

Lagrådsremiss

Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorism- bekämpning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 februari 2006

Thomas Bodström

Thomas Ericsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås vissa utökade möjligheter för polisen att begära stöd från Försvarsmakten vid terrorismbekämpning. Om polisen inte har tillgång till sådana särskilda resurser som behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott får Rikspolisstyrelsen begära stöd från Försvarsmakten med insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. En sådan stödinsats skall stå under direkt ledning av polisen. Stöd får enligt huvudregeln begäras endast efter regeringens medgivande. Särskilda regler föreslås för brådskande fall. Förslagen innebär att en restriktiv syn även i fortsättningen skall råda beträffande militär medverkan i polisiär verksamhet. Utgångspunkten är alltså, liksom hittills, att Försvarsmakten inte utför uppgifter som innebär användande av våld eller tvång mot den egna befolkningen.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund	7
5	Nuvarande ordning	8
5.1	Polisens uppgifter och organisation i samband med terrorismbekämpning	8
5.2	Försvarsmaktens uppgifter vid ett väpnat angrepp på Sverige och vid kränkningar av svenskt territorium	10
5.2.1	Försvarsmaktens organisation och resurser	10
5.2.2	Regeringsformen.....	10
5.2.3	Förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.	12
5.3	Polisens möjligheter till stöd från andra myndigheter	12
5.3.1	Inledning	12
5.3.2	Försvarsmakten.....	12
5.3.3	Stöd enligt 6 § förvaltningslagen och 3 § polislagen.....	14
6	Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning.....	15
6.1	Hotbilden.....	15
6.2	Allmänna utgångspunkter för Försvarsmaktens medverkan vid polisiär verksamhet	16
6.3	Stöd från Försvarsmakten	19
6.4	Stöd från andra myndigheter under regeringen	23
7	En reglering av Försvarsmaktens stöd till polisen i samband med terrorismbekämpning.....	25
7.1	Förutsättningar för stöd.....	25
7.2	Ledning vid en stödinsats.....	30
7.3	Försvarsmaktens personal.....	33
7.3.1	Befogenheter	33
7.3.2	Totalförsvarspliktigas medverkan	36
7.3.3	Kompetens- och utbildningsfrågor	38
7.4	Beslut om stöd.....	39
7.5	En ny lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning	41
8	Ekonomiska konsekvenser	42
9	Ikraftträdande	43
10	Författningskommentar	43
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning (SOU 2005:70).....	49
Bilaga 2	Lagförslagen i betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning.....	54

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning.....	56
Bilaga 4	Ordningen i några andra länder	57

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

2 Förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

Rikspolisstyrelsen får begära sådant stöd om

1. stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,

2. ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till, och

3. regeringen har lämnat sitt medgivande.

Regeringens medgivande behövs inte i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Rikspolisstyrelsen skall omedelbart underrätta regeringen om stöd har begärts utan regeringens medgivande. Därefter skall regeringen pröva huruvida beslutet att begära stöd skall undanröjas eller bestå.

2 § Försvarsmakten skall ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

3 § En enhet inom Försvarsmakten som ger stöd enligt denna lag skall stå under befäl av en militär chef. När en stödinsats görs, skall enheten och dess chef stå under direkt ledning av polisen.

4 § Vid en stödinsats får endast sådan personal från Försvarsmakten som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften medverka. Försvarsmakten skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.

5 § Den som tillhör Försvarsmaktens personal och som uppfyller de krav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av denna lag. Han eller hon har också vid en stödinsats samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet.

6 § Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarspflicht är skyldig att delta i verksamhet enligt denna lag endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht är uppfyllda. Han eller hon får inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Efter terroristdåden i USA den 11 september 2001 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för 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. Utredningen antog namnet 11 september-utredningen. I betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) föreslog utredaren ett antal åtgärder, bl.a. en ny lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2003/2990/PO).

Mot bakgrund av 11 september-utredningens överväganden och förslag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid tillkallade regeringen i september 2004 en särskild utredare för att fortsätta och fördjupa utredningens arbete samt att ta fram ett slutligt förslag till lagstiftning. I utredningsuppdraget ingick att överväga vilket stöd polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristattacker och andra sådana omfattande angrepp på samhället. Utredaren överlämnade i augusti 2005 betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning (SOU 2005:70). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Lagförslagen i betänkandet finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/7313/PO). Inom ramen för remissförfarandet har ett möte hållits i Justitiedepartementet, till vilket samtliga remissinstanser inbjudits.

Regeringen behandlar i denna lagrådsremiss förslagen i det sistnämnda betänkandet.

4 Bakgrund

Som en följd av terroristdåden i USA den 11 september 2001 har såväl det nationella som det internationella arbetet för att förhindra och bekämpa terrorism högprioriterats och intensifierats. Den senaste tidens attentat i bl.a. Madrid år 2004 samt i London och Egypten i juli 2005 visar att vikten av samhällets förmåga att hantera omfattande terroristattentat inte kan överskattas.

Terrorismens utveckling ställer nya krav på myndigheternas agerande när det gäller våld eller hot mot svenska intressen eller mot utländska intressen i Sverige. Hotbilden mot svenska intressen i Sverige är för närvarande begränsad. Däremot finns en generellt sett förhöjd risk för terroristattentat riktade mot vissa länders intressen i Sverige. Oavsett den nu aktuella hotbilden 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 om hotbilden skulle förändras.

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 terro-

ristattacker på andra håll i världen aktualiserar frågan om och i så fall hur 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 Försvarmakten och andra myndigheter förfogar över för sådana ändamål. Reglerna om detta har emellertid begränsningar, framför allt vad gäller Försvarmaktens möjligheter att använda våld eller tvång mot enskilda. Bistånd från det militära försvaret till polisen har i praktiken kommit att begränsas till logistiska stödåtgärder och till hjälpinsatser av räddningskaraktär i akuta lägen där det är fråga om livshotande situationer.

För att fullt ut kunna möta hotet från den internationella terrorismen är det av stor betydelse att de resurser som finns i samhället tas till vara på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. I detta sammanhang har Försvarmakten med sin speciella kompetens och sina unika resurser en särskilt viktig roll. Det bör därför övervägas om framför allt Försvarmakten på ett mer långtgående sätt än vad som är möjligt i dag skall kunna lämna stöd till polisen i dess arbete med terrorismbekämpning. I det sammanhanget bör möjligheterna för Försvarmakten att bistå polisen på ett sätt som medger att Försvarmaktens personal i vissa situationer kan använda våld eller tvång mot enskilda tas upp till prövning. Men även andra myndigheters möjligheter att lämna stöd till polisen bör analyseras.

5 Nuvarande ordning

5.1 Polisens uppgifter och organisation i samband med terrorismbekämpning

Att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten hör till polisens grundläggande uppgifter. En annan huvuduppgift för polisen är att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Polisen spelar därmed en central roll för samhällets beredskap och förmåga att förhindra och bekämpa terroristattentat mot vårt land. Särskilt betydelsefullt är givetvis det förebyggande och förhindrande arbetet; det främsta målet för polisens verksamhet på detta område måste vara att terroristattentat inte skall inträffa i vårt land.

Säkerhetspolisen

Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Detta arbete bedrivs av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har även till 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 (4 § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen och 2 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen).

Säkerhetspolisen samverkar med den öppna polisen. Exempelvis lämnar Säkerhetspolisen operativt stöd, främst spaningstjänst, i vissa ären-

den. Ett område där samverkan mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen är särskilt framträdande är bevakningen av våldsbenägna extremistorganisationer.

Säkerhetspolisen ansvarar vidare för administrativa och tekniska frågor som rör hemlig teleavlyssning.

Den öppna polisen

Säkerhetspolisens operativa uppgifter i fråga om att möta t.ex. terrorism avser inte direkta polisinsatser ute på fältet. Det är i stället en uppgift för den öppna polisen. Är brottsligheten av särskilt grov beskaffenhet och har den riksomfattande karaktär eller internationell anknytning, får Rikspolisstyrelsen leda polisverksamheten (6 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Arbetet bedrivs då av Rikskriminalpolisen.

Vidare är det en uppgift för de lokala polismyndigheterna att utföra sådana bevakningsuppgifter som Säkerhetspolisens hotbilda-beskrivningar kan föranleda. Stockholmspolisen har således att utföra nödvändig bevakning av utländska beskickningar, statsledningen och trafikcentrum.

En polismyndighet kan vid behov hos Rikspolisstyrelsen begära förstärkning av Nationella insatsstyrkan. Nationella insatsstyrkan, som är en del av Rikskriminalpolisen, kan användas som en förstärkningsresurs vid allvarliga händelser i landet. Det gäller t.ex. i samband med gisslansituationer, ingripande mot en beväpnad farlig person, polistaktiska förhandlingar, kvalificerad spaning och kartläggning i svårtillgänglig miljö. Nationella insatsstyrkan står under ledning av den polismyndighet som har anlitat den. Den omedelbara operativa ledningen utövas av ett befäl inom styrkan.

Beredskapspolisen

Beredskapspoliser är totalförsvarspliktiga som tjänstgör med civilplikt. Beredskapspolisernas huvudsakliga uppgift är att under höjd beredskap delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. De får emellertid tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter. De får också – utan att det föreligger höjd beredskap – användas då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. En förutsättning är dock att de ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring. För sådana fall beslutar regeringen att beredskapspolismän skall tas i anspråk.

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

Frågor om beredskapspolisens användning och framtid är för närvarande föremål för överväganden inom Regeringskansliet.

5.2 Försvarsmaktens uppgifter vid ett väpnat angrepp på Sverige och vid kränkningar av svenskt territorium

5.2.1 Försvarsmaktens organisation och resurser

Försvarsmaktens uppgifter och organisation regleras bl.a. i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. I 1 § anges att grunden för Försvarsmaktens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid. I 2 § anges följande uppgifter för Försvarsmakten:

- Att försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.
- Att hävda Sveriges territoriella integritet.
- Att bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt att kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.
- Att 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.

Härutöver skall Försvarsmakten bl.a. leda och bedriva försvarsunder rättelseverksamhet, 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.

För en närmare redovisning av Försvarsmaktens resurser hänvisas till betänkandet (s. 40 f.).

5.2.2 Regeringsformen

Kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen vad gäller befogenheterna att sätta in Försvarsmakten i strid, att avge förklaring att Sverige är i krig samt att bemyndiga Försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av Sveriges territorium regleras i 10 kap. 9 § regeringsformen (RF). Bestämmelserna präglas av en strävan att ge riksdagen största möjliga inflytande i dessa frågor och att samtidigt skapa utrymme för ett snabbt agerande av regeringen och Försvarsmakten i situationer, där riksdagens beslut inte kan avvaktas.

Enligt 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF får regeringen sätta in Sveriges försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot landet.

I förarbetena till denna bestämmelse uttalade Grundlagsberedningen – till vars ställningstaganden regeringen och riksdagen anslöt sig – att den ledande principen måste vara att regeringen skall kunna disponera Sveriges försvarskrafter till skydd för landet (SOU 1972:15 s. 189). Om en annan stat börjar krig mot Sverige skall regeringen kunna sätta in väpnade styrkor mot angreppet. Det måste, anförde beredningen, vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.

När det gäller sättet att bestämma förutsättningarna för ett sådant regeringsbeslut anknyter grundlagsbestämmelsen till FN-stadgans regler om nationernas rätt till självförsvar. Enligt artikel 51 inträder staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp ("if an armed attack occurs"). Grundlagsberedningen ansåg att det var principiellt riktigt att anknyta den svenska grundlagen till denna terminologi och göra regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av väpnat angrepp mot landet. Formuleringen utesluter att regeringen beslutar om preventivkrig; ett väpnat angrepp skall kunna konstateras. Det torde numera stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Enligt 10 kap. 9 § första stycket andra meningen RF får i övrigt svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till ett annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Även då Sverige inte utsätts för väpnat angrepp kan således svensk väpnad styrka insättas i strid eller sändas till annat land. Här tillerkänns riksdagen ett avgörande inflytande. Som huvudregel gäller därför att riksdagens medgivande skall inhämtas i varje särskilt fall. Riksdagen har antagit två lagar där beslutanderätten i vissa fall har delegerats till regeringen. Regeringen får på grund av medgivande i lag på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands (lagen [2003:169] om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands). Regeringen får också sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete (lagen [1994:588] om utbildning för fredsfrämjande verksamhet).

I 10 kap. 9 § tredje stycket RF föreskrivs att regeringen får bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Bemyndigande för Försvarsmakten med stöd av grundlagsbestämmelsen finns i förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen), se avsnitt 5.2.3.

Som nyss nämnts regleras i 10 kap. 9 § RF kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att sätta in Sveriges försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot landet från andra stater. Bestämmelsen hindrar alltså inte regeringen från att i samband med terroristbrottslighet disponera över Försvarsmakten på samma sätt som den kan meddela direktiv till förvaltningsmyndigheter i allmänhet (jfr 11 kap. 6 § RF). Med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF som skyddar medborgarna mot påtvingade kroppsliga angrepp måste emellertid ett sådant regeringsbeslut utformas så att Försvarsmakten, om det blir aktuellt att använda våld mot enskilda, agerar med stöd av lag, exempelvis inom ramen för polislagens (1984:387) bestämmelser om laga befogenhet.

5.2.3 Förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.

Som framgår av 10 kap. 9 § tredje stycket RF får regeringen bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av landets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. I enlighet med detta har i IKFN-förordningen uttryckligen föreskrivits att, om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, vapenmakt utan föregående varning skall tillgripas. Ett bemyndigande att tillgripa vapenmakt utan föregående varning gäller enligt förordningen också i flera andra fall, bl.a. om utländska statsfartyg överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt och om det från utländska statsluftfartyg begås våldshandlingar mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet eller mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav. Detsamma gäller utländska oidentifierade luftfartyg som överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt.

5.3 Polisens möjligheter till stöd från andra myndigheter

5.3.1 Inledning

Som framgår av bl.a. 11 september-utredningens kartläggning har många myndigheter resurser som är angelägna att använda i kampen mot terrorismen. Utöver polisen gäller detta framför allt Försvarsmakten men även många andra myndigheter berörs.

För många myndigheter är det frågan om åtgärder som redan hör till deras respektive uppgifter. Exempelvis kan nämnas vissa av Kustbevakningens uppgifter inom sjöfartsskyddet. Ett annat exempel är Migrationsverket som enligt sin instruktion skall bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. För dessa fall behövs inga särskilda lagregler eller andra föreskrifter för att myndigheterna skall kunna bidra till polisens terrorismbekämpande verksamhet.

