och kompetens för berörd personal vid andra myndigheter och då särskilt Försvarsmakten. Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder. Uppdraget omfattar emellertid inte ändringar av grundlag. Utredaren skall redovisa vilka konsekvenser, inklusive ekonomiska, som förslagen kan medföra.

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 augusti 2005.

## Bakgrund

Regeringen tillkallade i december 2001 en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser i Sverige (11 september-utredningen, Ju 2001:13, dir. 2001:120).

I uppdraget låg också bl.a. att undersöka om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter och andra offentliga organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser.

Uppdraget redovisades i mars 2003 i betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32). I betänkandet konstaterar utredningen bl.a. att bilden av vad vissa internationella terroristgrupper är beredda till har förändrats radikalt efter terroristattacker i USA den 11 september 2001. Den nya hotbilden berör även Sverige, även om inga kända terroristaktörer för närvarande bedöms ha avsikt och förmåga att utföra terroristattentat mot svenska intressen. Hoten hänger snarare samman med att Sverige är föremål för en internationell och fluktuerande hotmiljö och att hot om attentat kan riktas mot utländska staters eller utländska organs intressen från såväl som på svenskt territorium.

Utredningen har gått igenom regelverk och beredskap för svenskt vidkommande mot bakgrund av den hotbild som numera finns.

I betänkandet lägger utredningen fram förslag till ett antal nya författningar och till författningsändringar och andra åtgärder. Av särskilt intresse i detta sammanhang är ett förslag till en ny lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten i fredstid. Lagförslaget skall enligt utredningen närmast ses som en skiss.

Den föreslagna lagen inleds med en hänvisning till 10 kap. 9 § regeringsformen och ett konstaterande att därav följer att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del av denna i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. I väpnat angrepp mot riket bör enligt vad utredningen anför numera kunna ligga också vissa angrepp som inte härrör från en främmande stat, såsom storskaliga terroristattacker.

I den föreslagna lagen föreskrivs att om regeringens beslut inte kan avvaktas vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot därom, får Försvarsmakten bruka det våld som är nödvändigt

för att avvärja faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från en främmande stat. Polisen och Kustbevakningen föreslås även kunna begära att Försvarsmakten, vid våldshandlingar eller hot som inte utgör väpnat angrepp mot riket och som härrör från fartyg eller luftfartyg, skall kunna få ingripa med det våld som är nödvändigt för att avvärja omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom.

### Behovet av en utredning

Terrorismens utveckling har, som utredningen funnit, i vissa avseenden ställt nya krav på myndigheternas agerande när det gäller att möta våld eller hot mot svenska intressen eller mot utländska intressen i Sverige. Även om hotbilden mot svenska intressen här i riket för närvarande är relativt låg, är det nödvändigt att det också i vårt land finns ett regelverk och en beredskap som gör det möjligt att ingripa på ett effektivt sätt mot hot och våldshandlingar av det slag som ingår i den nya hotbilden. Regelverket måste givetvis även för sådana fall vara utformat så att inte grundläggande rättssäkerhetsintressen åsidosätts.

Frågan om hantering av terrorism har de senaste åren även aktualiserats inom ramen för EU. I det nya konstitutionella fördraget för EU ingår en solidaritetsklausul som anger att alla unionens instrument skall kunna användas för att bistå t.ex. humanitärt med räddningstjänst och andra civila medel, men också med militära resurser om så skulle behövas, om en medlemsstat skulle bli utsatt för en terroristattack eller annan katastrof. Klausulen kommer inte att ställa några krav på hur EU:s medlemsstater på nationell nivå skall lagstifta om användandet av militära resurser för polisiär verksamhet. Denna fråga förblir en nationell angelägenhet. Klausulen kan däremot i framtiden komma att aktualisera frågan om i vilka situationer Sverige vill kunna bistå med nationella resurser inom EU i händelse av en terroristattack eller annan katastrof.

I Sverige är det en uppgift för polisen att ingripa mot brott och därmed också mot hot och våld av terrorister. De senaste årens omfattande terroristattacker på andra håll i världen har aktualiserat frågan om och i så fall när polisens kompetens och resurser kan behöva kompletteras med insatser från andra myndigheter. Redan i dag är det i viss utsträckning möjligt att använda resurser som Försvarsmakten förfogar över för sådana ändamål. Reglerna härom har

begränsningar, bl.a. vad gäller Försvarsmaktens personals befogenheter att använda våld eller tvång mot enskilda.

