
Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 november 2000 att en särskild utredare skulle se över de bestämmelser som gäller för Försvarsmaktens stöd till samhället i fred. I uppdraget ingick också att lämna förslag till den författningsreglering som behövdes för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem.

Chefen för Försvarsdepartementet utsåg samma dag generaldirektören Ann-Louise Eksborg till särskild utredare. Samtidigt förordnades som experter ämnesrådet Johan Appelberg, kanslirådet Maria Hedegård, chefsjuristen Key Hedström, rikskriminalchefen Lars Nylén, ämnessakkunnige Tord Pettersson, chefsjuristen Stefan Ryding-Berg och verksjuristen Staffan Schyberg. Som sekreterare förordnades hovrättsassessorn Michael Cervin. Hovrättsassessorn Thed Adelswärd har tjänstgjort som sekreterare från den 8 oktober 2001.

Arbetet har bedrivits under beteckningen Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. Eftersom experterna deltagit kontinuerligt i arbetet, har betänkandetexten avfattats i vi-form.

Stefan Ryding-Berg har avgivit ett särskilt yttrande.

Vi får härmed överlämna betänkandet Stöd från Försvarsmakten. Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i november 2001

Ann-Louise Eksborg

Michael Cervin

Thed Adelswärd

Innehåll

| | |
|--|----|
| <i>Sammanfattning</i> | 11 |
| <i>Författningsförslag</i> | 17 |
| 1 <i>Inledning</i> | 23 |
| 1.1 Uppdraget..... | 23 |
| 1.2 Utredningsarbetet | 24 |
| 2 <i>Gällande rätt</i> | 27 |
| 2.1 Inledning..... | 27 |
| 2.2 Regeringsformen..... | 28 |
| 2.3 Europakonventionen | 29 |
| 2.4 Förvaltningslagen | 29 |
| 2.5 Räddningstjänstlagen | 30 |
| 2.6 Lagen om totalförsvarspikt..... | 31 |
| 2.7 Försvarsmaktens instruktion..... | 32 |
| 2.8 Militär medverkan i civil verksamhet..... | 34 |
| 2.8.1 Allmänt..... | 34 |
| 2.8.2 Särskilt om stöd med helikopterflygning | 35 |
| 2.9 Fredstida skydd av folkrättsligt relevanta intressen | 36 |
| 2.9.1 IKFN-förordningen | 36 |
| 2.9.2 Särskilt om luftfart | 38 |
| 2.10 Laglig användning av tvång eller våld..... | 39 |
| 2.10.1 Inledning..... | 39 |
| 2.10.2 Befogenheter för envar..... | 40 |
| 2.10.3 Polislagen | 41 |
| 2.10.4 Skyddslagen | 45 |
| 2.10.5 Kustbevakningen..... | 47 |
| 2.10.6 Tullverket | 49 |
| 2.10.7 Särskilt om användning av skjutvapen..... | 50 |
| 2.11 Försvarsmaktens egen personal eller verksamhet..... | 51 |
| 2.11.1 Inledning..... | 51 |
| 2.11.2 Ingripanden mot Försvarsmaktens personal..... | 51 |
| 2.11.3 Militärpolisen | 52 |