I andra fall är det fråga om stöd som kan lämnas till polisen i enlighet med särskilda författningar eller annan reglering. En sådan reglering är förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. En annan är 6 § förvaltningslagen (1986:223). Stöd kan även lämnas enligt särskilda överenskommelser mellan polisen och andra myndigheter.

5.3.2 Försvarsmakten

Försvarsmakten har sedan lång tid på olika sätt gett stöd till samhället i övrigt. Även om det allt övervägande antalet stödinsatser har gällt räddningstjänst, har Försvarsmakten också lämnat andra former av stöd, t.ex. till polisen. Som exempel kan nämnas mark- och lokalupplåtelse, trans-

porter av personal och utrustning, verkstadsresurser, trafikdirigering, röjning av explosivämnen och brobyggen. I sådana stöduppgifter har Försvarsmakten medverkat med i första hand anställd och totalförsvarspliktig personal, men även med hemvärns- och frivilligpersonal, t.ex. totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt särskilt avtal. Dessutom har Försvarsmakten hyrt ut eller lånat ut olika materiella resurser. Ett annat exempel är vissa insatser i luftrummet i samband med internationella toppmöten och liknande. Det har här varit fråga om övervakning av luftrummet och vissa åtgärder vid överträdelser av beslut om restriktioner i luftrummet som utfärdats av Luftfartsstyrelsen.

Generella bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet finns i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen). Förordningen gäller dock inte för sådant stöd från Försvarsmakten till civil verksamhet som regleras särskilt i lag eller förordning. Ett sådant exempel är skyldigheten att medverka i räddningstjänst och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Inom ramen för stödförordningen får Försvarsmakten lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Under vissa förhållanden får stöd lämnas även till enskilda.

Stöd enligt förordningen får ges endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen om skydd mot olyckor. Bortsett från frågan om användande av våld eller tvång, som behandlas i det följande, utesluts inte någon form av stöd utan Försvarsmakten har möjlighet att stödja samhället, t.ex. polisen, med i princip alla sina resurser (jfr SOU 2001:98 s. 146). Den omständigheten att användning av visst materiel förutsätter att personal ur Försvarsmakten hanterar den torde i allmänhet inte utesluta att stöd lämnas i form av såväl materiel som personal.

När stöd lämnas enligt förordningen, får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Inför ett beslut om medverkan från Försvarsmakten i civil verksamhet måste det alltså göras en bedömning av de risker som kan uppstå. Skulle det i efterhand visa sig att Försvarsmaktens personal trots allt behöver använda tvång eller våld, har den inte några särskilda befogenheter utöver de som tillkommer alla och envar. Personalen har därmed inte rätt att utöva tvång eller våld på annat sätt än som följer indirekt av reglerna om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder, särskilt nöd och nödvärn, eller av rättegångsbalkens regler om s.k. envarsgränsande.

Vad som nu har sagts tar endast sikte på frågan om tvång eller våld från Försvarsmaktens personals sida och innebär exempelvis inte något principiellt hinder mot att Försvarsmaktens personal medverkar i en insats där polisen utövar våld. Möjligheten för Försvarsmakten att lämna bistånd måste dock bedömas i varje enskilt fall.

En insats som innebär stöd till exempelvis polisen, Kustbevakningen eller Tullverket står alltid under respektive myndighets ledning och en stödingsats från Försvarsmaktens sida lämnas av myndigheten som sådan.

En enhet inom Försvarsmakten som lämnar stöd enligt stödförordningen skall stå under befäl av en militär chef.

Det slutliga avgörandet av om stöd skall lämnas eller inte – och med vilka resurser – ligger hos Försvarsmakten. Beslut skall fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som han eller hon bestämmer. Försvarsmakten skall ta ut avgifter för det stöd som myndigheten lämnar. Om stödet lämnas till en annan statlig myndighet, behöver full kostnads-täckning inte uppnås.

5.3.3 Stöd enligt 6 § förvaltningslagen och 3 § polislagen

Enligt 6 § förvaltningslagen skall varje myndighet hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Regeln, som är generell, omfattar all verksamhet hos förvaltningsmyndigheter. Den avser inte enbart hjälp i samband med ärendehantering utan tar också sikte på praktiskt arbete och liknande inom ramen för myndigheternas faktiska handlande. Bestämmelsen tar dock endast sikte på hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I detta anses ligga att myndighetens arbets- och resurssituation är av betydelse när myndigheten tar ställning till sin biståndsskyldighet. Det är alltså den myndighet som får en begäran som tar ställning till om hjälp kan lämnas eller ej, både utifrån om hjälpen omfattas av myndighetens verksamhet och om myndighetens resurser i övrigt tillåter det. En myndighet anses alltså inte skyldig att hjälpa till med annat än sådant som har anknytning till dess eget verksamhetsområde och som är förenligt med en god hushållning med allmänna medel (jfr *Hellners, T. och Malmqvist, B.*, Förvaltningslagen med kommentar, 2003, s. 85).

När det gäller polisverksamheten är den till sin natur sådan att den ofta förutsätter samarbete med andra myndigheter för att resultatet skall bli framgångsrikt. Detta har bedömts vara av så grundläggande vikt att det kommit till uttryck i en egen bestämmelse i polislagen, trots att det anses vara en allmän princip att myndigheterna skall hjälpa varandra, numera uttryckt i 6 § förvaltningslagen. I 3 § tredje stycket polislagen förskrivs sålunda att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete.

Av regleringen i 6 § förvaltningslagen – tillsammans med 3 § polislagen – följer att myndigheterna har en skyldighet att inom sina verksamhetsområden bistå polisen i dess verksamhet. Som framgått ovan ankommer det dock i slutändan på respektive myndighet att avgöra om stöd skall lämnas, bl.a. med hänsyn till den rådande arbets- och resurssituationen.

Regeln i 6 § förvaltningslagen innebär inte någon sådan uppgiftsskyldighet som avses i 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), dvs. sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheter.

6 Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning

6.1 Hotbilden

Som beskrivits i avsnitt 5.1 har polisen huvudansvaret för terrorismbekämpning i samhället. Brott med terroristanknytning är typiskt sett svåra att förebygga och även svåra att hantera inom ramen för den ordinarie polisverksamheten. De senaste årens omfattande terroristattacker på olika håll i världen har aktualiserat frågan om och i så fall hur polisens kompetens och resurser kan behöva kompletteras för att möta den hotbild som terrorismen utgör.

För att ta ställning till vilka behov som kan finnas inom polisen i samband med omfattande terroristattentat är det nödvändigt att skaffa sig kunskap om vad det är vi skall skydda oss emot. Först då går det att göra en bedömning av om polisens egna resurser räcker till eller om det finns behov av stöd från annat håll utöver vad som är möjligt med nuvarande regler.

Hotbilsfrågan är emellertid 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 acceptera. Till komplexiteten hör också att hotbilden relativt snabbt kan ändra sig över tiden. Dagens hotbild från den internationella terrorismen är vidare mer diffus än förr, hoten är mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsebara.

Efter terroristattackerna i USA den 11 september 2001 har bilden av de dåd som vissa internationella terroristgrupper är beredda att utföra förändrats radikalt. Terrorism av det slag som vi nu sett utgör ett allvarligt hot mot vår säkerhet och mot freden och säkerheten i vår omvärld. I regeringens proposition Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) bedömdes i och för sig hotbilden när det gällde internationell terrorism riktad mot Sverige som låg och enligt Säkerhetspolisen saknas det anledning att nu göra en annan bedömning. Inga kända terroristaktörer anses ha både avsikt och förmåga att utföra terroristattentat mot svenska intressen. Men som aktör i det internationella samfundet är Sverige en del av en internationell hotmiljö som kan variera kraftigt på grund av snabba och oförutsägbara händelser. Detta kan med kort varsel innebära nya förutsättningar och eventuellt därmed allvarliga negativa konsekvenser för svenskt vidkommande. Risken för attacker i Sverige eller mot svenska intressen kan snabbt komma att förändras på grund av politiska ställningstaganden och svenskt deltagande i internationella operationer. Vidare måste man beakta att vissa utländska intressen i Sverige kan löpa en större risk än samhället i övrigt att utsättas för hot eller andra våldshandlingar från terrorister.

Den komplexitet och föränderlighet som hotbilsfrågan rymmer gör att en diskussion om vad vi behöver skydda oss emot med nödvändighet har en ganska generell karaktär. Inte desto mindre finns det anledning att försöka närmare konkretisera de olika scenarier som polisen kan komma att ställas inför i samband med omfattande terroristattacker. För detta

syfte har utredningen tagit fram ett antal typfall av terroristattentat. Dessa har tjänat som hjälp för utredningen vid bedömningen av om polisen har tillräckliga resurser för att möta de hot som den internationella terrorismen innebär eller om stöd kan behövas från annat håll. Typfallen, som har tagits fram i samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), är tänkta att täcka ett brett spektrum av händelser, bl.a. attentat som sker på land, i luften och till sjöss.

I betänkandet har bl.a. redogjorts för följande typfall:

- Attack med flygplan
- Kapning av fartyg
- Hot mot EU:s snabbinsatsstyrka
- Gisslantagning i skola
- Angrepp mot vattenmagasin i en Norrlandsälv
- Attentat mot idrottsarenor
- Kapning av tåg på Öresundsbron

För en närmare beskrivning av typfallen hänvisas till betänkandet, s. 73 f.

Mot bakgrund av Säkerhetspolisens hotbildsanalyser framstår riskerna för vissa av de typfall som utredningen har grundat sin bedömning på som mindre aktuella än andra. Det innebär emellertid inte att man bör bortse från dessa risker. De förslag som regeringen har att ta ställning till i detta lagstiftningsärende är avsedda att ha en beständighet över tiden. Därmed finns det skäl att analysera polisens behov av stöd även utifrån scenarier som enligt den gällande hotbildsanalysen i dagsläget framstår som mindre aktuella än andra.

6.2 Allmänna utgångspunkter för Försvarmaktens medverkan vid polisiär verksamhet

Regeringens bedömning: Det finns inte några principiella skäl mot att i viss ökad utsträckning låta Försvarmakten hjälpa polisen i arbetet med terrorismbekämpning. Försvarmaktens stöd till polisen bör dock, vad gäller uppgifter som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda, omgärdas av en tydlig reglering som anger förutsättningarna för sådant stöd till polisiär verksamhet. Vidare bör stödinsatser som lämnas till polisen stå under tydlig polisiär ledning.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO*, *JK*, *Rikspolisstyrelsen* och *Försvarmakten*, delar utredningens ställningstagande att det finns skäl att nyansera den tidigare restriktiva synen på Försvarmaktens möjligheter att lämna stöd till polisiär verksamhet. Av remissinstanserna ställer sig endast *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* direkt avvisande till utredningens ställningstaganden. Även *Säkerhetspolisen* och *Polisförbundet* uttalar viss tveksamhet till utredningens analys.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller militärens medverkan vid polisiär verksamhet har det sedan länge betraktats som en allmän grundsats att väpnad trupp inte får sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila (se t.ex. prop. 1995/96:12 s. 51 och SOU

2001:98 s. 129). Denna grundsats återspeglas numera i 7 § stödförordningen där det föreskrivs att när stöd lämnas enligt förordningen Försvarsmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Hjälpen från det militära försvaret till polisen har i praktiken kommit att begränsas till logistiska stödåtgärder och till hjälpinsatser av räddningskaraktär där det är fråga om livshotande situationer (se avsnitt 5.3.2). Av detta följer vidare att Försvarsmakten inte har ansetts kunna delta i terrorismbekämpande verksamhet om deltagandet skulle kunna innebära våldsanvändning mot enskilda.

Vid tiden fram till år 1931 var det emellertid mer eller mindre vanligt med militära insatser för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i samhället. En formell möjlighet att använda militär personal i polisiära ingripandesituationer fanns författningsreglerad fram till år 1969.

Skälet till den restriktiva synen på militärens medverkan i polisiär verksamhet som har varit förhärskande i Sverige sedan 1930-talet skall givetvis sökas i händelserna i Ådalen år 1931 då fem personer dödades till följd av militär skottlossning i samband med en demonstration.

Frågan är om de berörda begränsningarna av Försvarsmaktens roll och uppgifter i fred även i fortsättningen bör påverka hur vi använder dess resurser när det gäller att stödja polisens terrorismbekämpande arbete.

Utmärkande för militärens insats i Ådalen år 1931 var att det var frågan om ett ingripande för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Detsamma gällde i hög grad även vid tidigare insatser från militären i samband med konflikter på arbetsmarknaden och andra sociala oroligheter, t.ex. vid Sundsvallstrejken år 1878 och händelserna på Seskarö i Norrbotten år 1917. Hos ansvariga civila samhällsorgan fanns en utbredd oförmåga och ovana att hantera – med dåtidens mått – stora händelser med många människor inblandade och med inslag av ordningsstörningar. Den enda resurs som egentligen fanns att tillgå var militären som varken var utbildad eller utrustad för att hantera fredliga, civila situationer som innehöll oroselement. Vidare kom ledningen av militärens insatser inte att stå under polisiär ledning.

Enligt regeringens mening finns det anledning att även fortsättningsvis vara restriktiv med användandet av Försvarsmakten vid polisiära ingripanden. Utgångspunkten bör alltså, liksom hittills, vara att Försvarsmakten inte utför uppgifter som innebär användande av våld eller tvång mot den egna befolkningen.

Utredningens förslag innebär dock endast ett begränsat avsteg från denna utgångspunkt. Utredningen har föreslagit att Försvarsmakten, under polisiär ledning, skall kunna hjälpa polisen i arbetet med bekämpning av viss särskilt allvarlig brottslighet, bl.a. terrorism. Ingripanden mot ordningsstörningar i allmänhet kommer även med utredningens förslag att vara en exklusiv uppgift för polisen. Utredningens förslag tar alltså sikte på ett annat slag av uppgifter än de militära insatser som exempelvis förekom i Ådalen år 1931. De historiska erfarenheter och principiella skäl som annars talar mot att Försvarsmakten ges en roll på det polisiära området gör sig inte gällande här.

Regeringen anser därför att det inte bör möta något principiellt hinder att Försvarsmakten ges ökade möjligheter att lämna polisen stöd – dvs.

sådant stöd som kan innefatta användning av våld eller tvång – under förutsättning att denna möjlighet, som utredningen har föreslagit, begränsas till vissa situationer då det är fråga om att förhindra och bekämpa mycket allvarlig brottslighet. En stor majoritet av remissinstanserna delar den bedömningen. Det är även värt att påpeka att polisiära våldsbefogenheter redan i dag kan utövas av andra befattningshavare än poliser, t.ex. skyddsvakter, både civila och militära, samt tjänstemän från Kustbevakningen och tullen.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* finns emellertid även andra skäl mot att tillåta militära insatser vid civil verksamhet än de som direkt hänger samman med händelserna i Ådalen. Enligt samfundet innebär utredningens ställningstaganden en risk för en sammanblandning mellan polisiär och militär verksamhet. Vidare anser samfundet att intresset av att Försvarsmakten ges utökade möjligheter att ge stöd till polisen i utredningens förslag inte har vägts mot motstående rättighets- och rättssäkerhetsintressen. *Säkerhetspolisen* framför liknande synpunkter.