Utredningens förslag till lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid har, som utredningen framhåller, närmast karaktär av en skiss till hur en reglering på området skulle kunna utformas. Detta framhålls också av ett flertal remissinstanser, vilka anser att frågorna kräver ytterligare utredning. Det är därför uppenbart att det behövs ett fortsatt utredningsarbete för att ta fram ett slutligt förslag till reglering av under vilka förutsättningar och i vilka former polisen kan få stöd från andra myndigheter, och då särskilt Försvarsmakten, för att kunna förhindra och ingripa mot terroristattentat och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Ett sådant fortsatt utredningsarbete bör ta sikte bl.a. på att precisera i vilka situationer och i vilka former andra myndigheters resurser, och då särskilt Försvarsmaktens, kan komma till användning. Det bör särskilt behandla frågor om befogenheter, ledning och kompetens när det gäller den berörda personalen. Också den rättsliga regleringen bör övervägas närmare. Det bör ske genom en särskild utredare.

### Uppdraget

Utredaren skall överväga vilket stöd polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristattentat och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Med andra omfattande brottsliga angrepp på samhället avses emellertid inte sådan brottslighet som polisen återkommande har att hantera i sin ordinarie verksamhet. Inte heller avses situationer av sådant slag som exempelvis uppstod i anslutning till Europeiska rådets möte i Göteborg år 2001.

En kartläggning skall göras av de regler och den ordning som tillämpas i detta avseende i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska länderna och länder inom EU.

Av särskild betydelse är att analysera Försvarsmaktens roll i sammanhanget. Utredaren skall undersöka och precisera i vilka situationer sådana stödjande insatser från Försvarsmakten kan behövas och vari de skall bestå.

En utgångspunkt för uppdraget är att personal från andra myndigheter, inklusive Försvarsmakten, bör stå under polisens ledning när det gäller insatser inom polisens område. Utredaren skall överväga

formerna för en sådan ledning och gränsdragningen gentemot andra myndigheter och då särskilt den militära ledningen. Det kan också uppstå situationer som kräver omedelbara åtgärder av sådant slag som endast Försvarsmakten kan vidta. Utredaren skall därför lämna förslag på hur beslutsfattandet vid insatser med Försvarsmaktens resurser i sådana fall bör organiseras. Vidare skall utredaren överväga vilka närmare befogenheter andra myndigheters, särskilt Försvarsmaktens, personal bör ha i vid en insats i Sverige, exempelvis när det gäller att ingripa med våld eller tvång mot enskilda. Därvid skall utredaren analysera vilka konsekvenserna blir av att använda militär personal i brottsbekämpning. Det måste också säkerställas att den berörda personalen har den kompetens och de rättsliga möjligheter som behövs för att utöva befogenheterna på ett rättsenligt och i övrigt betryggande sätt.

Utredaren skall överväga den rättsliga regleringen när det gäller att utnyttja andra myndigheters resurser och befogenheterna för deras personal. I sammanhanget skall beaktas att 10 kap. regeringsformen innehåller regler som rör förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. I 10 kap. 9 § regleras kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att insätta rikets försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot riket från andra stater. Hur försvarsmakten i övrigt kan tas i anspråk – t.ex. för att ingripa mot brottslighet i form av terroristaktioner – regleras inte i regeringsformen.

Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar samt andra åtgärder som ökar möjligheterna att utnyttja samhällets samlade resurser på ett rättssäkert sätt. Det är särskilt angeläget att utredaren lämnar förslag på en tydlig lagreglering för det fall förslagen innebär att polisen skall kunna få stöd av Försvarsmakten vid den form av brottsbekämpning som nu är i fråga och som kan medföra användning av våld eller tvång mot enskilda. Utredaren skall beakta andra utredningar som har genomförts i sammanhanget, exempelvis SOU 2001:98 Stöd från Försvarsmakten. Uppdraget omfattar inte ändringar av grundlag.