| | | |
|--------|---|----|
| 2.11.4 | Trafikpost | 54 |
| 2.11.5 | Säkerhetsföreskrifter för Försvarsmakten | 54 |
| 3 | <i>Omfattningen av Försvarsmaktens stöd i dag</i> | 57 |
| 4 | <i>Statsmakternas tidigare ställningstaganden</i> | 59 |
| 4.1 | Inledning | 59 |
| 4.2 | Användning av militär för upprättshållande av allmän ordning | 59 |
| 4.2.1 | 1864 års strafflag | 59 |
| 4.2.2 | 1942 års utredning om polismans rätt att bruka våld m.m. | 60 |
| 4.2.3 | 1948 års strafflagsreform samt brottsbalkens tillkomst | 61 |
| 4.2.4 | Strafflagsbestämmelsens upphävande | 62 |
| 4.2.5 | 1975 års interpellationsdebatt | 63 |
| 4.2.6 | Sammanfattande slutsatser | 64 |
| 4.3 | Bestämmelser om militär medverkan i annan civil verksamhet | 65 |
| 4.4 | Statsmakternas syn under de senaste åren på Försvarsmaktens stöd åt andra myndigheter | 66 |
| 4.4.1 | Inledning | 66 |
| 4.4.2 | Försvarsbeslutet för perioden 1997-2001, etapp 1 | 66 |
| 4.4.3 | Försvarsbeslutet för perioden 1997-2001, etapp 2 | 68 |
| 4.4.4 | Propositionen ”Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred” | 69 |
| 4.4.5 | Regeringens skrivelse ”Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred” | 70 |
| 4.4.6 | Propositionen ”Det nya försvaret” | 71 |
| 4.4.7 | Regeringens skrivelse ”Redovisning av beredskap för svåra påfrestningar i fred” | 74 |
| 4.4.8 | Budgetpropositionen 2000/01:1 | 75 |
| 4.4.9 | Propositionen ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret” | 76 |
| 5 | <i>JO:s praxis</i> | 79 |
| 5.1 | Inledning | 79 |
| 5.2 | Helikopterflygning vid husockupation (JO 1991/92 s. 197) | 79 |
| 5.3 | Helikopterspaning efter misstänkta rånare (JO 2000/01 s. 262) | 82 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.4 | Områdessökning efter skjutvapen (JO 2001/02 s. 193) | 84 |
| 6 | <i>Tidigare utredningar</i> | 87 |
| 6.1 | Inledning | 87 |
| 6.2 | Civilbruksutredningen | 88 |
| 6.2.1 | Uppdraget | 88 |
| 6.2.2 | Regelverket | 88 |
| 6.2.3 | Överväganden angående stöd och reformer | 89 |
| 6.2.4 | Utredningens förslag | 91 |
| 6.2.5 | Remissypunkter | 93 |
| 6.2.6 | Genomförda reformer | 93 |
| 6.3 | Sjöverksamhetskommittén | 94 |
| 6.3.1 | Uppdraget | 94 |
| 6.3.2 | Rättslig bakgrund m.m. | 94 |
| 6.3.3 | Sjöverksamhetskommitténs överväganden | 96 |
| 6.3.4 | Kommitténs förslag | 97 |
| 6.3.5 | Remissyttranden | 97 |
| 6.4 | Sårbarhets- och säkerhetsutredningen | 98 |
| 6.4.1 | Uppdraget | 98 |
| 6.4.2 | Redovisning och bedömning av civil/militär samverkan | 99 |
| 6.4.3 | Remissypunkter | 101 |
| 7 | <i>Utländska förhållanden</i> | 103 |
| 7.1 | Inledning | 103 |
| 7.2 | Finland | 104 |
| 7.3 | Norge | 106 |
| 7.4 | Danmark | 110 |
| 7.5 | Tyskland | 111 |
| 7.6 | Storbritannien | 113 |
| 7.7 | Nederländerna | 116 |
| 8 | <i>Principiella frågor</i> | 119 |
| 8.1 | Inledning | 119 |
| 8.2 | Myndighetsutövning | 121 |
| 8.2.1 | Principiell innebörd | 121 |
| 8.2.2 | Myndighetsutövning när två eller flera myndigheter samverkar | 128 |
| 8.3 | Tvång eller våld mot enskilda | 129 |
| 8.4 | Särskilt om stöd med trafiktjänst | 133 |
| 8.5 | Särskilt om IKFN-förordningen | 135 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 8.6 | Gränsdragning mot stödformer som av principiella skäl bör uteslutas | 138 |
| 8.7 | Extraordinära situationer | 140 |
| 8.8 | Formen för rättslig reglering..... | 141 |
| 9 | <i>Förutsättningar för att stöd skall kunna lämnas</i> | 143 |
| 9.1 | Inledning..... | 143 |
| 9.2 | Till vilka bör stöd kunna lämnas?..... | 143 |
| 9.3 | Förhållandet till annan normgivning | 144 |
| 9.4 | Stödformer | 146 |
| 9.5 | Försvarsmaktens verksamhet och betydelsen av lämpliga resurser..... | 146 |
| 9.6 | Skyldighet eller frivillighet för Försvarsmakten | 147 |
| 9.7 | Intresseprövning | 149 |
| 9.8 | Nivåer för framställningar och beslut om stöd | 150 |
| 9.9 | Frågor om ledning och samordning av en insats | 151 |
| 9.9.1 | Inledning..... | 151 |
| 9.9.2 | Civila och militära regelsystem..... | 151 |
| 9.9.3 | Överväganden om ledningsfrågor | 152 |
| 10 | <i>Personal</i> | 155 |
| 10.1 | Inledning..... | 155 |
| 10.2 | Totalförsvarspliktig personal | 155 |
| 10.2.1 | Allmänt om totalförsvarsplikten | 155 |
| 10.2.2 | Grundutbildningens och repetitionsutbildningens omfattning | 156 |
| 10.2.3 | Skyldighet att medverka i stödverksamhet..... | 157 |
| 10.3 | Anställd personal och frivillig personal | 158 |
| 10.4 | Risker..... | 158 |
| 10.5 | Utbildning, information och samövning..... | 159 |
| 11 | <i>Ekonomiska frågor</i> | 161 |
| 11.1 | Inledning..... | 161 |
| 11.2 | Prissättning | 161 |
| 11.2.1 | Allmänt..... | 161 |
| 11.2.2 | Avgiftsförordningen | 163 |
| 11.2.3 | Kapitalförsörjningsförordningen..... | 165 |
| 11.2.4 | Räddningstjänstlagen | 166 |
| 11.2.5 | Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet | 166 |
| 11.2.6 | Sammanfattande slutsatser och bedömning | 167 |
| 11.3 | Konkurrensfrågor..... | 168 |
| 11.3.1 | Inledning..... | 168 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 11.3.2 | Konkurrenslagen | 169 |
| 11.3.3 | Lagen om offentlig upphandling | 172 |
| 11.3.4 | Förslaget till ny konfliktlösningsregel i konkurrenslagen | 173 |
| 11.3.5 | Slutsatser | 175 |
| 11.4 | Försäljning och uthyrning av lös egendom m.m..... | 175 |
| 11.4.1 | Inledning..... | 175 |
| 11.4.2 | Gällande rätt | 175 |
| 11.4.3 | Slutsatser | 177 |
| 11.5 | Skadeståndsansvar och försäkringsfrågor | 178 |
| 12 | <i>Konsekvenser av våra förslag</i> | 179 |
| 12.1 | Ekonomiska konsekvenser..... | 179 |
| 12.2 | Övriga konsekvenser..... | 180 |
| | <i>Särskilt yttrande</i> | 181 |
| | <i>Bilagor</i> | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv | 185 |
| Bilaga 2 | Förordning (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet..... | 191 |
| Bilaga 3 | Skadestånds- och försäkringsfrågor | 193 |

Sammanfattning

Sammanfattningen avser de överväganden vi gör i kapitel 8-11.