Regeringen har förståelse för flera av Advokatsamfundets och Säkerhetspolisens synpunkter. Det bör enligt regeringens mening inte göras några ändringar i nuvarande regelverk som riskerar att gå ut över medborgarnas rättssäkerhet eller leda till en sammanblandning av militär och polisiär verksamhet. En förutsättning för att Försvarsmakten skall ges möjlighet att biträda polisen med uppgifter som kan innefatta användning av våld eller tvång mot enskilda måste därför vara att möjligheten avgränsas på ett sådant sätt att Försvarsmakten inte ges några egna uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. En annan förutsättning bör vara att regleringen utformas så restriktivt att möjligheten inte kan användas annat än i undantagsfall. En tredje förutsättning bör vara att användningen av våld och tvång sker inom ramen för de regler som gäller för polisen och att Försvarsmakten inte ges några egna befogenheter i dessa avseenden. Slutligen bör det vara en förutsättning att en stödinsats från Försvarsmakten som kan innebära användning av våld eller tvång står under polisens ledning. Om dessa förutsättningar uppfylls, finns det emellertid, enligt regeringens mening, inte några principiella skäl mot en ordning där Försvarsmakten hjälper polisen med uppgifter som kan innefatta användande av våld eller tvång. Samma uppfattning synes vara förhärskande i ett flertal länder i vår omgivning. I både Danmark, Norge och Finland har militären möjlighet att lämna stöd till polisen med våldsbefogenheter för att ingripa mot terroristattentat. Detsamma gäller, som framgår av bilaga 4, även i flera andra stater inom EU. Regeringen återkommer i avsnitten 7.1, 7.2. och 7.3.1 till hur de angivna förutsättningarna bör komma till uttryck i lag.

Regeringen slutsats är alltså att det inte finns några principiella eller rättsliga skäl mot att – under de ovan angivna förutsättningarna – låta Försvarsmakten hjälpa polisen i arbetet med terrorismbekämpning även med stödinsatser som kan innefatta användning av våld eller tvång.

6.3 Stöd från Försvarsmakten

Regeringens bedömning: Det finns former av terroristattentat som polisen inte kan hantera på egen hand. För dessa fall bör det finnas en möjlighet för polisen att begära stöd från Försvarsmakten även med uppgifter som kan innebära användning av våld och tvång mot enskilda.

Säkerhetspolisens samarbete med de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet bör inte regleras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Utredningens bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningens förslag omfattar emellertid även frågor om underrättelse- och informationsutbyte mellan polisen och andra myndigheter under regeringen.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning att resurser från Försvarsmakten i större utsträckning än vad som är möjligt enligt nuvarande regler skall kunna användas för att stödja polisens arbete med terrorismbekämpning. Det samma gäller beträffande utredningens ställningstagande att personal från Försvarsmakten i vissa situationer och under polisiär ledning skall kunna ingripa med tvångsåtgärder mot enskilda. Förslaget avstyrks i sin helhet av *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*. *Åklagarmyndigheten* varken tillstyrker eller avstyrker förslaget, men lämnar vissa synpunkter av allmänt slag och anser att förslagen i betänkandet måste bli föremål för ytterligare överväganden. Även *Säkerhetspolisen* och *Polisförbundet* ställer sig avvaktande till utredningens förslag men avstyrker inte att polisen i extraordinära fall bör kunna få stöd från Försvarsmakten med vålds- och tvångsinsatser.

Flera remissinstanser, bl.a. *Rikspolisstyrelsen* och *Försvarets radioanstalt*, ställer frågan hur utredningens förslag om underrättelser och annan information förhåller sig till nuvarande regler. Enligt *Säkerhetspolisen* bör frågor om underrättelseutbyte mellan berörda myndigheter behandlas tillsammans med förslaget om en anpassad försvarsunderrättelseverksamhet i Ds 2005:30.

Skälen för regeringens bedömning

Har polisen tillräckliga resurser för att klara av terroristattentat?

Enligt utredningen har polisen förmåga att med egna resurser klara flera skilda slags terroristattentat, men inte alla. I betänkandet pekas på ett antal åtgärder som polisen vid en mer omfattande eller på annat sätt svår-
bemästrad attack med nuvarande organisation och resurser inte klarar att utföra på egen hand (se betänkandet s. 82 f.). Det är framför allt vid händelser som utspelar sig i luftrummet eller till sjöss och vid vissa transportinsatser som polisens resurser inte räcker till. Polisen kan dock även behöva stöd vid åtgärder för bevakning, sanering och evakuering. Stöd kan även behövas vid sökande av personer som gömmer sig eller är på flykt i terrängen och med särskilda vapeninsatser i samband med gripanden. För ett flertal av åtgärderna är det Försvarsmaktens resurser och kompetens som framför allt är av intresse.

Som redovisats i avsnitt 5.3.2 har polisen enligt stödförordningen relativt stora möjligheter att begära stöd från Försvarmakten vid olika former av uppgifter och ingripanden. Förordningen gäller generellt och är tillämplig även i samband med polisens brottsbekämpande verksamhet. Försvarmakten kan alltså redan i dag bistå polisen i terrorismbekämpande verksamhet på en rad olika sätt. Det kan gälla allt från transporter och trafikdirigering till CBRN¹-skydd och röjning av explosivämnen. Ett annat exempel är att Försvarmakten kan lämna stöd med bl.a. luftlägesbilder och bevakning vid avspärningar i luftrummet i samband med större internationella konferenser. En viktig begränsning är dock att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer som innebär en risk för att personalen kan komma att använda tvång eller våld mot enskilda. Inte heller får militär personal användas om det finns en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Någon skyldighet för Försvarmakten att lämna stöd finns i dagsläget inte heller.

Enligt utredningen motsvarar det stöd som kan lämnas från Försvarmakten enligt nuvarande reglering inte fullt ut de behov som kan finnas i samband med polisens terrorismbekämpande verksamhet. Det gäller framför allt vid terroristhandlingar som kräver våldsanvändning från polisens sida men som polisen inte har resurser att hantera på egen hand. Vad det särskilt är frågan om är angrepp från luften eller från fartyg och som kräver insatser av ett slag som polisen inte förfogar över. Så gott som samtliga remissinstanser ställer sig bakom utredningens bedömning i denna del. Enligt *Säkerhetspolisen* leder emellertid den hotbild som kan förväntas gälla under ett antal år framöver inte till den givna slutsatsen att det skulle krävas en militär insats för att förhindra eller bekämpa ett terroristattentat. Även *Försvarshögskolan* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framför liknande synpunkter. Säkerhetspolisen konstaterar dock att det i framtiden kan uppstå situationer som polisen inte kan hantera på ett säkert sätt, exempelvis vid händelser i luftrummet.

Av utredningens analys, tillsammans med vad Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen uppgivit i sina remissvar, framgår således att polisen har förmåga att på egen hand hantera de allra flesta typer av terroristattentat men att det kan inträffa attentat som polisen inte skulle kunna ta hand om själv. Det gäller framför allt vid angrepp från luften eller från fartyg.

Räcker det med en förstärkning av polisens egna resurser?

Såsom några remissinstanser har framhållit bör frågan naturligtvis ställas om man inte i första hand bör förstärka polisens egna resurser så att polisen på egen hand kan bemästra de situationer som kan uppkomma i samband med terrorismbekämpning och som inte kan tillgodoses inom ramen för nuvarande regler om stöd från andra myndigheter. En sådan lösning har förordats av *Sveriges advokatsamfund* framför utredningens förslag. Även *Åklagarmyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Polisförbundet* anger att det framstår som en mer naturlig lösning att tillföra polisen tillräckliga och nödvändiga resurser för att klara arbetet mot terrorismen. Frågan har

¹ CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen och motsvarar det tidigare begreppet NBC.

berörts av utredningen. En lösning som utredningen har diskuterat är att förstärka den nationella insatsstyrkan eller att möjliggöra för polisiära insatsstyrkor från de nordiska grannländerna att vid behov förstärka nationella insatsstyrkan. Den senare frågan har aktualiserats i annat sammanhang av Rikspolisstyrelsen i skrivelser till regeringen år 2004 om utveckling av det nordiska polissamarbetet.

I likhet med utredningen anser regeringen dock att en förstärkning av polisen på de angivna sätten inte fullt ut skulle täcka polisens behov av stöd. Polisens förmåga att själv hantera vissa terroristattentat skulle visserligen öka, men de mest svårbemästrade situationerna skulle polisen ändå inte kunna hantera på egen hand. Att tillföra polisen nya resurser för att på egen hand klara av sådana situationer är, vilket poängterats av bl.a. *Rikspolisstyrelsen*, inte rimligt och knappast heller praktiskt genomförbart. Detta utesluter givetvis inte att polisens egen verksamhet för att hantera terroristbrottslighet kontinuerligt måste utvecklas och förfinas, bl.a. genom ett utökat internationellt samarbete.

Den valda lösningen

Mot denna bakgrund står enligt regeringens mening lösningen att finna i att resurser som redan finns hos andra myndigheter utnyttjas i polisens arbete mot terrorism. Det är naturligt att samhället använder sina samlade resurser i kampen mot denna typ av brottslighet. Eftersom de resurser och den kompetens som efterfrågas i hög grad redan finns inom andra myndigheter, framstår detta även som den samhällsekonomiskt bästa lösningen. Så gott som alla remissinstanser ställer sig bakom ett sådant resonemang.

Som nämnts i det föregående finns det typer av terroristattentat som polisen inte kan ta hand om själv, framför allt sådana som sker till sjöss eller i lufrummet. Ett annat exempel då polisens resurser inte räcker till kan vara vid flera samtidiga terroristattentat på olika håll i landet där polisen har resurser att bemästra ett eller flera av dessa attentat men inte alla. Dessa fall täcks inte heller av nuvarande regler om stöd från Försvarsmakten som förhindrar ingripanden med vålds- och tvångsåtgärder. Även om risken för att attentat av de slag som nu har beskrivits skall inträffa för närvarande bedöms som synnerligen liten är det angeläget att vår beredskap även omfattar dessa fall. Det bör därför finnas en möjlighet för Försvarsmakten att bistå polisen med vålds- och tvångsåtgärder för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot sådana terroristattentat som polisen saknar resurser att hantera på egen hand. Den närmare utformningen av en sådan möjlighet behandlas i avsnitt 7.

I likhet med utredningen anser regeringen att det saknas skäl för en reglering som ger Försvarsmakten möjlighet att i vissa fall på eget initiativ ingripa mot terroristbrott.

Särskilt om försvarsunderrättelseverksamheten

Utredningen har föreslagit att polisen skall kunna få stöd från andra myndigheter med bl.a. underrättelser eller annan information. När det gäller försvarsunderrättelseverksamheten följer av 4 § lagen (2000:130)

om försvarsunderrättelseverksamhet att sådan verksamhet inte får avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Den nuvarande gränsdragningen har medfört att det inte ansetts vara helt klart om Försvarsmakten och övriga myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet har någon fristående befogenhet att inom ramen för den egna verksamheten inhämta, bearbeta och analysera underrättelser om internationell terrorism (jfr t.ex. SOU 2003:32 s. 15). Utredningen har dock inte lämnat något förslag till ändring av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. I stället har utredningen uttalat att de regler som finns i lagstiftningen om försvarsunderrättelseverksamhet, bl.a. i fråga om kontrollfunktioner, skall tillämpas som speciallagstiftning också när det gäller underrättelser av betydelse för polisens terrorismbekämpning.

Utredningens förslag har i denna del fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. En majoritet tillstyrker förslaget eller framför inga särskilda synpunkter. Andra är mer negativa. Bland annat *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen* och *Ekobrottsmyndigheten* ställer sig tvekan till utredningens förslag att underrättelser och annan information bör omfattas av den nya regleringen. Enligt Rikspolisstyrelsen är det oklart vilken ytterligare information, utöver den som lämnas enligt befintliga regelverk, som förslaget tar sikte på. Även *Försvarets radioanstalt* tar upp frågor som rör förslagets förhållande till nuvarande regelverk och uttalar att det redan nu tillämpas särskilda väl fungerande rutiner för underrättelseutbyte mellan myndigheterna. *Säkerhetspolisen* framhåller att det redan inom ramen för nuvarande lagstiftning pågår ett omfattande och väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter. Säkerhetspolisen ställer sig därför tveksam till utredningens förslag när det gäller underrättelser och annan information. Andra remissinstanser, bl.a. *Kustbevakningen*, framhåller att begreppet underrättelser i utredningens förslag till lagtext har en oklar innebörd. Ytterligare några remissinstanser, bl.a. *Rikspolisstyrelsen*, tar upp frågan hur utredningens förslag om underrättelse- och informationsutbyte förhåller sig till sekretesslagen (1980:100) och dess regler om sekretess mellan myndigheter.

Frågor om försvarsunderrättelseverksamheten har senast berörts i promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30), upprättad inom 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 även andra yttre hot. Internationell terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet med säkerhetspolitiska konsekvenser skulle därmed komma att omfattas av försvarsunderrättelseverksamheten. Promemorian, som har remissbehandlats, bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt regeringen bör den pågående översynen av försvarsunderrättelseverksamheten inte föregripas. Sådant stöd som lämnas till polisen i form av underrättelser från de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet bör ske inom ramen för regleringen av försvarsunderrättelseverksamheten. Frågor som rör försvarsunderrättelseverksamheten bör alltså lämnas utanför detta lagstiftningsärende. Detsamma gäller informationsutbyte mellan polisen och andra myndigheter under regeringen.

6.4 Stöd från andra myndigheter under regeringen

Regeringens bedömning: Några nya regler om stöd till polisen från andra myndigheter under regeringen än Försvarsmakten behöver inte införas.