Utredaren skall redovisa vilka konsekvenser som förslagen kan medföra bl.a. för de myndigheter som föreslås lämna stöd till polisen. Vidare skall utredaren redovisa om förslagen leder till merkostnader och vid sådant förhållande lämna förslag på dess finansiering. När det gäller Försvarsmakten skall utredningen särskilt överväga vilka konsekvenser förslagen får för Försvarsmaktens möjligheter att utöva sina huvuduppgifter.

### Uppdragets genomförande

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, bl.a. Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Kustbevakningen och Krisberedskapsmyndigheten.

Till stöd för utredarens arbete med förslagen skall en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2005.

(Justitiedepartementet)

# Short Summary in English

## Background

The main task for the Police is to prevent and combat crime including terrorist attacks. Recent large-scale terrorist attacks throughout the world have highlighted the question whether, and if so when, the resources of the Police need to be complemented with contributions from other public authorities.

The study of these issues was initiated with the so-called "September 11 Commission". A report was delivered in March 2003. A new Commission was appointed in November 2004. The assignment for the new Commission is to continue the previous Commission's work and to produce a final proposal.

The main issue to consider for the Commission is what kind of support the Police may need, especially from the Armed Forces, for prevention of and intervention in terrorist actions and other large-scale criminal attacks in Sweden. Another issue is which authority the Armed Forces and other supportive public bodies should be given during joint efforts with the Police e.g. concerning intervention against individuals.

## Basis of the study

The focus of the study has been the Police Authority's ability to master terrorist actions.

- The Swedish Defence Research Agency was given the task of compiling a number of typical terrorist attack scenarios to establish a starting point for the Commission's work.
- A question was whether terrorist attacks so extensive that they could be considered to be armed attacks against Sweden should be included in the study or not. Such attacks would result in



the Armed Forces putting their combat forces into action. Here, combating of crime would be overshadowed by warfare, and such events were therefore not included.

- The directive states that the Commission should investigate the Police Authority's potential needs for support from the Armed Forces. One important historical aspect to bear in mind is the tragic incident that occurred in Ådalen in 1931 where five people died as a result of a military shooting in connection with a workers protest march. The incident in Ådalen must however be judged in the light of its era. To use the incident in Ådalen in 1931 as grounds for not permitting the Armed Forces to carry out specific, qualified tasks to support civil authorities such as the Police seems today both antiquated and irrelevant. It is the Commission's view that the time has come to markedly reconsider the role of the Armed Forces in a civil context.
- Information security and IT-related terrorism, so called cyber terrorism have not been addressed in this report.

## Police Authority's need of support

### *Introduction*

Several typical terrorist attack scenarios of various complexity were considered. A staircase model was used, where the more grave the scenario is the higher up on the staircase. The Police Authority's needs during three phases, prior to, during and after attack was also analysed.

Four scenarios were analysed in detail (*an attack using an aeroplane, the hijacking of a ship, threats to EU's Battle Group and a hostage drama in a school*).

### *The need for support*

The Commission's assessment of the Police Authority's need for support has primarily been built on conclusions drawn from these four scenarios. The need for support in other instances such as the hijacking of a train on a bridge has also been discussed.

The Commission concludes that the resources of the Police are sufficient for several kinds of terrorist attacks, but not all. With

increased complexity and severity of the attacks one finally reaches situations in which the Police alone no longer can master the situations.

Support is required during all three phases of a terrorist attack. The Commission found that the Police generally have difficulty dealing with terrorist actions that take place in the air or at sea. There is almost always a need for support in situations that include elements of CBRN <sup>1</sup>.

In short the need for support is as follows:

*Phase 1.* The core of the preventative work against terrorism is carried out by intelligence activities. There are situations where the Security Police could, to a greater extent than today, require collaboration with other public bodies, especially the Armed Forces intelligence organ MUST e.g. to reveal a planned terrorist attack. Even the Security Police's threat assessment analyses could be benefited by military intelligence and material collected by the National Defence Radio Establishment. Such collaboration already exists today to some extent.

Support concerning surveillance and protection of vulnerable targets could also be required in this phase. In a deprecating situation the Police may also require specific weaponry.