I *kapitel 8* tar vi ställning till vissa principiella frågor. Det finns idag stöd i förordningsform för att Försvarsmakten skall kunna samverka med andra myndigheter och ställa resurser till förfogande för samhället i övrigt i vissa allvarliga situationer. I politiska sammanhang har uttalats att militär trupp aldrig skall sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila och att Försvarsmaktens resurser skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt som stöd till samhället i övrigt. Resursanvändningen skall präglas av en helhetssyn.

I avsnitt 8.2 anger vi ett antal kriterier för vad som kännetecknar myndighetsutövning. När två eller flera myndigheter samverkar bör även en myndighet som i enlighet med gällande regler biträder en annan myndighet i dess myndighetsutövning i allmänhet själv anses utföra myndighetsutövning. Vi konstaterar att en myndighet som begär stöd inte kan överföra sina laga befogenheter till den andra myndigheten. Från den enskildes utgångspunkt är det viktigt att det framgår hur ansvaret är fördelat så att ansvar kan utkrävas vid felaktiga åtgärder.

Avsnitt 8.3 innehåller våra ställningstaganden till frågor om användning av tvång eller våld. En förutsättning för sådan användning är att stöd finns i form av lag. Polisen anses ha ett "våldsmonopol". Bl.a. Kustbevakningen och Tullverket har dock i viss utsträckning polisiära befogenheter.

Samhällets maktbefogenheter måste utövas så att man inte kommer i närheten av att rättsordningens gränser överträds. Personer som utövar befogenheter skall inte oförutsett komma att ställas i ett läge där de ställs inför påfrestande situationer utan att ha tillgång till adekvata medel för att bemästra dem. Eftersom Försvarsmaktens deltagande i andra myndigheters verksamhet skall utgöra stöd, kan inte Försvarsmakten självständigt utöva något som är centralt för de andra myndigheternas uppgifter.

Vi anser inte att det är lämpligt att ge polismans befogenheter åt personal ur Försvarsmakten. Inte heller anser vi att man bör anknyta till någon av de konstruktioner för andra befattningshavare, t.ex. skyddsvakter, som finns i befintlig lagstiftning. Vår sammanfattande slutsats är att personal ur Försvarsmakten vid stödinsatser inte bör få

utöva andra befogenheter att använda tvång eller våld mot enskilda än sådana som tillkommer var och en, nämligen indirekt genom regler om straffrättslig ansvarsfrihet.

I avsnitt 8.4 överväger vi huruvida Försvarmakten bör få möjlighet att ge stöd åt polisen med trafiktjänst. Polisens behov får visserligen anses litet. Färdigutbildade militärpolis eller trafikposter föreslås dock kunna lämna stöd med sådan trafiktjänst som innebär dirigerande av trafiken, även om stödet inte har ett sådant samband med Försvarmaktens egen verksamhet som förutsätts i de regler som gäller nu. Mot denna bakgrund föreslår vi en ändring i 7 § militära vägtrafikkungörelsen.

Den s.k. IKFN-förordningen innehåller bl.a. regler för Försvarmakten att utöva tvång eller våld vid kontroll av sjöfart och fiske samt viss annan verksamhet till sjöss. Vi ifrågasätter om gällande regler där har erforderligt lagstöd och om de stämmer överens med de av statsmakterna uttalade principerna, men konstaterar att en översyn av den förordningen inte rymms inom ramen för vårt uppdrag.

Vissa stödformer bör uteslutas av principiella skäl. Det är inte realistiskt att tro att regler kan utformas på ett sådant sätt att det aldrig skulle uppstå problem vid den praktiska tillämpningen. Det enda sättet att undvika otydligheter i lagstiftningen är att man helt utesluter användning av militär personal i situationer som man ser kan utvecklas på ett sådant sätt att personalen blir mer eller mindre tvungen att använda tvång eller våld mot enskilda.

Vi anser däremot inte att stöd med någon viss typ av resurser bör vara uteslutet. Det är t.ex. inte ändamålsenligt att försöka definiera vad som är renodlad transport och vad som inte är det. Om användning av viss materiel förutsätter att den hanteras av personal ur Försvarmakten utesluter detta inte i allmänhet att stöd lämnas i form av såväl materiel som personal. Begränsningen att sådan personal inte får använda annat tvång eller våld än som följer av straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder gäller även där. Personal ur Försvarmakten kan dock delta också inom ramen för en insats där det verksamhetsansvariga organet kan komma att använda tvång eller våld. Det finns inte anledning att förbjuda användning av någon viss typ av militär materiel vid stöd till civil verksamhet; även här får man en tillräcklig begränsning genom förbudet för Försvarmaktens personal att använda tvång eller våld.