Utredningens förslag: Nya regler om skyldighet att lämna stöd till polisens terrorismbekämpande verksamhet bör omfatta samtliga myndigheter under regeringen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna lämnar förslaget utan invändningar eller framför inga särskilda synpunkter. Flera remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, *Sjöfartsverket*, *Kustbevakningen* och *Tullverket* ifrågasätter hur de föreslagna reglerna förhåller sig till nuvarande bestämmelser om myndigheternas skyldighet att bistå polisen. Enligt *Statskontoret* bör frågor om stöd till polisen från andra myndigheter än Försvarsmakten regleras i en särskild förordning. Vidare anser *Statskontoret* att även kommuner och landsting bör omfattas av en sådan reglering. *Kustbevakningen* framhåller att frågor som rör andra myndigheter med polisiära uppgifter, bl.a. *Kustbevakningen* och *Tullverket*, bör bli föremål för en fördjupad analys. Enligt *Kustbevakningen* bör personal från dessa myndigheter, när stöd lämnas till polisen, ges samma polisiära befogenheter som i betänkandet föreslås för Försvarsmaktens personal. Också *Försvarsmakten* och *Krisberedskapsmyndigheten* framhåller att andra myndigheter än Försvarsmakten kan ha behov av att agera med laga befogenheter när stöd lämnas till polisen.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 5.3.3 finns det inom ramen för nuvarande reglering goda förutsättningar för statliga myndigheter att lämna stöd till polisen i samband med dess brottsbekämpande verksamhet. Sådant stöd kan lämnas antingen direkt enligt gällande föreskrifter om myndigheternas egen verksamhet eller enligt bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen och 3 § polislagen.

Exempel på stöd som redan i dag lämnas till polisen från andra myndigheter är det tidigare omnämnda samarbetet mellan de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet och Säkerhetspolisen. Ett annat exempel är det samarbete inom maritim underrättelseverksamhet som äger rum mellan *Tullverket*, polisen och *Kustbevakningen*. När det gäller *Kustbevakningen* kan stöd vidare lämnas inom en rad andra områden, t.ex. med ledning från luften av enheter till sjöss, dykning, spaning, bevakning och transporter. *Kustbevakningen* kan även stoppa, borda och visitera fartyg ute till havs beträffande sådan brottslighet som faller inom *Kustbevakningens* ansvarsområde enligt lagen (1982:395) om *Kustbevakningens* medverkan vid polisiär övervakning eller enligt smugglingslagstiftningen. *Kustbevakningen* har också möjlighet att ingripa enligt lagen om straff för terroristbrott när det handlar om smuggling och grov varusmuggling. Härutöver kan en rad andra statliga myndigheter bistå polisen med framför allt information och expertkunskap. Ett exempel är *Migrationsverket* som enligt sin instruktion skall lämna bistånd till *Säkerhetspolisen* i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

Vid utredningens analys har ingenting framkommit som pekar på att det behov av stöd från andra myndigheter än Försvarsmakten som kan

komma att uppstå hos polisen i samband med terrorismbekämpning inte i tillräcklig utsträckning kan tillgodoses redan inom ramen för nuvarande regelverk. Motsvarande syn har under remissbehandlingen redovisats av bl.a. *Tullverket*. Ett skäl till att trots detta låta den nya regleringen omfatta även andra myndigheter än Försvarmakten är att personalen vid dessa myndigheter då skulle kunna ges samma särskilda befogenheter som polismän. *Kustbevakningen* framhåller sålunda i sitt remissvar att myndighetens personal bör ges samma befogenheter enligt polislagen som utredningen föreslår att personal från Försvarmakten skall ha. Även *Försvarmakten* och *TULL-KUST*, förbundet för anställda i Tullverket och Kustbevakningen, framför liknande synpunkter.

En utgångspunkt för de förslag regeringen nu har att ta ställning till är att *befintliga* myndighetsresurser skall användas på ett mer effektivt sätt för att kunna bekämpa terrorism. Det framstår enligt regeringens bedömning inte som helt klart vilket behov som skulle tillgodoses genom en utvidgning av kustbevakningstjänstemännens befogenheter inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över i dag. Frågan om en sådan utvidgning behöver dessutom övervägas i ett större sammanhang där även andra behov än terrorismbekämpning kan beaktas. En utvidgning av kustbevakningstjänstemännens befogenheter, enligt vad som föreslås av Kustbevakningen, är därför enligt regeringen inte aktuell inom ramen för detta lagstiftningsärende. Detsamma gäller för tjänstemän inom andra myndigheter med polisiära uppgifter, t.ex. tullen.

Enligt utredningen bör, för att det inte skall råda någon osäkerhet om vad som gäller beträffande myndigheternas skyldighet att lämna stöd till polisen, frågor om sådant stöd samlas i en särskild reglering. Även *Statskontoret* förordar en generell reglering om myndigheternas stöd till polisen. En sådan bör dock enligt Statskontoret ske på förordningsnivå.

Regeringen ser inte några fördelar med en sådan samlad reglering, avseende även andra myndigheter än Försvarmakten. Något egentligt behov av en sådan reglering när det gäller andra myndigheter än Försvarmakten har inte framkommit inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Inte heller har regeringen funnit något som tyder på att det gällande regelverket, bl.a. 6 § förvaltningslagen och 3 § polislagen, inte skulle vara tillräckligt. En ny reglering av polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning bör därför begränsas till sådant stöd som kan lämnas av Försvarmakten. I den mån det i framtiden uppkommer ett behov av ytterligare regler när det gäller andra myndigheters stöd till polisen torde sådana enligt regeringen kunna införas på förordningsnivå, t.ex. i myndigheternas instruktioner. I likhet med utredningen anser regeringen att en ny reglering inte bör omfatta kommuner och landsting.

Utredningen har tagit upp vissa frågor om CBRN-skydd och har förordat ett utökad samarbete mellan polisen och de myndigheter som har resurser och kompetens inom området. Förslaget innebär bl.a. att det inom Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) inrättas en mobil expertgrupp, för att på plats kunna analysera farliga prov. Vidare föreslås att det inom FOI byggs upp ett nationellt laboratorium för mottagning och uppackning av sådana prov. Enligt utredningen bör regeringen fatta ett särskilt beslut som kan ligga till grund för genomförandet av förslagen. Flera berörda remissinstanser, bl.a. *Krisberedskapsmyndigheten* och *Statens strålskyddsinstitut* är kritiska till utredningens förslag. *Smittskyddsinsti-*

tutet pekar på flera frågor som måste analyseras närmare. Mot denna bakgrund anser regeringen att det saknas underlag för att i detta lagstiftningsärende göra några närmare överväganden av frågor som rör polisens behov av stöd i samband med CBRN-händelser.

Särskilt om informationssäkerhet

Statskontoret efterlyser en närmare analys av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller informationssäkerhet och IT-relaterade terroristdåd.

Frågor om informationssäkerhet har nyligen behandlats av InfoSäktredningen som lämnade sitt slutbetänkande Informationssäkerhet – Organisatoriska konsekvenser (SOU 2005:71) i höstas. Förslagen i betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vidare lämnade Försvarshögskolan, Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier, en rapport om cyberterrorism till Försvarsdepartementet. Det beredningsarbete som pågår med anledning av betänkandet och rapporten bör inte föregripas. De frågor som Statskontoret lyfter fram bör därför tas upp i ett annat sammanhang.

7 En reglering av Försvarsmaktens stöd till polisen i samband med terrorismbekämpning

7.1 Förutsättningar för stöd

Regeringens förslag: Om polisen inte har tillgång till sådana särskilda resurser som behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, skall Rikspolisstyrelsen få begära stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Stöd får enligt huvudregeln begäras endast efter regeringens medgivande. Särskilda regler föreslås för brådskande fall.

Försvarsmakten skall lämna stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

Utredningens förslag: Polisen får 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 andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. Flera remissinstanser, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Stockholms tingsrätt* och *Statskontoret*, anser att de nya reglerna bör begränsas till sådana brott som kan utgöra terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott och således inte vara tillämpliga på andra omfattande brottsliga angrepp på samhäl-

let. Flera remissinstanser har synpunkter på den lagtekniska utformningen. Förslaget avstyrks av *Sveriges advokatsamfund*.

Skälen för regeringens förslag

Terroristbrott

Vid en översyn av polisens möjligheter till stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innebära användning av tvång eller våld mot enskilda är givetvis sådana handlingar som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott av särskilt intresse.

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 ovan 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. flygplatssabotage, 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.

Enligt regeringen är det naturligt att regleringen tar sikte på brott som utgör brott enligt den aktuella lagen, dvs. terroristbrott. Polisens behov av stöd från Försvarmakten torde också uppstå just i samband med terroristbrott.

Att begränsa polisens möjligheter att få stöd från Försvarmakten till åtgärder i samband med terroristbrott kan dock, i likhet med vad utredningen anför, medföra praktiska bekymmer. Som framgår ovan krävs för att ett terroristbrott skall föreligga att gärningsmannen haft en viss avsikt, t.ex. att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning. Det är dock långt ifrån alltid säkert att gärningsmannens eller gärningsmännens avsikt är klarlagd när polisen ingriper i samband med ett attentat. Även om det finns en avsikt att begå ett terroristbrott, kommer den kanske inte att kunna klarläggas förrän i ett senare skede av brottsutredningen eller under huvudförhandlingen i brottmålsrättegången.

Det kan heller inte uteslutas att en brottslig gärning i ett första skede kan te sig som ett typiskt terroristattentat medan den 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 terroristbrott i lagens mening. Enligt utredningen bör polisen ha möjlighet till stöd från Försvarmakten även i en sådan situation. Stöd kan alltså behövas i situationer när det är oklart om det rör sig om ett verkligt terroristbrott. Mot denna bakgrund föreslås i betänkandet att reglerna bör vara tillämpliga i samband med sådana brott som *kan* utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* innebär betänkandets förslag i denna del en alltför vag avgränsning av lagens tillämpningsområde. Enligt samfundet finns nämligen en vaghet redan i definitionen av vad som utgör terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott genom att vissa gärningar utgör terroristbrott om dessa *kan* skada en stat eller en mellanfolkig organisation och gärningen utförs med ett visst uppsåt. Betänkandets förslag innebär därför enligt samfundet en oklar avgränsning av lagens tillämpningsområde. Även *Stockholms tingsrätt* anser att ordet “kan” är allt för vagt och att det bör krävas en viss grad av sannolikhet för att det rör sig om ett terroristbrott.

Regeringen delar utredningens bedömning att polisen måste ha möjlighet att begära stöd från Försvarmakten även om gärningsmannens uppsåt inte är klarlagt när frågan om stöd aktualiseras. Frågan är hur detta rent lagtekniskt skall åstadkommas.

Enligt regeringen kan det inte bli aktuellt att, såsom föreslås av *Stockholms tingsrätt*, införa något slags beviskrav för att det skall röra sig om ett terroristbrott. I de i många fall akuta situationer som förslaget tar sikte

på torde det knappast finnas underlag att göra en sådan sannolikhetsbedömning som tingsrätten förordar.

Utredningens förslag att det skall vara frågan om en gärning som *kan* utgöra terroristbrott innebär, som regeringen ser det, att stöd får begäras från Försvarsmakten för att ingripa mot gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i 2 § lagen om straff för terroristbrott, utan att det måste stå klart att det särskilda subjektiva rekvisit som ställs upp i paragrafen är uppfyllt. Utredningsförslaget innebär alltså att stöd får begäras endast om det behövs för att ingripa mot en gärning som avses i 3 § lagen om straff för terroristbrott och gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation.

Regeringen anser att utredningens förslag i denna del uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas och att förslaget inte har fått en alltför vid avgränsning.

Utredningen föreslår vidare att polisen skall kunna begära stöd endast vid brott som är särskilt svårbemästrade. I betänkandet finns ingen närmare analys av vad som menas med att ett brott är svårbemästrat. I likhet med bl.a. *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen att det valda uttryckssättet "brott som är särskilt svårbemästrade" är alltför oprecist. Det tar heller inte sikte på polisens stödbehov, vilket, som redogjorts för i avsnitt 6.3, bör vara utgångspunkten för en begäran om stöd. En lämpligare avgränsning är därför att begränsa polisens möjligheter att begära stöd till situationer där stödinsatsen kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till. Det bör komma till uttryck direkt i författningstexten.

Som närmare berörs i avsnitt 7.4 bör en begäran om stöd som huvudregel förutsätta att regeringen först lämnar sitt medgivande. Särskilda regler bör finnas för brådskande fall.

Annan allvarlig brottslighet

Enligt utredningen bör den nya regleringen – utöver terroristbrott – vara tillämplig på *andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället*. Med detta menas enligt utredningen allvarlig, omfattande brottslighet som angriper samhället eller vissa vitala samhällsfunktioner. Som exempel nämns 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. Som exempel på det sistnämnda nämner utredningen den s.k. MC-brottsligheten. Utredningen konstaterar att polisen hittills med egna resurser har kunnat klara sina uppgifter i samband med denna typ av brottslighet. Det kan emellertid enligt utredningen inte uteslutas att polisen i exceptionella lägen kan behöva stöd från Försvarsmakten för att bemästra situationen. Som exempel nämns stöd med teknik för spaningsändamål, transporter, övervakning och skydd samt fritagningsoperationer.

En rad remissinstanser, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Statskontoret*, anser att de nya reglerna bör begränsas till sådana brott som kan utgöra terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott och således inte vara tillämpliga på andra omfattande brottsliga angrepp på samhället. Enligt hovrätten framstår det

som tveksamt om det under överskådlig tid finns skäl att befara att den organiserade brottsligheten i andra än terrorismsammanhang skulle utöva ett så allvarligt hot mot vitala samhällsintressen att det inte kan mötas med enbart polisiära resurser. Även kammarrätten anser att utredningen inte på ett övertygande sätt har påvisat att polisen kan ha behov av stöd när det gäller denna typ av brottslighet. Härtill kommer enligt kammarrätten att lagförslagets utformning i denna del inte uppfyller kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* framför invändningar av liknande slag.

I likhet med utredningen anser regeringen att det inte kan komma i fråga att Försvarsmakten lämnar stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång i samband med sådan brottslighet som polisen återkommande har att hantera, t.ex. ordningsstörningar vid demonstrationer, gängbrottslighet eller fotbollshuliganism. Detsamma gäller vid händelser liknande de som uppstod i anslutning till Europeiska rådets möte i Göteborg år 2001. Enligt regeringen saknas det skäl att anlägga något annat synsätt när det gäller annan brottslighet utan kopplingar till terrorism. Det är inte lämpligt att Försvarsmakten bistår polisen med vapenmakt mot den s.k. MC-brottsligheten. Inte heller vid andra former av s.k. systemhotande brottslighet utan kopplingar till terrorism bör sådan medverkan från Försvarsmakten komma i fråga. I dagsläget finns ingenting som pekar på att polisen saknar resurser för att hantera denna typ av brottslighet. Som flera remissinstanser påpekar ger utredningsförslaget dessutom upphov till svåra gränsdragningsproblem när det gäller att bedöma vilken typ av brottslighet som kan utgöra grund för våldsanvändning från Försvarsmaktens sida. Mot denna bakgrund anser regeringen att utredningens förslag i denna del inte bör genomföras. Möjligheterna för polisen att begära stöd från Försvarsmakten enligt den nya regleringen bör alltså begränsas till sådana brott som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott.