*Phase 2.* The Police may need several different kinds of support from other public bodies, among them the Armed Forces, in this phase, especially in the case of a lengthy terrorist attack. This includes transportation, information, special analyses and specific weapon contributions. Events at sea or in the air require assistance.

*Phase 3.* Phase 3 comprises criminal investigations and legal procedures. Here the Police and State Prosecution may require support regarding analysis and tracking of dangerous goods (CBRN cases), forensic medical investigations, compilation of information, process analysis and transportation. Intelligence work is also important both to identify the perpetrators and to prevent further attacks.

---

<sup>1</sup> Chemical, biological, radiological and nuclear substances.

## Regulation for providing support to the Police Authority

The Commission proposes a new Act regulating the support of the Police from the Armed Forces and other suitable governmental bodies.

According to the proposed Act the Police may, when needed, request support to prevent, investigate or in other ways intervene in such crimes that are covered by the Act (2003:148) on punishment of terrorist crimes, and that are especially difficult to handle. The Police are also allowed to request support in the event of other large-scale criminal attacks in Sweden.

Support provided according to the new Act can be given in the form of intelligence and other information services as well as in the form of equipment, transportation and human resources.

Armed Forces personnel should, when providing support to the Police, be given Police authority in accordance with the Police Act (1984:387). This means for instance that Armed Forces personnel, under the command of a police office, can use force against an individual in extreme circumstances.

Within the Armed Forces it is primarily only employees and contractors that are liable to participate in supporting activity in accordance with the new Act. A person in Total Defence Service (e.g. a conscript) is only liable to participate if it is consistent with their education and training.

The Police have the responsibility for the leadership of resources provided by other public bodies in form of support according to the new Act. Each authority providing support is responsible for the practical leadership of its own resources. However, when Armed Force personnel intervene with the authority of the Police, this must always take place under direct command of a police officer.

# Statens offentliga utredningar 2005

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?  
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT  
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.  
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknýtningssärenden. UD.
15. Familjeäterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?  
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.  
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.  
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.  
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk  
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.  
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge  
Barnets bästa, föräldrars ansvar.  
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.  
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige  
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster  
– smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.  
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASKatt! – beskattning av avfall somdeponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.  
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.  
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.  
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2005

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

#### Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

#### Konsumentskydd vid modemkapning. [20] Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

#### Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

#### Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

#### Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

#### Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

#### Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

#### Det blågula glashuset.

– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

#### Ny reglering av offentliga uppköps- erbjudanden. [58]

#### Sverige inifrån.

Röster om etnisk diskriminering. [69]

#### Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]

### Utrikesdepartementet

---

#### KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

#### Effektivare handläggning av anknytnings- ärenden. [14]

#### Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandssmedborgare. [15]

#### Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

### Försvarsdepartementet

---

#### Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

#### Säker information. Förslag till informations- säkerhetspolitik. [42]

#### Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

### Socialdepartementet

---

#### Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

#### Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

#### Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

#### Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]

### Finansdepartementet

---

#### Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

#### Reformerat system för insättnings- garantin. [16]

#### Prospektansvar. [18]

#### Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

#### Vinstandelar. [21]

#### Nya upphandlingsregler. [22]

#### en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

#### Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

#### Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]  
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]  
Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. [57]  
Personuppgifter för samhällets behov. [61]  
en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]  
Regionala stimulansåtgärder inom skatte-området. [68]

#### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]  
Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Finansiering och skatter. [2]  
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]  
Bokpriskommissionens slutrapport.  
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]  
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]  
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]  
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]  
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]  
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Vem får jaga och fiska?  
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]  
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]  
På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]  
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-hanteringen. [44]  
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]  
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]

#### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Handla för bättre klimat.  
Från införande till utförande. [10]  
Lagen om byggförsäkring.  
En utvärdering. [30]  
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]  
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]  
Bättre inomhusmiljö. [55]  
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljö-organisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]  
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]  
Energideklarationer.  
Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]

#### **Näringsdepartementet**

---

Liberalisering, regler och marknad. [4]  
Postmarknad i förändring. [5]  
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]  
Arbetslivsinriktad rehabilitering.  
Framtida organisation för Arbetslivs-tjänster och Samhall Resurs AB. [24]  
Skog till nytta för alla? [39]  
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]  
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]  
Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]  
Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.  
+ Sammanfattning. [66]