Inte minst terrorattackerna i USA den 11 september 2001 kan komma att påverka diskussionen om användning av Försvarmakten. När det gäller extraordinära situationer kan vissa extrema åtgärder sannolikt vidtas bara av militär personal med militär materiel. Regeringsformen får anses lägga hinder i vägen för ett generellt bemyndigande från riksdagen till regeringen att sätta in militära resurser i sådana situationer.

Ett sådant bemyndigande skulle dessutom i sak innebära en väsentlig förändring av hur regeringen får använda Försvarsmakten. Om en grundlagsändring skall ske, bör denna därför föregås av överväganden på politisk nivå.

Det kan i och för sig finnas ett politiskt symbolvärde i att det i lag slås fast att Försvarsmaktens personal inte genom de regler vi föreslår får någon rätt att utöva tvång eller våld. Av konstitutionella skäl är det däremot inte nödvändigt att de nya regler vi föreslår ges lagform. Vi har därför givit våra författningsförslag förordningsform.

I *kapitel 9* granskar vi de närmare förutsättningarna för att Försvarsmakten skall kunna lämna stöd och diskuterar hur reglerna bör utformas.

Rättsligt sett kan tre kategorier av mottagare komma i fråga för mottagande av stöd: statliga myndigheter, kommuner och landsting samt privata subjekt. Förändringar har skett i samhället när det gäller synen på offentlig verksamhet. En renodling har skett av statens verksamhet så att man värnar om den statliga kärnverksamheten. Verksamhet som tidigare bedrevs av offentliga organ bedrivs numera ofta i privat regi. Vi anser inte att det finns anledning att utesluta någon viss kategori från möjligheten av stöd från Försvarsmakten.

Vid stöd till privata subjekt bör det dock antingen finnas ett allmänt samhällsintresse eller ett utbildningsvärde för Försvarsmakten.

Specialbestämmelser om Försvarsmaktens medverkan finns i olika författningar. En central författning av administrativ art är avgiftsförordningen. Vi föreslår en avvikelse från denna när det gäller stöd med utrustning från Försvarsmakten. Vidare föreslår vi att de regler som redan finns i andra författningar skall gälla före de nya regler vi föreslår.

Frågan om lämpliga resurser har betydelse för det första på så sätt att resurser måste finnas hos Försvarsmakten. Vid en bedömning av om stöd bör lämnas bör man också väga in de resurser som finns hos den som begär stöd. Det är inte lämpligt att i författningstext försöka kvalificera hur starkt behovet skall vara, utan en avvägning bör ske i varje enskilt fall.

Vi menar att det slutliga avgörandet av om stöd skall lämnas eller ej alltid bör ligga hos Försvarsmakten. Det är den myndigheten som av statsmakterna har fått de resurser som är aktuella. Försvarsmakten har då också ansvar för personal och materiel. Den allmänna slutsats vi har redovisat nu bör gälla också när det gäller stöd till de myndigheter som nämns särskilt i direktiven, nämligen polisen, Kustbevakningen och Tullverket.

Begäran från polisen om mera omfattande stöd bör kanaliseras via Rikspolisstyrelsen. Hos Försvarsmakten bör frågor om mer omfattande

stöd till civil verksamhet hanteras på central nivå, inom Högkvarteret eller Operativa insatsledningen. Beslut om mindre omfattande stöd bör fattas av chefen för berörd organisationsenhet.

Frågor om ledning och samordning av en insats har att göra med bl.a. skillnader mellan civila och militära regelsystem. Systemen är tänkta för sinsemellan skilda situationer. Risk för misstag skulle uppstå om Försvarsmakten skulle verka enligt andra regelsystem än dem för vilka man är utbildad och övad. Om myndigheten skulle handla under villkor som inte överensstämmer med vad som gäller för ordinarie fredstida verksamhet, kan detta vara ett skäl för att en önskad stödinsats skall avböjas.

Vi anser att den gällande principen om civil ledning av en insats är så självklar att den inte behöver återges i förordningstext. Däremot bör slås fast att en enhet ur Försvarsmakten skall ledas av en militär chef. Försvarsmakten löser en given uppgift med s.k. uppdragstaktik men skall också följa det rambeslut som fattas av den ytterst ansvarige för en insats där stöd lämnas, t.ex. en polischef.

Frågor som har att göra med Försvarsmaktens personal tar vi upp i *kapitel 10*.

Då det gäller totalförsvarspliktigas medverkan i olika former av stödverksamhet är skyldigheten att delta i sådana uppgifter beroende på om den kan anses utgöra ett led i deras utbildning. Såväl uppgifternas art som verksamhetens varaktighet har betydelse vid denna bedömning.

Den anställda och den frivilligt tjänstgörande personalens skyldighet att medverka i stöduppgifter är beroende av deras avtal och vanlig arbetsrättslig lagstiftning och praxis.

En uppgift att lämna stöd till civil verksamhet kan vara förknippad med risker för Försvarsmaktens personal. Vi har funnit att det aldrig är acceptabelt att använda Försvarsmaktens personal i situationer där den stödsökande myndighetens personal inte skulle delta eller agera på grund av att det är för farligt. Inte heller kan det komma i fråga att utsetta Försvarsmaktens personal för risker som är större än dem som accepteras i Försvarsmaktens ordinarie fredstida verksamhet. Av det sagda följer att Försvarsmakten inte skall lämna stöd med personal när det finns en inte obetydlig risk att personalen kan komma att skadas.