Särskilt om åklagarrollen

Åklagarmyndigheten uttalar i sitt remissyttrande att åklagarens roll i ett system där polisen får begära stöd av andra myndigheter i den brottsbekämpande verksamheten inte närmare har belysts av utredningen. I yttrandet framhålls bl.a. att åklagaren kommer in på ett mycket tidigt stadium i brottsutredningen, t.ex. när ett misstänkt terroristbrott befinner sig i planerings- eller genomförandefasen, och att åklagaren i praktiken har en ledande roll i arbetet att förhindra att planerade terroristbrott verkställs. Enligt myndigheten måste polisens möjligheter att begära stöd från Försvarsmakten analyseras och bedömas utifrån denna framträdande roll för åklagarna.

Beträffande denna fråga gör regeringen följande bedömning.

De beslut som åklagaren såsom förundersökningsledare har att fatta är t.ex. beslut om hur utredningen skall bedrivas och i vissa fall beslut om tvångsmedel. Beslut om vilka resurser eller vilken personal som polisen skall använda sig av för att efterkomma dessa beslut fattas dock inte av åklagaren. Det åligger i stället polisen att med hjälp av befintliga resurser och med de metoder som är lämpliga och nödvändiga att genomföra de beslut som åklagaren har fattat. I de fall där situationen är sådan att poli-

sens egna resurser inte bedöms tillräckliga är det därför polisen och inte åklagaren i dennes egenskap av förundersökningsledare som skall ta ställning till om situationen är sådan att förutsättningar föreligger att begära stöd av Försvarmakten.

Åklagarmyndighetens synpunkter ger därför enligt regeringens bedömning inte anledning att införa några särskilda regler.

När kan Försvarmakten avböja en begäran om stöd?

När polisen har begärt stöd måste utgångspunkten vara att stöd också lämnas. Utrymmet för Försvarmakten att säga nej till en begäran om stöd bör därför vara litet. Inte desto mindre finns det situationer då det inte är rimligt att Försvarmakten är skyldig att lämna stöd.

Så bör för det första vara fallet om Försvarmakten saknar resurser som är lämpliga. Den bedömningen bör Försvarmakten själv ha ansvaret för att göra. För det andra bör Försvarmakten inte vara skyldig att lämna stöd om det skulle medföra mycket stora problem för Försvarmaktens ordinarie verksamhet. Vad det framför allt är frågan om är om resurserna behövs för att försvara landet mot ett väpnat angrepp, för att hävda Sveriges territoriella integritet eller för att fullfölja Sveriges internationella åtaganden. Det bör även uppmärksammas att Försvarmakten till följd av reglerna i 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor är skyldig att delta i en räddningsinsats och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Hur Försvarmakten skall väga uppgifter av detta slag mot en begäran från polisen om stöd måste enligt regeringen avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. I författningstexten bör i denna del anges enbart att Försvarmakten inte behöver lämna polisen begärt stöd om det skulle innebära synnerligt hinder i Försvarmaktens ordinarie verksamhet.

Enligt nuvarande bestämmelser i stödförordningen får Försvarmaktens personal inte användas för stödinsatser enligt förordningen som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

Insatser vid terroristattentat, särskilt i form av våld- eller tvångsåtgärder, kan vara förenade med risker för den personal som medverkar. Eftersom det är fråga om för samhället synnerligen viktiga insatser, måste detta accepteras. På samma sätt som gäller för polisens verksamhet bör stöd alltså kunna lämnas även om det innebär en risk för att personal från Försvarmakten skadas. Frågor om totalförsvarspliktigas skyldighet att delta i en stödinsats och de risker personal som tjänstgör enligt pliktlagstiftningen i sådana fall kan utsättas för behandlas i avsnitt 7.3.2.

7.2 Ledning vid en stödinsats

Regeringens förslag: En enhet från Försvarmakten som ger stöd enligt den aktuella regleringen skall stå under befäl av en militär chef. När en stödinsats görs, skall enheten och dess chef stå under direkt ledning av polisen.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller framför inga särskilda synpunkter. Flera remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten* och *Kustbevakningen*, betonar vikten av att ledningsfrågorna får en tydlig och klar reglering.

Skälen för regeringens förslag: Att ledningsfrågorna får en klar och tydlig reglering är en grundläggande förutsättning för att en utvidgning av Försvarsmaktens möjligheter att lämna polisen stöd av det aktuella slaget skall kunna ske. Det är viktigt framför allt för att skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet skall kunna upprätthållas, men också för att systemet skall kunna fungera i praktiken.

Enligt regeringen är det en självklar utgångspunkt att civil verksamhet skall bedrivas och ledas av civila organ. Polisen bör alltså ha ledningsansvaret för en stödinsats från Försvarsmakten. Det överensstämmer med utredningens förslag och vad som gäller enligt stödförordningen (jfr SOU 2001:98 s. 153). En annan utgångspunkt bör vara att samverkande myndigheter – i förevarande fall Försvarsmakten och myndigheter inom polisorganisationen – skall tillämpa sina egna interna beslutssystem. Det innebär att den stödjande myndigheten bör svara för den omedelbara operativa ledningen av de egna resurserna. Även det överensstämmer med vad som gäller för sådant stöd som kan lämnas enligt nuvarande regler (11 § stödförordningen).

Enligt utredningen ligger det i sakens natur att Försvarsmaktens personal, när den ingriper med vålds- och tvångsbefogenheter, bör vara nära knuten till ett polisbefäl. Den stödjande myndigheten skall dock, enligt utredningen, svara för den närmare, praktiska ledningen av de egna resurserna.

En stor majoritet av remissinstanserna delar i allt väsentligt utredningens syn på ledningsfrågorna. Exempelvis framhåller *JO* att det är ett oavvisligt krav att insatser från Försvarsmakten görs under polisens ledning och att den stödjande myndigheten endast har att avgöra praktiska verkställighetsfrågor. Även *Försvarsmakten* framhåller det som en självklarhet att polisen skall ha det direkta ledningsansvaret. Försvarsmakten tillägger dock att den omedelbara operativa ledningen över en militär enhet skall utövas av ett militärt befäl inom enheten (taktisk eller strids-taktisk ledning).

I detta sammanhang finns det anledning att lyfta fram *Rikspolisstyrelsens* syn på polisens ledningsansvar som det redovisats i remissvaret:

En polisär insats av den storlek som kräver stöd av andra myndigheter torde i nästintill alla fall innebära att en insatsledning blir särskilt utpekad. Denna ledning har det yttersta ansvaret för hela insatsen, men kan tilldela olika specialresurser uppdrag. Denna s.k. "uppdragstaktik" innebär förenklat att man delegerar ansvaret att utföra en särskilt utpekad arbetsuppgift åt specialresursen. Insatsledningen leder verksamheten genom att definiera uppdraget och ange ändamålet med åtgärden. Den exakta metodiken i utförandet behärskas bäst av specialresursen själv. – Den direkta ledningen vid stöd från externa myndigheter skulle i ett typfall således innebära att den polisiära insatsledningen ger den inlånade resursen ett väl definierat uppdrag och ett mål för insatsen. Uppdraget kan förenas med särskilda villkor beroende på omständigheter i det enskilda

fallet. Uppdragstagaren – den biträdande myndigheten – har sedan att inom uppdraget och med hjälp av sina expertkunskaper avgöra på vilket sätt uppdraget bäst genomförs. Den polisiära insatsledningen bibehåller under hela operationen rätten att avbryta insatsen eller förändra uppdraget. – Om det blir aktuellt för uppdragstagaren att utnyttja polisiära befogenheter ställs det höga krav på att uppdraget är väl definierat. Dessutom torde det vara en förutsättning att den biträdande personalen erhållit utbildning om de tvångsmedelsbestämmelser de fått befogenhet att tillämpa. Den direkta ledningen innebär i ett sådant fall att insatsledningen gör en övergripande bedömning av behov och proportionalitet när den definierar och avgränsar uppdraget. Om förutsättningarna är svårbedömda kan uppdraget innefatta en skyldighet att kontinuerligt återrapportera till insatsledningen för att den polisiära ledningsfunktionen skall kunna omdefiniera uppdraget. Att på förhand ge en mer exakt bild av hur ledningen kommer utföras i varje enskilt fall låter sig emellertid inte göras eftersom förutsättningarna kommer variera.

Regeringen delar i allt väsentligt Rikspolisstyrelsens syn på polisens ledningsansvar som den redovisats ovan. Det innebär att polisen bör ha det direkta ledningsansvaret för en stödinsats från Försvarmakten. Vidare bör, på samma sätt som enligt stödförordningen, en militär enhet stå under befäl av en militär chef. Försvarmakten bör alltså tillämpa sina egna interna ledningssystem när det gäller att verkställa en stödinsats inom ramen för det uppdrag som polisen lämnat. Stöduppgiften bör därför, i likhet med vad Rikspolisstyrelsen anför, formuleras som ett uppdrag med vissa ramar eller begränsningar. En sådan ordning överensstämmer för övrigt med vad som gäller vid stöd enligt stödförordningen (jfr SOU 2001:98 s. 153). Av polisens ledningsansvar följer vidare att den militäre chefen kontinuerligt måste stå i förbindelse med polisens insatsledning och fortlöpande följa de instruktioner som lämnas. Är det aktuellt att ingripa med våld eller tvång, bör detta i princip ske endast på direkt order av polisens insatsledning.

Som Rikspolisstyrelsen anför är det inte möjligt att i förväg i detalj bestämma hur polisens ledning över en stödinsats skall gestalta sig i det enskilda fallet. Polisen måste därför, inom ramen för sitt ledningsansvar, från fall till fall avgöra vilka ramar eller begränsningar som bör gälla för stöduppdraget. Det är därför heller inte möjligt att i författningstexten närmare ange formerna för polisens ledningsansvar. Av författningstexten bör det dock uttryckligen framgå att en enhet inom Försvarmakten som lämnar stöd skall stå under befäl av en militär chef. Vidare bör det framgå att enheten och dess chef står under direkt ledning av polisen. Hur polisens ledningsansvar och förhållandet till den militära befälsstrukturen närmare bör organiseras måste bli föremål för planering och övning inom myndigheterna.

7.3 Försvarsmaktens personal

7.3.1 Befogenheter

Regeringens förslag: När Försvarsmakten lämnar stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång, skall Försvarsmaktens personal ha polismans befogenheter enligt polislagen och samma befogenhet som en polisman enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken att gripa någon. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag innehåller dock ingen hänvisning till 8 § polislagen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar inga särskilda synpunkter. Några remissinstanser, bl.a. *JO* och *Polisförbundet*, efterlyser en tydligare avgränsning av de befogenheter som kan bli aktuella för Försvarsmaktens personal. *JO* anför vidare att det i författningstexten bör erinras om att proportionalitetsprincipen enligt polislagen gäller även personal från Försvarsmakten som deltar i en stödinsats.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen konstaterat i avsnitt 6.3 kan den typ av stöd som det nu är fråga om innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Frågan är då hur denna rätt att använda våld eller tvång bör avgränsas.

Bestämmelserna i stödförordningen ger inga polisiära befogenheter för personal från Försvarsmakten. I stället föreskrivs, som ovan redovisats, 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 annan personal än poliser för särskilda situationer getts vissa av de befogenheter som en polisman har enligt polislagen. Detta gäller t.ex. tjänstemän vid Kustbevakningen som medverkar vid polisiär övervakning (29 § polislagen) och skyddsvakter (10–14 §§ lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.). Vidare följer av förordningen (1986:616) om beredskapspolisen att vad som i lag eller förordning föreskrivs om poliser i tillämpliga delar gäller även beredskapspoliser. Motsvarande gäller för militärpoliser.

Enligt utredningen bör frågan lösas genom att Försvarsmaktens personal i princip ges polismans befogenhet enligt polislagen, på liknande sätt som redan gäller för skyddsvakter, både civila och militära. I förevarande fall bör dock enligt utredningen befogenheterna sträcka sig längre än vad som gäller för skyddsvakter, vars befogenheter är begränsade till vissa åtgärder med avseende på skyddsobjektet. Personal från Försvarsmakten bör också enligt utredningen ha samma befogenhet som en polisman har enligt 24 kap. rättegångsbalken att gripa någon.

Regeringen anser att utredningens förslag är bra. En annan ordning som inte anknyter till polislagen utan innebär att Försvarsmakten ges helt egna våldsbefogenheter mot enskilda i fredstid framstår inte som godtagbar. Befogenheterna bör alltså begränsas genom en koppling till polislagens regler.

En polismans våldsbefogenheter regleras i 10 § polislagen. Bestämmelserna innebär att en polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han eller hon möts med våld eller hot om våld,
2. någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller skall kontrollera ett fordon eller ett fordon last,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller
7. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Utöver bestämmelserna i 10 § omfattar utredningens förslag även befogenheterna i 11–24 §§ polislagen om exempelvis tillfälliga omhändertaganden, avlägsnanden, kroppsvisitation, husrannsakan samt särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Frågan är om detta är en lämplig ordning eller om befogenheterna på något sätt bör vara begränsade. Det senare är fallet för tjänstemän inom Kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Av 29 § första stycket polislagen följer att tjänstemän inom Kustbevakningen i sådana fall har samma befogenhet som en polisman att använda våld enligt 10 § första stycket 1–4 polislagen. En kustbevakningstjänsteman har även de befogenheter som tillkommer en polisman enligt 13 § polislagen att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Om anledning förekommer att brott har förövats inom de områden som faller inom sjöövervakningen, har en tjänsteman inom Kustbevakningen även vissa befogenheter som tar sikte på brottsutredningen (29 § tredje stycket polislagen samt 2 och 3 §§ lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning).

Några remissinstanser, bl.a. JO, efterlyser en tydligare avgränsning av de befogenheter som kan bli aktuella för Försvarsmaktens personal. Enligt JO finns det knappast skäl att tillägga personal från Försvarsmakten andra befogenheter än de som anges i 10 § polislagen. Även *Polisför-*

bundet ifrågasätter om personal från Försvarmakten behöver polismans befogenhet generellt. Enligt förbundet bör i stället polisen fatta beslut i varje enskilt fall när det gäller att bedöma vilka befogenheter personal från Försvarmakten bör ha i samband med en stödinsats. Enligt *Kustbevakningen* behövs en närmare analys som visar i vilka hänseenden personal från Försvarmakten har ett faktiskt behov av alla de befogenheter som följer av polislagen.

Regeringen bedömer att personal från Försvarmakten kommer att ha behov av de befogenheter som polislagen ger framför allt när det är fråga om att avvärja ett överhängande terroristattentat eller att begränsa skadeverkningarna vid en pågående attack. Även i vissa andra exceptionella fall, t.ex. vid fritagningsoperationer, torde ett sådant behov kunna föreligga. De befogenheter som kan aktualiseras i dessa situationer är främst de befogenheter som anges i 10 § 1–4 polislagen. Vid gripanden kan det även finnas ett behov av att företa kroppsvisitation enligt 19 § polislagen. När det gäller vissa andra befogenheter enligt polislagen lär personal från Försvarmakten sällan eller aldrig ha något behov av att utöva dem. Som tidigare har konstaterats bör ju personal från Försvarmakten inte hjälpa polisen med att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten mera allmänt. Sådana särskilda befogenheter som avser upprätthållandet av ordningen mera allmänt – t.ex. 13, 13 b och 24 §§ polislagen – saknar därför praktiskt intresse i detta sammanhang. Detsamma gäller polismans befogenhet enligt 12 § att i vissa nödfallsliknande situationer omhänderta den som är under 18 år och som har anträffats i en skadlig eller farlig miljö.

Vad som nu har sagts kan synas tala för att, såsom bl.a. JO har förordat, begränsa de befogenheter som personal från Försvarmakten får utöva till ett fåtal angivna bestämmelser i polislagen. Samtidigt är det enligt regeringens mening viktigt att befogenheterna är tillräckligt omfattande för att tillgodose de behov som kan uppstå i situationer som i dag är svåra att förutse. Att undanta vissa polisiära befogenheter kan innebära att Försvarmaktens personal inte kan ge polisen det stöd som behövs. Det kan också innebära att personalen inte får samma möjligheter som polismän att skydda sig själva i de utsatta situationer som det här är fråga om.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de nya bestämmelserna om Försvarmaktens biträde till polisen bör, vad gäller försvarsmaktspersonalens befogenheter, innehålla en generell hänvisning till polislagens regler om polismans befogenheter.

Det är dock angeläget att personal från Försvarmakten utövar dessa befogenheter med samma restriktivitet som gäller för polismän. De s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna som kommer till uttryck i 8 § polislagen bör alltså gälla även här. Måste våld eller tvång tillgripas, bör det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. I de nya bestämmelserna bör, såsom JO har förordat, klargöras att behovs- och proportionalitetsprinciperna gäller. Det kan ske genom att det görs en uttrycklig hänvisning till 8 § polislagen.

I likhet med utredningen anser regeringen att personal från Försvarmakten bör ha samma befogenhet som en polisman har enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken att gripa någon. Till skillnad från vad som

anförs av *Kustbevakningen* anser regeringen att befogenheterna inte bör omfatta husrannsakan enligt rättegångsbalken.

7.3.2 Totalförsvarspliktigas medverkan

Regeringens förslag: Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i en stödinsats endast om förutsättningarna enligt 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda. Totalförsvarspliktiga får inte delta i stödinsatsen om detta kan medföra en inte obetydlig risk för att den totalförsvarspliktiga kan komma att skadas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna har särskilt yttrat sig i frågan om totalförsvarspliktigas medverkan. *Totalförsvarets pliktverk* anser att det inte är helt självklart att en totalförsvarspliktig skall vara skyldig att medverka i insatser för att stödja polisen i en verksamhet som till sin natur kan leda till våldsanvändning utan att det föreligger en krigssituation. Vidare ifrågasätter verket om det är lämpligt eller ens försvarbart att utkräva en sådan skyldighet på den grunden att den ingår som ett led i utbildningen. *Civilpliktsrådet* och *Värnpliktsrådet* är negativa till att värnpliktiga under grundutbildning skall lösa polisiära uppgifter. Enligt råden kan utredningens förslag leda till säkerhetsrisker för såväl de totalförsvarspliktiga som för civilbefolkningen. *Försvarsmakten* menar däremot att utredarens förslag till restriktiv hållning vid användningen av pliktpersonal i vissa fall kan försvåra eller omöjliggöra att Försvarsmakten lämnar stöd. *Försvarshögskolan* framhåller att flera av de förband som enligt utredningen bör kunna tas i anspråk för stödinsatser till polisen innehåller värnpliktiga. Det innebär enligt högskolan att det finns färdigutbildade och lämpliga enheter endast under en begränsad del av året, eftersom de värnpliktiga annars är under utbildning eller har hemförlovats.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsmaktens personal kan huvudsakligen delas in i anställd personal, totalförsvarspliktig personal och personal som tecknat avtal om s.k. frivillig tjänstgöring. De totalförsvarspliktiga utgör grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning.

Tjänstgöringsskyldighet för totalförsvarspliktig personal regleras av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Övrig personals arbetskyldighet regleras av deras respektive anställningsavtal.

Totalförsvarsplikten omfattar bland annat värnplikt. Värnplikten innefattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Utbildningsplikten motiveras av att den som är totalförsvarspliktig är skyldig att fullgöra beredskaps- och krigstjänst. För att inte komma i konflikt med den grundlagsskyddade rörelsefriheten anges särskilt i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt att utbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. I samband med vissa ändringar i lagen om totalförsvarsplikt år 2002 uttalade regeringen att utbildning som inte korresponderar med en skyldighet att tjänstgöra går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med utbildningen (prop. 2001/02:11 s. 29). Det måste finnas en tydlig koppling

mellan utbildningen och tjänstgöringsplikten. Utbildning som inte har betydelse för den tänkta krigsuppgiften kan därför inte ske med stöd av utbildningsplikten inom ramen för totalförsvarsplikten. Totalförsvarspliktiga är således inte med stöd av totalförsvarsplikten skyldiga att delta i annan verksamhet som Försvarsmakten har att utföra. Att delta i olika uppdrag som Försvarsmakten har kan emellertid ibland framstå som bra övningstillfällen. De totalförsvarspliktiga får dock inte utsättas för obefogade risker (prop. 2001/02:11 s. 30). Det innebär att skaderisken inte får överstiga vad som kan anses acceptabelt och att det utbildningsmoment som innebär minst skaderisk skall väljas när alternativa moment finns och utbildningsändamålet ändå kan uppnås. Är verksamheten inte planerad som en övning utan i första hand för att utföra en viss arbetsuppgift saknas i många fall de moment som just karakteriserar en övning, bl.a. frågor om säkerhet och kontroll.

Mot denna bakgrund föreskrivs i 9 § stödförordningen att den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i stöd som Försvarsmakten lämnar till civil verksamhet enligt förordningen endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt är uppfyllda. Vidare föreskrivs att personalen inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas (10 § stödförordningen).

Utredningen har förordat att samma inskränkningar skall gälla för totalförsvarspliktigas deltagande enligt utredningens lagförslag, som gäller för den totalförsvarspliktiga personalen vid deltagande i verksamhet enligt stödförordningen. Med tanke på de farliga situationer som kan uppstå i samband med ingripanden mot terrorism, har utredningen bedömt att utrymmet för totalförsvarspliktiga att delta i stödjande verksamhet enligt den föreslagna lagen inte är stort.

Regeringen delar utredningens uppfattning om de inskränkningar som bör gälla för de totalförsvarspliktigas medverkan. Mot denna bakgrund anser regeringen att de begränsningar som redan omgärdar totalförsvarspliktigas medverkan innebär att en ny reglering av polisens möjligheter att begära stöd från Försvarsmakten kan införas utan de risker Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet varnar för.

Detta innebär att det i praktiken sällan kommer att vara möjligt att låta pliktpersonal medverka då Försvarsmakten lämnar stöd till polisen enligt den föreslagna regleringen. Detta kan i och för sig, vilket Försvarsmakten också påpekat, i viss utsträckning reducera Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till polisen. Svårigheterna bör emellertid inte överdrivas. I många fall finns anställd personal som kan fullgöra de uppgifter som totalförsvarspliktiga utför. Vidare är, beträffande vissa avancerade vapensystem, de totalförsvarspliktigas medverkan begränsad redan i Försvarsmaktens normala verksamhet. När det t.ex. gäller flygning med stridsflygplan inskränker sig de totalförsvarspliktigas medverkan till klargöring. Dessutom kan det undantagsvis förhålla sig så, att medverkan vid en stödinsats av det slag som nu är föremål för övervägande kan utgöra ett övningstillfälle av betydelse för krigsuppgiften. För sådana fall utgör 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt inget hinder för totalförsvarspliktigas deltagande. Dock måste fortfarande vad som ovan redogjorts för om skaderisker beaktas, dvs. bedöms skaderisken vid deltagande i en stödinsats större än vid sedvanlig övningsverksamhet kan

pliktpersonal inte delta med stöd av pliktlagstiftningen. Vidare måste den totalförsvarspliktige ha kommit så långt i sin utbildning att han eller hon utgör en resurs som är lämplig för uppgiften (jfr avsnitt 7.3.3).

Avslutningsvis bör påpekas att det, när övningsmoment enligt lagen om totalförsvarsplikt saknas, i och för sig inte finns något som hindrar att totalförsvarspliktiga frivilligt deltar i verksamhet som går utanför utbildningsplikten efter det att ett särskilt avtal om detta har träffats mellan den totalförsvarspliktige och Försvarsmakten. Arbetsskyldighetens omfattning framgår då av respektive avtal. Den möjligheten skulle vid stödsatser enligt den föreslagna regleringen kunna användas beträffande totalförsvarspliktiga med specialistkunskaper på ett särskilt område. Detta förutsätter emellertid att de ifrågakvarande personerna även i övrigt anses som en lämplig resurs. Mot bakgrund av de omständigheter som kan antas råda vid tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen bedömer regeringen att en totalförsvarspliktig under sin grundutbildning med stöd av avtal sällan kan komma att anses som en lämplig resurs.

Regeringen vill i detta sammanhang nämna att Försvarsmakten och arbetstagarorganisationerna år 2005 slutit ett kollektivavtal om personal som anställs efter fullgjord värnplikt. Dessa soldater – beredskapssoldater och förstärkningssoldater – är i förevarande sammanhang inte att anse som totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning.

7.3.3 Kompetens- och utbildningsfrågor

Regeringens förslag: När Försvarsmakten lämnar stöd till polisen, får endast sådan personal som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften medverka. Försvarsmakten skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Våld eller tvångsbefogenheter får utövas endast av personal som uppfyller de krav regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna har särskilt kommenterat frågor som rör kompetensen hos personal inom Försvarsmakten som deltar i en stödsats. Ingen av remissinstanserna avstyrker utredningens förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Rikspolisstyrelsen*, *Försvarsmakten* och *Officersförbundet*, betonar vikten av utbildningsinsatser och samövningar.

Skälen för regeringens förslag: I 8 § stödförordningen föreskrivs för fall där Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet enligt förordningen att endast sådan personal som har lämplig utbildning, kompetens och erfarenhet för uppgiften får medverka. Vidare föreskrivs att Försvarsmakten skall se till att den medverkande personalen i det enskilda fallet har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Enligt utredningen bör samma sak gälla för sådant stöd från Försvarsmakten som nu är i fråga. Regeringen delar den bedömningen.

Endast ett fåtal remissinstanser har särskilt berört kompetens- och utbildningsfrågorna. *Rikspolisstyrelsen* framhåller att den personal inom Försvarmakten som lämnar stöd till polisen måste få adekvat utbildning om de regelverk polisen arbetar efter. Är det fråga om stödinsatser med laga befogenheter för Försvarmaktens personal, torde det enligt styrelsen vara en förutsättning för att stöd skall kunna lämnas att den stödjande personalen fått utbildning om dessa befogenheter. Även *Försvarmakten*, *Försvarshögskolan* och *Officersförbundet* framhåller att det kan behövas utbildningsinsatser för personal inom Försvarmakten som skall kunna agera med vålds- och tvångsbefogenheter.

Regeringen kan konstatera att Försvarmaktens personal i första hand är utbildad för att försvara landet mot väpnade angrepp från främmande stater. Den militära våldsanvändningen i en krigssituation skiljer sig också i flera avseenden från sådana vålds- och tvångsåtgärder som enligt polislagen kan bli aktuella i den polisiära verksamheten. Den breddade säkerhetspolitiska hotbilden, som för Försvarmakten bl.a. lett till ett utökat internationellt engagemang, har emellertid ställt delvis nya krav på Försvarmaktens arbetsformer. De internationella åtagandena, t.ex. deltagande i fredsbevarande insatser, har bl.a. inneburit ett större inslag av behovs- och proportionalitetsbedömningar i det faktiska handlandet (s.k. rules of engagement). Likväl finns stora skillnader mellan militär våldsanvändning och vad som gäller enligt polislagen.

I likhet med vad som framhålls av Rikspolisstyrelsen torde det därför i många fall vara nödvändigt att personal från Försvarmakten som deltar i en stödinsats med vålds- och tvångsbefogenheter har erhållit viss utbildning om polislagens regler, bl.a. om behovs- och proportionalitetsprinciperna. Vilket behov polisen har och vilken kategori av militär personal detta berör, måste bedömas på myndighetsnivå.

När det gäller att ingripa med våld eller tvång bör endast sådan personal kunna delta som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt.

En annan komponent vid sidan av utbildningsinsatser är övningar för berörd personal. Sådana övningar kan ske dels internt inom ramen för myndighetens egen verksamhet, dels genom samövningar mellan Försvarmakten och polisen. Sådana samövningar bör initieras av Rikspolisstyrelsen.

7.4 Beslut om stöd

Regeringens förslag: En begäran om att Försvarmakten skall lämna stöd enligt det aktuella förslaget skall göras av Rikspolisstyrelsen. Stöd får begäras endast efter regeringens medgivande. Regeringens medgivande behövs inte i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Rikspolisstyrelsen skall omedelbart underrätta regeringen om stöd har begärts utan regeringens medgivande. Därefter skall regeringen pröva huruvida beslutet att begära stöd skall undanröjas eller bestå.

Utredningens förslag innebär att en begäran om stöd görs av Rikspolisstyrelsen eller av den eller de polismyndigheter som styrelsen bestäm-

mer. Något krav på regeringens medgivande uppställs inte i utredningens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna har särskilt kommenterat frågor om beslutandeformerna. Enligt *JO* och *Försvarsmakten* är det naturligt att frågan om stöd till polisen behandlas på en så hög nivå som möjligt inom respektive myndighet. Ett beslut att begära stöd bör därför enligt dessa remissinstanser fattas av Rikspolisstyrelsen. Även *Rikspolisstyrelsen* anser att det är den som bör fatta ett beslut att begära stöd. Enligt *JO*, *Rikspolisstyrelsen* och *Försvarsmakten* bör beslut om stöd inte fattas under medverkan av regeringen. *Säkerhetspolisen* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* redovisar motsatt uppfattning och anser att det bör vara en förutsättning att beslut om stöd fattas av regeringen.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har inte närmare analyserat på vilken nivå en begäran om stöd som kan innebära användning av tvång och våld mot enskilda skall göras. I utredningens förslag till förordning med tillämpningsföreskrifter till de nya bestämmelserna föreslås att en begäran till en myndighet om stöd till polisen skall göras av Rikspolisstyrelsen eller den eller de polismyndigheter som styrelsen bestämmer.