Det är Försvarsmakten som svarar för att dess personal har den utbildning och de kunskaper som krävs för att kunna utföra stöduppgifterna. Vi har funnit att det för att uppnå detta mål bör vara möjligt för Försvarsmakten att delta i övningar för att förbereda stöd till civil verksamhet. Detta bör gälla även övningar som inte är knutna till någon konkret stödinsats. Stödverksamheten får emellertid inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. Den stödsökande myndigheten bör därför samråda med Försvarsmakten för att träffa överenskommelse om

eventuella samövningars utformning och omfattning. Försvarsmakten har också möjlighet att begära ekonomisk kompensation för sin medverkan i samövningar.

Vi har i *kapitel 11* sökt beskriva och belysa de frågor om prissättning och avgifter samt de konkurrensaspekter som kan bli aktuella då Försvarsmakten lämnar stöd åt civil verksamhet.

Vad först gäller prissättning bör en åtskillnad göras mellan stöd som lämnas åt statliga myndigheter och stöd som lämnas åt andra. Vid stöd åt andra än statliga myndigheter gäller som allmän målsättning att avgifterna skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Med begreppet full kostnadstäckning avses att de intäkter avgifterna genererar på några års sikt skall täcka alla med verksamheten direkt och indirekt förenade kostnader.

Då Försvarsmakten lämnar stöd åt andra statliga myndigheter, vilkas verksamhet också finansieras med statliga skattemedel, har vi däremot inte ansett att principen om full kostnadstäckning behöver upprätthållas. I dessa fall framstår det i allmänhet som rimligt att avgifterna täcker de merkostnader som uppstår för Försvarsmakten. Kapitalkostnader som beror t.ex. på att utrustning anskaffats för försvarsändamål torde det däremot ofta inte finnas anledning att debitera andra statliga myndigheter då stöd lämnas.

Genom 4 § avgiftsförordningen bemyndigas statliga myndigheter att själva besluta om och ta ut avgift för vissa typer av varor och tjänster om denna verksamhet är av kortvarig natur eller liten omfattning. Vi har funnit att bestämmelsen bör vara tillämplig även på Försvarsmaktens verksamhet, men med ett undantag. Försvarsmaktens utrustning är ofta av speciell natur och bör inte ens kortvarigt få lånas eller hyras ut annat än på de villkor som ställs upp i den av oss föreslagna förordningen.

Vi har i avsnitt 11.3 behandlat de konkurrensfrågor som bör beaktas då Försvarsmakten lämnar stöd åt civil verksamhet. En sådan aspekt är prissättningen av varor och tjänster. Från konkurrenssynpunkt är det således viktigt att principen om full kostnadstäckning upprätthålls. Då det gäller andra förfaranden som enligt konkurrenslagstiftningen är otillåtna, främst konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning, har vi inte funnit anledning att befara att stöd från Försvarsmakten skall komma i konflikt med dessa regler. Detta beror bl.a. på att Försvarsmakten normalt inte bedriver och heller inte framgent skall bedriva någon kommersiell verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Det är dock viktigt att konkurrensaspekterna beaktas då Försvarsmakten lämnar stöd åt civil verksamhet så att stödet – även om det är tillåtet enligt konkurrensrätten – inte får negativa effekter för t.ex. det lokala näringslivet.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

utfärdad den 2002.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om Försvarmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda.

Vad som sägs i denna förordning skall dock inte gälla för sådant stöd från Försvarmakten till civil verksamhet som regleras särskilt i lag eller förordning.

2 § För tillhandahållande av utrustning från Försvarmakten skall bestämmelserna i denna förordning gälla i stället för vad som sägs i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

Förutsättningar för Försvarmaktens stöd

3 § Försvarmakten skall vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen.

4 § Försvarsmakten får på begäran lämna stöd till polisen, Kustbevakningen och Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting.

5 § Försvarsmakten får på begäran även lämna stöd till enskilda om det är frågan om en verksamhet som är av intresse för samhället eller om Försvarsmaktens medverkan kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten.

6 § Försvarsmakten får lämna stöd enligt 3-5 §§ endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

Försvarsmaktens personal

7 § Försvarsmaktens personal får inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

8 § När Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet får endast sådan personal inom Försvarsmakten som har lämplig utbildning för uppgiften medverka. Försvarsmakten skall se till att den medverkande personalen har erforderlig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.

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

10 § Försvarsmaktens personal får inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas.

11 § Enhet inom Försvarsmakten skall stå under befäl av en militär chef.

Begäran och beslut om stöd

12 § En begäran om stöd till polisen skall göras av Rikspolisstyrelsen.

Om begäran endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning, får den dock göras i annan ordning.

13 § En begäran om att Försvarsmakten skall lämna stöd till civil verksamhet skall göras hos Högkvarteret eller Operativa insatsledningen. Beslut skall fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret eller Operativa insatsledningen som han bestämmer.

Om begäran endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning, får dock begäran göras hos någon annan organisationsenhet inom Försvarsmakten. Beslut skall då fattas av chefen för organisationsenheten.

14 § Innan Försvarsmakten fattar beslut om att låna ut materiel till utlandet skall en anmälan om beslutsavsikten göras till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Anmälan skall göras minst tio veckor före den dag då beslut i saken är avsett att fattas och innehålla en utförlig redogörelse för saken.