I likhet med vad som framförs av bl.a. *JO* anser regeringen att det är angeläget att en begäran om stöd innefattande vålds- och tvångsbefogenheter för Försvarsmaktens personal görs på så hög nivå som möjligt inom polisorganisationen. En begäran om stöd bör alltså beslutas av Rikspolisstyrelsen. Därmed bör det heller inte komma i fråga att Rikspolisstyrelsen delegerar sin beslutsrätt till enskilda polismyndigheter.

Vid en internationell jämförelse (se bilaga 4) kan konstateras att beslut om bistånd från militären till de polisiära organen i samband med terrorismbekämpning i många fall kräver någon form av beslut eller bemyndigande från den centrala statsledningen. Så är t.ex. fallet i Norge och Danmark där medverkan krävs på departementsnivå. I Finland fattas beslut om stöd enligt huvudregeln av regeringen. Av remissinstanserna förordar *Säkerhetspolisen* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* en liknande reglering för svensk del. Enligt *Säkerhetspolisen* kan nämligen förslaget om att Försvarsmakten i vissa mycket speciella situationer skall kunna lämna stöd till polisen med vålds- och tvångsinsatser accepteras endast under förutsättning att stödbeslutet fattas av regeringen. Ett sådant beslut bör enligt *Säkerhetspolisen* grundas på vad som kan anses följa av den konstitutionella nödrätten. Fakultetsstyrelsen påpekar att möjligheterna att ge Försvarsmakten vålds- och tvångsbefogenheter i fredstid ytterst är en politisk fråga, varför beslutet också bör fattas av ett politiskt ansvarigt organ.

Regeringen anser inte att en reglering av möjligheterna att i vissa fall sätta in militära förband med våldsbefogenheter för att ingripa mot terroristhandlingar bör ta sin utgångspunkt i vad som kan anses gälla enligt den konstitutionella nödrätten. Statsmakterna har i princip tagit avstånd från denna nödrätt (prop. 1973:90 s. 444). Ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt anses visserligen finnas, något som har kommit till tydligast uttryck just i samband med terroristaktioner (se t.ex. SOU 2003:32 s. 210). Det är emellertid oklart hur långt den konstitutionella nödrätt som likväl anses finnas sträcker sig.

I likhet med Säkerhetspolisen och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser dock regeringen att en begäran om stöd till polisen från Försvarmakten som kan innebära tvång eller våld mot enskilda bör förutsätta någon form av medverkan på ansvarig politisk nivå. Att personal från Försvarmakten ges möjlighet att utöva våld eller tvång mot civila i fredstid – visserligen under polisens ledning – är enligt regeringen en sådan extraordinär åtgärd att den som huvudregel inte bör komma ifråga utan någon form av medverkan från regeringen. En sådan ordning motsvarar även vad som gäller i flera länder i vår närhet.

Enligt regeringen bör därför polisen som huvudregel få begära stöd som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda endast efter regeringens medgivande. Beslutet att begära stöd bör emellertid – i likhet med förslaget i betänkandet – fattas av Rikspolisstyrelsen själv som också bör ange de närmare formerna och ramarna för stöduppdraget.

I likhet med vad som gäller i bl.a. Norge, Danmark och Finland bör det finnas särskilda regler för fall när regeringens beslut inte kan avvaktas. I brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller fara för omfattande förstörelse av egendom bör sålunda Rikspolisstyrelsen kunna fatta beslut utan regeringens medgivande. Om ett beslut att begära stöd fattas utan medgivande, bör Rikspolisstyrelsen omedelbart underrätta regeringen om detta. Regeringen bör därefter pröva huruvida beslutet skall undanröjas eller bestå. Frågor om regeringens medverkan vid ett beslut om begäran om stöd behandlas närmare i författningskommentaren.

7.5 En ny lag om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Regeringens förslag: Frågor om stöd från Försvarmakten till polisen i dess arbete mot terrorism, som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda, regleras i en ny lag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller framför inga särskilda synpunkter. *Rikspolisstyrelsen*, *Statskontoret* och *Polisförbundet* anser att nya lagregler bör införas i polislagen i stället för i en särskild lag.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med utredningen anser regeringen att regler om Försvarmaktens stöd till polisen i samband med terrorismbekämpning som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda bör införas i form av lag. Samtliga remissinstanser ställer sig bakom denna uppfattning. Annat stöd från Försvarmakten, dvs. som inte kan innebära användning av våld eller tvång, bör enligt regeringen även i fortsättningen regleras på förordningsnivå, dvs. i stödförordningen.

Till det som bör regleras i lag hör enligt regeringen de förutsättningar under vilka Rikspolisstyrelsen skall kunna begära stöd, Försvarmaktens skyldighet att lämna stöd, frågor om ledning och befogenheter samt vissa frågor om Försvarmaktens personal. Det överensstämmer i princip med betänkandets förslag.

Som regeringen betonat i det föregående (se bl.a. avsnitt 6.2) skall brottsbekämpningen – också när det gäller terrorism – även i fortsättningen vara en exklusiv uppgift för de civila organen, framför allt polisen. Grunderna för polisens verksamhet läggs fast i polislagen. Där regleras polisens möjligheter att ingripa med tvång eller våld mot enskilda och vissa andra s.k. laga befogenheter. Dessa regler, tillsammans med bl.a. rättegångsbalkens bestämmelser om straffprocessuella tvångsåtgärder, anger omfattningen av statens våldsmonopol i fredstid.

Mot denna bakgrund kan det framstå som naturligt att bestämmelser som i vissa fall möjliggör för personal från Försvarmakten att utöva laga befogenheter under polisens verksamhetsområde och ledning också regleras i polislagen. En sådan ordning har vid remissförfarandet förordats av *Rikspolisstyrelsen*, *Statskontoret* och *Polisförbundet*.

Bland de frågor som bör regleras i lag hör, som nyss sagts, Försvarmaktens skyldighet att lämna stöd och omfattningen av totalförsvarspliktigas skyldighet att delta. Dessa frågor, som framför allt tar sikte på Försvarmakten, lämpar sig mindre väl för en reglering i polislagen. Mot en reglering i polislagen talar även att de föreslagna reglerna är avsedda att tillämpas endast för exceptionella fall.

Mot denna bakgrund anser regeringen att övervägande skäl talar för att frågor om Försvarmaktens stöd till polisens arbete mot terrorism bör regleras i en ny lag. Den nya lagen bör ha namnet lagen om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Försvarmakten bör ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår när stöd ges till polisen. Full kostnadstäckning behöver således inte uppnås. Polisen och Försvarmakten bör inom ramen för befintliga anslag bära sina egna kostnader för utbildning och övning.

Utredningens bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte framfört några synpunkter. *Rikspolisstyrelsen* och *Säkerhetspolisen* ifrågasätter förslaget och menar bl.a. att det är självklart att många av samhällets resurser måste tas i anspråk när stora samhällsvärden står på spel och att detta i första hand bör leda till att varje myndighet bära sina kostnader. Dessa remissinstanser framhåller också att det inte framstår som meningsfullt att offentligt finansierade myndigheter efter en extraordinär händelse skall lägga resurser på att beräkna kostnader för att kunna fakturera varandra. *Kustbevakningen* framhåller att förslaget i denna del förefaller otympligt och behöver utredas ytterligare. *Statskontoret* påpekar att det finns situationer där det inte är ett bra system, t.ex. vid kostsamma extraordinära insatser, att tjänster som polisen begär av andra myndigheter avgiftsfinansieras. Även *Polisförbundet* ställer sig tveksam till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: En av utgångspunkterna för regeringens förslag till lagstiftning är att redan befintliga resurser inom Försvarmakten skall kunna utnyttjas som stöd till polisens arbete mot terrorism. Förslaget innebär alltså inte någon ny dimensionerande uppgift för Försvarmakten. Det stöd som Försvarmakten skall ge till polisen skall ges genom befintlig operativ förmåga. Några nya resurser bör därför inte byggas upp eller tillföras myndigheten.

Förslaget ställer emellertid krav på viss utbildnings- och övningsverksamhet inom Försvarmakten och polisen. Bland annat finns ett behov av samträning mellan myndigheterna. (jfr avsnitt 7.3.3). Övnings- och utbildningsverksamheten bör emellertid inte vara av större omfattning än att den kan finansieras inom respektive myndighets befintliga anslag. Försvarmakten och polisen bör därför stå sina egna kostnader för utbildning och övning.

Huvudprincipen för prissättning av statlig uppdragsverksamhet är full kostnadstäckning. Att principen upprätthålls har betydelse dels för att skattemedel skall komma till användning endast i de verksamheter för vilka de är avsedda, dels för att inte konkurrensen på konkurrensutsatta marknader skall snedvridas. Ett uttryck för denna princip är 16 § stödförordningen som föreskriver att Försvarmakten skall ta ut avgifter för stöd som lämnas enligt förordningen. Om stödet lämnas till en annan statlig myndighet behöver dock full kostnadstäckning inte uppnås. Enligt regeringens finns det inte anledning att se annorlunda på det stöd som nu är i fråga. I likhet med vad som föreslås av utredningen bör därför Försvarmakten när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen ta ut avgifter för sin medverkan, motsvarande myndighetens merkostnad på grund av den aktuella insatsen. Full kostnadstäckning behöver inte uppnås.

9 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2006.

Utredningens förslag innehåller inget ställningstagande i denna del.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har kommenterat frågan om ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Förslagen bör därför träda i kraft den 1 juli 2006. Inga övergångsbestämmelser behövs.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

1 §

I paragrafen ges Rikspolisstyrelsen möjlighet att i vissa fall begära sådant stöd från Försvarmakten som behövs för att förhindra eller på annat sätt

ingripa mot terroristbrott och som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Den har behandlats i avsnitt 7.1, 7.4 och 7.5.

Av *första stycket* följer att lagen gäller stöd från Försvarmakten till polisen med insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Lagen gäller alltså inte stöd från Försvarmakten till polisens terrorismbekämpande verksamhet som enbart är av annat slag, t.ex. med transporter eller annan logistisk verksamhet. Sådant stöd regleras i stället i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. Lagen omfattar inte heller frågor om informationsutbyte mellan polisen och Försvarmakten.

I *andra stycket* regleras förutsättningarna för stöd. Av punkten 1 följer att stöd får begäras endast om stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Därmed omfattas inte enbart sådana angrepp som kan konstateras utgöra terroristbrott enligt den lagen utan även situationer där det är oklart om den aktuella handlingen utförs med det särskilda uppsåt som krävs där för att det skall vara frågan om ett terroristbrott. Lagen är alltså tillämplig om det är frågan om någon av de gärningar som avses i 3 § lagen om straff för terroristbrott och gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanfolklig organisation. Begränsningen till en handling som kan utgöra terroristbrott innebär att stöd från Försvarmakten enligt den föreslagna lagen inte kan begäras för åtgärder som syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i allmänhet. Ingripanden vid t.ex. demonstrationer eller upplopp kan alltså inte ske med stöd av den aktuella bestämmelsen. Bestämmelsen möjliggör insatser bl.a. för att avvärja ett överhängande angrepp eller begränsa skadeverkningarna vid en pågående attack. Uttrycket "på annat sätt ingripa" omfattar bl.a. fritagningar av personer som hålls som gisslan av terrorister och vissa åtgärder på förundersökningsstadiet, t.ex. gripanden.

Av punkten 2 följer att stöd får begäras endast om ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till. Den tar i första hand sikte på luft- och sjöstridskrafter samt vapensystem i övrigt av ett slag som polisen inte förfogar över utan som är unika för Försvarmakten. Stödet kan omfatta såväl materiella som personella resurser. Om användningen av visst materiel förutsätter att personal från Försvarmakten hanterar det, kan alltså stödet omfatta även personal från Försvarmakten. Bestämmelsen är dock inte avsedd att ge möjlighet till stöd vid resursbrist i största allmänhet hos polisen. Försvarmaktens personal kan alltså inte utnyttjas som en extra personalresurs. I vissa mycket speciella situationer får dock polisen begära stöd från Försvarmakten, trots att polisorganisationen i och för sig rymmer resurser av det aktuella slaget. Så är fallet om det är fråga om en speciell typ av resurser, som polisen har viss begränsad tillgång till men som i en extraordinär situation inte räcker till. Inträffar det exempelvis flera samtidiga terroristattacker på olika håll i landet och har polisens nationella insatsstyrka redan tagits i anspråk, bör det alltså vara möjligt för polisen att begära stöd från Försvarmakten om insatser från den lokala polismyndigheten inte anses tillräckliga. Bedömningen av om polisen saknar tillgång till resurser av sådant särskilt slag som ingripandet kräver ankommer på Rikspolisstyrelsen att göra.

Av punkten 3 följer att en begäran om stöd som huvudregel förutsätter regeringens medgivande. Är det inte frågan om ett sådant brådskande fall som regleras i bestämmelsens tredje stycke skall alltså Rikspolisstyrelsen göra en framställan om medgivande till regeringen. Lämnar regeringen sitt medgivande, kan Rikspolisstyrelsen därefter begära stöd hos Försvarsmakten i enlighet med medgivandet. Begäran om stöd får inte vara mera vittgående eller avse andra befogenheter för Försvarsmaktens personal än vad som omfattas av regeringens medgivande. Begäran om stöd bör därför utformas som ett uppdrag med vissa ramar eller begränsningar. Uppkommer behov att anpassa eller förändra stöduppdraget på ett sätt som går utöver medgivandet, krävs en ny framställan om medgivande till regeringen om det inte är frågan en sådan undantagssituation som regleras i tredje stycket.

I *tredje stycket* föreskrivs att regeringens medgivande inte behövs i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Bestämmelsen möjliggör stödinsatser från Försvarsmakten i situationer där det inte finns tid att inhämta regeringens medgivande utan att det kan innebära allvarliga risker. Så kan t.ex. vara fallet vid oväntade och plötsliga angrepp från luften som kräver omedelbara åtgärder. I uttrycket "kan innebära fara" ligger att bestämmelsen kan tillämpas även om det i det enskilda fallet inte går att konstatera en konkret och omedelbar fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det räcker att det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finns anledning att räkna med en viss akut risk av det aktuella slaget. Så kan t.ex. vara fallet när polisen har indikationer på att ett omfattande terroristattentat är under förberedande men inte kan bedöma om attentatet kommer att ske inom de närmaste timmarna eller först efter en längre tid. Av bestämmelsen följer att Rikspolisstyrelsen omedelbart skall underrätta regeringen om en begäran om stöd har gjorts utan regeringens medgivande. Regeringen skall därefter pröva huruvida beslutet att begära stöd skall undanröjas eller bestå. Att stöd begärts utan regeringens medgivande hindrar givetvis inte att Försvarsmakten genomför stödinsatsen. Beslutar regeringen att Rikspolisstyrelsens begäran om stöd skall undanröjas, skall verkställandet av stödinsatsen omedelbart avbrytas.

2 §

I paragrafen regleras Försvarsmaktens skyldigheter att lämna stöd till polisen. Frågan har behandlats i avsnitt 7.1.

Av första ledet följer att Försvarsmakten skall lämna stöd om den har resurser som är lämpliga. Den bedömningen har Försvarsmakten själv ansvaret för att göra. Utgångspunkten för ett sådant ställningstagande är polisens begäran om stöd. Anser Försvarsmakten att lämpliga resurser finns för att lösa stöduppgiften, skall stöd också lämnas. I Försvarsmaktens bedömning av om lämpliga resurser finns ligger också att avgöra med vilka resurser stöd lämnas. I allmänhet torde polisen redan vid sin begäran om stöd ha redovisat vilka resurser som behövs. Men om det t.ex. finns flera resursslag som motsvarar det behov som polisen redovisat, är det Försvarsmakten som, grundat på sina expertkunskaper, avgör vilka resurser som är mest ändamålsenliga. Av paragrafen följer vidare att stöd inte behöver lämnas om det skulle innebära synnerligt hinder i

Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Vad det framför allt är frågan om är om resurserna behövs för att försvara landet mot ett väpnat angrepp eller för att hävda Sveriges territoriella integritet. Andra situationer kan vara om resurserna har tagits i anspråk till följd av internationella åtaganden eller enligt reglerna i 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Hur Försvarsmakten skall väga sådana uppgifter mot en begäran om stöd från polisen, får Försvarsmakten avgöra utifrån förhållandena i de enskilda fallen.

3 §

I paragrafen regleras frågor om ledning över en stödinsats från Försvarsmakten. Frågan har behandlats i avsnitt 7.2.

I paragrafen föreskrivs att en enhet inom Försvarsmakten som lämnar stöd enligt den aktuella lagen skall stå under befäl av en militär chef. Det innebär att Försvarsmakten tillämpar sina egna interna ledningssystem när det gäller att verkställa en stödinsats inom ramen för det uppdrag som polisen lämnat. Vidare föreskrivs att enheten och dess chef, när en stödinsats görs, skall stå under direkt ledning av polisen. Den senare bestämmelsen är ett uttryck för den grundläggande principen att civil verksamhet skall bedrivas och ledas av civila organ, i förevarande fall polisen. Polisens ledningsansvar kommer till uttryck först och främst genom att det är polisen som anger omfattningen av stöduppdraget och de ramar eller begränsningar som bör gälla. Vid ingripanden med vålds- och tvångsbefogenheter ligger det inom polisens ledningsansvar att göra en övergripande bedömning enligt polislagen av behov och proportionalitet. Det gäller dels när stöduppdraget skall definieras, dels under ett pågående ingripande. Av polisens ledningsansvar följer vidare att polisen löpande måste följa hela händelseförloppet och ha möjlighet att avbryta insatsen eller omdefiniera uppdraget. Den militäre chefen måste därför kontinuerligt stå i förbindelse med polisens insatsledning och fortlöpande följa de instruktioner som lämnas. Att en förändring av uppdraget enligt huvudregeln endast kan ske inom ramen för vad som följer av regeringens medgivande har berörts i kommentaren till 1 §. – Är det aktuellt att ingripa med våld eller tvång, bör detta i princip ske endast på direkt order av polisens insatsledning. Det slutliga avgörandet om ett ingripande med tvångs- och våldsbefogenheter enligt polislagen kan ske ligger dock på den tjänsteman som har att utföra åtgärden. Eftersom omfattningen och karaktären av ett stöduppdrag enligt lagen kan vara mycket varierande, är det inte möjligt att i förväg i detalj slå fast hur polisens ledning över en stödinsats skall gestalta sig i det enskilda fallet. Polisen måste därför, inom ramen för sitt ledningsansvar, från fall till fall avgöra vilka ramar eller begränsningar som bör gälla för stöduppdraget.

4 §

I paragrafen föreskrivs att endast sådan personal som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften får medverka i en stödinsats. Den bedömningen är Försvarsmakten ansvarig för att göra. Vidare föreskrivs att Försvarsmakten skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt vad som gäller enligt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Den

har berörts i avsnitt 7.3.3. Givetvis måste polisen förse Försvarmakten med all relevant information för att Försvarmakten skall kunna fullgöra vad som föreskrivs i bestämmelsen.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om befogenheter för Försvarmaktens personal. Den har behandlats i avsnitt 7.3.1.

I paragrafen föreskrivs att den som tillhör Försvarmaktens personal och som uppfyller de krav som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av den aktuella lagen. Vidare föreskrivs att sådan personal vid en stödinsats har samma rätt som en polisman enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken att gripa någon. Av allmänna regler följer att den gripne i ett sådant fall omedelbart skall överlämnas till en polisman. – Bestämmelserna innebär att personal från Försvarmakten som har viss tjänsteställning och vissa kvalifikationer i övrigt och som deltar i en stödinsats har befogenhet att ingripa med tvång eller våld i enlighet med polislagens regler för att utföra stöduppdraget eller för sitt eget skydd. Hänvisningen till polislagens bestämmelser om laga befogenheter är generell. Den omfattar alltså inte endast våldsbefogenheterna i 10 § polislagen utan även befogenheterna i 11 – 24 §§ polislagen om exempelvis tillfälliga omhändertaganden, avlägsnanden, kroppsvisitation, samt särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Vilka befogenheter som kan bli aktuella vid den enskilda stödinsatsen framgår emellertid av polisens utformning av stöduppdraget och de instruktioner som polisen inom ramen för sitt ledningsansvar fortlöpande lämnar till den militära befälhavaren som för Försvarmaktens räkning ansvarar för utförandet av stödinsatsen. Eftersom stöduppdraget inte får avse andra åtgärder än förhindrande eller annat ingripande mot handlingar som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott, kommer i praktiken utrymmet att utöva andra polisiära befogenheter än de som anges i 10 § polislagen att vara mycket begränsat. Som närmare behandlats i kommentaren till 1 § kan stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång inte komma i fråga för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i allmänhet. Vissa av polislagens befogenheter som rör ingripanden för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten, bl.a. 13, 13 b och 24 §§, torde därför i princip aldrig aktualiseras. Detsamma gäller vissa omhändertaganden enligt polislagen, bl.a. 12 §, som i vissa nödfallsliknande situationer innebär att en polisman får omhänderta den som kan antas vara under arton år och som anträffas i en skadlig eller farlig miljö.

Paragrafen innehåller även en erinran om att 8 § polislagen om behov och proportionalitet är tillämplig också vid en stödinsats från Försvarmakten, 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. Detta innebär att det sist och slutligen alltid är en uppgift för den tjänsteman som skall utföra ett ingripande med laga befogenhet att avgöra om förutsättningarna för ett ingri-

pande är uppfyllda och hur ingripandet i så fall bör genomföras för att inte komma i strid med principerna om behov och proportionalitet.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om totalförsvarspliktigas skyldighet att delta i en stödinsats enligt den föreslagna lagen. Den har behandlats i avsnitt 7.3.2.

Av första meningen följer att den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i en stödinsats endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda. Bestämmelsen innebär att personal som tjänstgör enligt den lagstiftningen, t.ex. värnpliktiga, är skyldiga att delta i en stödinsats endast om en sådan medverkan utgör ett meningsfullt utbildningstillfälle av betydelse för krigsuppgiften. När verksamheten inte är planerad som en övning utan i första hand för att utföra en viss arbetsuppgift, saknas dock i många fall de moment som just karaktäriserar en övning, bl.a. frågor om säkerhet och kontroll. Av andra meningen följer att en totalförsvarspliktig inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas. En prövning från Försvarsmaktens sida av om totalförsvarspliktiga på något sätt kan delta måste göras före varje enskilt deltagande.

7 §

Paragrafen innehåller en informationsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om verkställigheten av den nya lagen.

Sammanfattning av betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning (SOU 2005:70)

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 spörsmål. 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 åtgärder. 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten. 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 Försvarsmakt 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 åberopa 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.

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.

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 skederna i timglaset. 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 -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 Försvarmaktens 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 Säkerhets-

polisens 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 Försvarmakten. 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.

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 Försvarmakten 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 Försvarmaktens personal i extrema situationer kan sättas in – under Polisens ledning – 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.

Inom Försvarmakten 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 Försvarmakten 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 Försvarmakten utövar polismans befogenhet skall detta dock alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl.

Lagförslagen i betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning

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 Försvarsmakten 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 stödande myndigheterna skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.

7 § Personal från Försvarsmakten 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 Försvarsmakten 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.....

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av JO, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statskontoret, Migrationsverket, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Försvarets underrättelsenämnd, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Tullverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Post- och telestyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Sveriges advokatsamfund, Civilpliktsrådet, Officersförbundet, Svenska polisförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting, TULL-KUST och Värnpliktsrådet.

Luftfartsverket har, efter verkets delning, överlämnat remissen till Luftfartsstyrelsen som inkommit med ett yttrande.

Ett yttrande har även inkommit från en privatperson.

Ordningen i några andra länder

Danmark

Dansk polis kan begära stöd från försvarsmakten i kampen mot terrorismen. Stödet 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. Hjälpen 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 till 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.

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. En förutsättning för att försvarsmakten skall lämna bistånd till polisen är att polisens egna resurser – personella 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 polismans 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.

Beslut om stöd fattas av försvarsministern på anmodan av justitieministern. Försvarsministern kan delegera beslutanderätten till Överbefälhavaren.

Finland

Enligt lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen skall försvarsmakten hjälpa polisen med exempelvis 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 handräck-

ningslagen som trädde i kraft under år 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 som omfattar användning av maktmedel görs av Inrikesministeriet hos Försvarsministeriet. Beslut om att lämna handräckning fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. I brådskande fall som direkt och allvarligt äventyrar synnerligen viktiga samhällsfunktioner kan Inrikesministeriet självt fatta beslut. Statsrådet och republikens president skall utan dröjsmål underrättas om ett sådant beslut.

Nederländerna

Sedan maj 2004 leds terrorismbekämpningen i Nederländerna av en nationell koordinator. Koordinatören tillhör organisatoriskt Justitieministeriet men disponerar även över Inrikesministeriets resurser. Justitieministern och inrikesministern är gemensamt ansvariga för koordinatörens verksamhet som i hög grad är inriktad på att förebygga terrorattacker.

Koordinatören samordnar ett 20-tal myndigheter, vilka alla är involverade i terrorismbekämpningen. De viktigare är polisväsendet, säkerhetstjänsten, den militära underrättelsetjänsten, den kungliga militärpolisen, den nationella åklagarmyndigheten och immigrationsmyndigheten.

Det operativa huvudansvaret vid en terroristattack ligger hos polis och åklagare. I frågor av större vikt kan även justitieministern ta operativa beslut om t.ex. större utrymningar eller avstängning av vägar och luft- rum.

Sedan mitten av 1970-talet kan polisen, efter särskild framställan, förfoga över tre specialenheter som kan sättas in i olika situationer, t.ex. terrorattacker, där den vanliga polisens resurser inte är tillräckliga. En av dessa enheter består av specialbeväpnade och särskilt tränade poliser. Härutöver finns två enheter från försvarsmakten med marinkårssoldater respektive militärpolis, marinkårssoldater och kommandotrupper.

Dessa enheter har under 2004 förstärkt sin slagkraft genom tillskapandet en ny snabbinsatsstyrka särskilt för antiterroruppgifter. I denna styrka ingår såväl marinkårssoldater som särskilt tränade poliser.

En begäran om stöd från snabbinsatsstyrkan görs av den regionalt ansvarige åklagaren som riktar en begäran till borgmästaren i aktuell kommun. Denne 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.

Snabbinsatsstyrkan opererar inte självständigt utan står alltid under polisens och åklagarens kontroll.

Storbritannien

I Storbritannien har polisen huvudansvaret för åtgärder mot terroraktioner. Polisen har möjlighet att begära stöd från försvarsmakten på vissa specialområden. Detta förutsätter tillstånd från Inrikes- och Försvarsministerierna.

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 återgår sedan till polisen när säkerhetsläget tillåter det.

Försvarsmaktens personal har vid omedelbar fara för människors liv befogenhet att vidta skäliga åtgärder för att förebygga skada. I andra situationer bestäms befogenheterna av en minister eller högre tjänsteman.

Frankrike

Terrorismbekämpningen i Frankrike lyder under polisen och rättsväsendet i övrigt.

Det finns ett civilt-militärt samarbete rörande terrorismbekämpning. Beslut om insatser fattas av premiärministern, som ställer materiella och personella resurser till den aktuella landshövdingens (prefektens) förfogande. Försvarsmaktens medverkan styrs av särskilda lagregler. Försvaret kan vid behov sättas in mot våldshandlingar som utförs inom franskt territorium. Försvarsmakten lyder då under civilt befäl.

Tyskland

I Tyskland har polismyndigheten i respektive delstat ansvaret för att förhindra terroristattentat och avvärja jämförbara kriminella angrepp på landets territorium.

Enligt den tyska grundlagen är i princip alla statliga och delstatliga tyska myndigheter förpliktigade till ömsesidigt rättsligt- och administrativt samarbete. Dock gäller speciella inskränkningar för försvaret, om det skall bidra med mer än bara tekniska hjälpinsatser för en myndighet. Försvaret får utöva verkställande uppgifter, dvs. ingrepp som påverkar de grundlagsmässigt skyddade rättigheterna (t.ex. rätten till frihet, säkerhet och personlig egendom) endast vid insatser för att förhindra eller bemästra en naturkatastrof eller ett särskilt svårt olycksfall.

Spanien

En ny lag från år 2005 innebär ökade möjligheter för försvarsmakten att lämna stöd till de nationella säkerhetsstyrkorna vid terrorismbekämpning. Stöd kan lämnas om det är frågan om en allvarlig risk eller ett allvarligt kris- eller nödläge eller vid brist på civila resurser. Den nya lagen innebär även att försvarsmakten står för det militära försvaret mot aggressioner som genomförs med flygplan med syfte att genomföra terroraktioner. En insats från försvarsmakten får ske endast på begäran från den berörda civila myndigheten som även planerar och leder insatsen.

Beslut om en militär insats i ett sådant fall fattas av statssekreteraren i Bilaga 4 försvarsdepartementet.