Samövning

15 § Försvarsmakten får delta i övningar för att förbereda stöd till civil verksamhet.

Begäran om att Försvarsmakten skall delta i en sådan övning skall göras i den ordning som sägs i 12 och 13 §§. Beslut skall fattas i den ordning som sägs i 13 §.

Avgifter

16 § Försvarsmakten skall ta ut avgifter för stöd enligt denna förordning. När stöd lämnas till andra än statliga myndigheter skall full kostnadstäckning uppnås.

Försäkring

17 § Försvarsmakten får, utan hinder av 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, som villkor för stöd enligt denna förordning föreskriva att försäkring skall tecknas för statens egenhet, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten skall ersätta. Det som sagts nu gäller stöd som lämnas till kommuner, landsting och enskilda.

Verkställighetsföreskrifter

18 § Försvarsmakten får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft
då förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet
skall upphöra att gälla.

2 Förslag till förordning om ändring i militära vägtrafikkungörelsen (1974:97)

utfärdad den 2002.

Regeringen föreskriver att 7 §¹ militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Förordnande att enligt 2 kap. 3 § andra stycket trafikförordningen (1998:1276) övervaka trafiken eller ge anvisningar för denna meddelas av Försvarsmakten. Sådant förordnande får meddelas endast militärpolis eller trafiksoldat eller annan militär befattningshavare som genomgått motsvarande utbildning.

På begäran av polisen får Försvarsmakten meddela förordnande enligt första stycket även avseende trafik som saknar samband med verksamhet inom Försvarsmakten. Härvid skall vad som sägs i 6-13, 15-16 och 18 §§ förordningen (2002:000) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet tillämpas.

Denna förordning träder i kraft.....

¹ Senaste lydelse 1998:1279

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Enligt direktiven skall vi kartlägga och analysera gällande bestämmelser för Försvarsmaktens medverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra likartade händelser och som inte är att hänföra till räddningstjänst. Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn bör enligt regeringen en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Vi skall därför föreslå de ändringar av bestämmelserna som vi finner nödvändiga för att den helhetssyn som regeringen och riksdagen har gett uttryck för bättre skall återspeglas i bestämmelserna.

Frågan om vilka resurser som Försvarsmakten skall kunna delta med skall belysas liksom frågan om till vem eller vilka som bistånd skall kunna lämnas. Med stöd av förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet kan Försvarsmakten på olika sätt bistå såväl andra statliga myndigheter, kommuner och landsting som privata subjekt. Regeringen anser att Försvarsmakten även fortsättningsvis skall få utföra akuta sjuktransporter med helikopter, andra sjuktransporter och transporter åt polismyndighet, Kustbevakningen och Tullverket. Det kan enligt regeringen inte uteslutas att även andra myndigheter har behov av transportbistånd samt att stödet bör omfatta även annan verksamhet.

Vid bedömningen av om Försvarsmaktens resurser skall få användas i andra myndigheters verksamhet uppstår enligt vad regeringen framhåller många frågor av stor principiell betydelse som måste tas med i en avvägning om och i vilken utsträckning som Försvarsmaktens bistånd skall lämnas till annan myndighet. Det gäller bland annat frågor om gränsdragningen mellan militära aktioner och den biståndsbegärande myndighetens operativa verksamhet såsom polisarbete, riskerna för den militära personalen som deltar, ledningsfrågor och ansvarsförhållanden. Vi skall särskilt belysa dessa frågor. Särskild hänsyn måste enligt regeringen även tas till att Försvarsmaktens dagliga verksamhet till

stor del innebär att totalförsvarspliktiga utbildas för krigsuppgiften. För att totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt under sin grundutbildning skall kunna delta i den här aktuella verksamheten skall tjänstgöringen innehålla ett tydligt utbildningsmoment.

Vi skall även belysa frågor om i vilken utsträckning och på vilka grunder Försvarmakten skall ta betalt för sin medverkan eller sitt stöd i övrigt.

Vi skall se över och utreda behovet, innebörden och placeringen av bestämmelsen om Försvarmaktens möjlighet att sälja lös egendom i 6 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet mot bakgrund av tillkomsten av förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarmakten.

Vi skall också belysa konkurrensaspekter, försäkringsfrågor och skadeståndsansvar som kan uppstå när Försvarmakten lånar eller hyr ut egendom.

Med utgångspunkt från vad som anförts skall vi göra en översyn av nuvarande bestämmelser för Försvarmaktens stöd till samhället i fred och föreslå den författningsreglering som behövs för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem. Inriktningen skall enligt regeringen vara att öka Försvarmaktens möjligheter att bistå. De grundläggande principerna som regeringen och riksdagen gett uttryck för utgör ramen för uppdraget. Försvarmaktens bistånd får inte allvarligt hindra dess ordinarie verksamhet och skall inte vara dimensionerande för verksamheten.

Vi skall bedriva vårt arbete i nära samarbete med de statliga myndigheter som berörs av våra förslag. Vidare skall vi samråda särskilt med de utredningar som bedrivs med anledning av direktiven Principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63) och Översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94).

1.2 Utredningsarbetet

Vi har med början i december 2000 hållit sammanträden vid tolv tillfällen. Två av sammanträdena har hållits i internatform.

Själva utredningsarbetet har vi bedrivit enligt traditionell metod vad avser utredningar på lagstiftningens område. Arbetets uppläggning framgår i stor utsträckning av rubrikerna för de olika kapitlen.

Med utgångspunkt från direktiven och de kompletterande rättsliga och politiska uttalanden som funnits har vi granskat vissa övergripande förvaltningsrättsliga frågor, särskilt vad avser innebörden av begreppet myndighetsutövning. Med denna utgångspunkt och med övrigt utred-

ningsmaterial som grund har vi arbetat samman fakta- och övervägandeavsnitt samt författningsförslag.

Enligt direktiven skall utredningsarbetet bedrivas i nära samarbete med myndigheter som berörs av våra förslag och i samråd med vissa andra utredningar. Dessa frågor har kunnat lösas väsentligen genom underhandskontakter och genom att de personer som ingått i utredningen har haft anknytning till de aktuella myndigheterna och utredningarna. Tullverket har informerats om det pågående arbetet.

Arbetet har på grund av samordning med annat arbete inom Försvarsdepartementet bedrivits under förhållandevis stor tidspress. Sekretariatet har förstärkts i ett avslutande skede.

I frågor som avser försäkringsrätt och skadeståndsrätt har vi på uppdragsbasis biträtts av f.d. justitierådet professorn Bertil Bengtsson. En av honom upprättad promemoria fogas som bilaga till betänkandet.

2 Gällande rätt

2.1 Inledning

I detta kapitel redovisas huvuddragen i de regler som nu har särskild betydelse för Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. Redovisningen är i huvudsak uppbyggd så att grundlag, lag, förordning och myndighetsföreskrifter beskrivs i denna ordningsföljd. Bestämmelser som är allmänt hållna redovisas före bestämmelser som reglerar särskilda verksamheter eller är mer preciserade. Undantag förekommer när det ämnesmässiga sammanhanget innebär att man vinner i tydlighet, t.ex. så att Försvarmaktens interna regler om helikoptertransporter redovisas närmast efter allmänt hållna regler om myndighetens medverkan i civil verksamhet.

Regeringsformen innehåller centrala utgångspunkter såväl för nuvarande regler som för utredningens överväganden (avsnitt 2.2). Europakonventionen innehåller regler av konstitutionell betydelse (avsnitt 2.3).

Förvaltningslagen (1986:223) upptar vissa allmänna regler om samverkan mellan myndigheter (avsnitt 2.4).

Räddningstjänstlagen (1986:1102) reglerar verksamhet där Försvarmaktens personal och övriga resurser regelbundet tas i anspråk i stor omfattning. Försvarmaktens stöd i denna typ av verksamhet anknyter nära till frågor om vad som gäller angående pliktjänstgöring. (Se avsnitt 2.5 – 2.6.) Det som sägs om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt anknyter till och utvecklas vidare i kapitel 10.

Förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten och förordningen (1986:1111) om Försvarmaktens medverkan i civil verksamhet innehåller allmänt hållna regler om Försvarmaktens uppgifter (avsnitt 2.7 – 2.8). Mera speciella regler om uppgifter med betydelse för Sveriges folkrättsliga och ekonomiska intressen gentemot andra länder finns i förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet,

m.m. (IKFN-förordningen) (avsnitt 2.9). I avsnitt 8.5 tar vi upp vissa principiella frågor om IKFN-förordningen.

Det som sägs i avsnitt 2.10 angående laglig användning av tvång eller våld är mera problemmässigt uppbyggt. Framställningen där anknyter till vad som sagts om regeringsformen i avsnitt 2.2. Den bildar också en utgångspunkt för våra principiella överväganden i kapitel 8 om hur stöd från Försvarmakten inordnas i detta system.

I avsnitt 2.11 redogör vi för regler som i första hand gäller Försvarmakten själv. Det gäller ingripanden mot den egna personalen, militärpolis och trafikposter samt säkerhetsföreskrifter inom Försvarmakten.

I kapitel 2 behandlas emellertid inte ett antal följdfrågor som nämns i direktiven och som gäller frågor av förvaltnings- och civilrättsligt slag om prissättning, konkurrens, försäkring, skadeståndsskyldighet och om gåvor av materiel. De frågorna är inte omedelbart avgörande för uppläggningsen i stort av de förslag vi lägger fram. Uppgifter om gällande rätt i dessa delar redovisas därför omedelbart i anslutning till våra överväganden i aktuella delar i kapitel 11.

2.2 Regeringsformen

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Detta är den s.k. lagbundenhetens princip.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 4-6 §§ regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. dödsstraff, tortyr och andra påtvingade kroppsliga ingrepp samt kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång m.m. Enligt 2 kap. 8 § gäller också ett motsvarande skydd mot frihetsberövande.

Inskränkningar av dessa fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske med stöd av lag. En inskränkning får endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Av 8 kap. 3 § regeringsformen följer att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Försvarmaktens ställning berörs i regeringsformen i 10 kap, vilket avser förhållandet till andra stater. Regeringen får enligt 10 kap. 9 § insätta Försvarmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt insättas i strid eller sändas till annat land endast om riksdagen medger det, det är medgivet

i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen. 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.

2.3 Europakonventionen

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Varje medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Inskränkningar i dessa fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske med stöd av lag. Begränsningarna får dessutom som redan nämnts endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har försett den.

I detta sammanhang kan nämnas att enligt artikel 4 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) – som numera är svensk lag (SFS 1994:1219) – får ingen tvingas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete. Med tvångsarbete eller påtvingat arbete avses inte "tjänstgöring av militär art eller, i länder varest samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, tjänstgöring som i hithörande fall utkräves i stället för militär värnpliktstjänstgöring". Som tvångsarbete eller påtvingat arbete anses inte heller "tjänstgöring som utkräves, då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd" eller "arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgarligena skyldigheterna".

2.4 Förvaltningslagen

En generell skyldighet föreligger för alla statliga myndigheter att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten, 6 § förvaltningslagen. Denna generella regel 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. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas. Förvaltningslagens bestämmelse tar dock endast sikte på hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I

detta får 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 har att ta ställning till om hjälp kan lämnas eller ej, både utifrån om hjälpen omfattas av myndighetens verksamhet och om myndighetens resurser i övrigt tillåter detta (se. Hellners-Malmqvist: Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl. 1999, s. 67 med hänvisningar). Nuvarande förordning om militär medverkan i civil verksamhet och 34 § räddningstjänstlagen är att anse som specialreglering i förhållande till förvaltningslagen och tar sikte på vissa särskilda situationer. Enligt 3 § förvaltningslagen skall andra författningar som innehåller bestämmelser om att myndigheter skall hjälpa varandra tillämpas före förvaltningslagens allmänna bestämmelse om bistånd.

2.5 Räddningstjänstlagen

Räddningstjänstlagen innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivs. Lagen innehåller också bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen samt om rättigheter och skyldigheter för enskilda.

Med räddningstjänst avses i allmänhet de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser. Syftet skall vara att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Lagen gäller inte hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Varje kommun svarar för räddningstjänsten inom kommunen, utom såvitt avser vissa i lagen särskilt angivna fall där staten svarar för räddningstjänsten, nämligen

- fjällräddningstjänst (polisen)
- flygräddningstjänst (Luftfartsverket)
- sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- efterforskning av försvunna personer i vissa andra fall (polisen)
- miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen)
- räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelsen)

Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt räddningstjänstlagen skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

En statlig eller kommunal myndighet skall enligt 34 § med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Skyldigheten föreligger under förutsättning att myndigheten har lämpliga resurser och att ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.

Bestämmelsen i 34 § om myndigheters medverkan gäller medverkan med anställd personal. Totalförsvarspliktig personal som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning har inte någon generell skyldighet att delta i räddningstjänst inom ramen för denna plikttjänstgöring. Däremot finns bestämmelser om tjänsteplikt i 44 § räddningstjänstlagen. När det behövs är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren. När personal som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt deltar i räddningstjänst sker det alltså med stöd av tjänsteplikten enligt räddningstjänstlagen.

Ingrepp i annans rätt regleras i 45 §. Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt. Ingreppet skall vara försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

2.6 Lagen om totalförsvarsplikt

Totalförsvarspliktig personal inom Försvarsmakten får enligt pliktlagstiftningen i fredstid normalt endast tas i anspråk för grundutbildning och repetitionsutbildning. Av 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt framgår att grundutbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver samt att repetitionsutbildningen skall vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. I paragrafen anges också att i grundutbildningen och repetitionsutbildningen även ingår uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

I förarbetena utvecklade regeringen bakgrunden till stadgandet på följande sätt¹.

¹ Prop. 1994/95:6 s. 182f

Grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll skall styras av detta mål. Om man bortser från bestämmelsen [som har att göra med försvarsberedskapen], anger inte lagen något om utbildningens närmare innehåll eller dess uppdelning i olika faser såsom t.ex. allmänmilitär utbildning, befattningsutbildning och förbandsutbildning. Regeringen och myndigheterna har här ett stort utrymme att inom tillgängliga resursramar anpassa omfattningen och inriktningen av grundutbildningen efter skiftande behov och resurser. Av bestämmelsen följer emellertid att statsmakterna är skyldiga att ge varje totalförsvarspliktig en sådan grundläggande utbildning att han eller hon kan fullgöra de uppgifter som kommer att krävas av honom eller henne under tjänstgöring i krig. – Under repetitionsutbildningen övas totalförsvarspliktiga i sina krigsbefattningar. Syftet med repetitionsutbildningen är att befästa och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. – För klarhetens skull anges också att det i grundutbildningen och repetitionsutbildningen även ingår uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Bestämmelsen tar i första hand sikte på totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt. Sådana totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning får alltså som ett led i sin tillämplade utbildning beordras att utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Sådana uppgifter kan omfatta ingripanden enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. Härigenom ges Försvarsmakten möjlighet att ta i anspråk totalförsvarspliktiga för att upprätthålla den beredskap som behövs i fredstid.

Regeringen har i proposition 2001/02:11 lagt fram förslag till ändringar i bl.a. 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt. Regeringens ställningstaganden i denna fråga redovisar vi i anslutning till våra överväganden i avsnitt 10.2.2.

2.7 Försvarsmaktens instruktion

I Försvarsmaktens instruktion sägs i 1 § att grunden för myndighetens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid. Här skall återges ett antal bestämmelser som har betydelse för myndighetens samverkan med det fredstida samhället i övrigt. Det centrala målet är att Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.

De övergripande uppgifter som åläggs Försvarmakten enligt 2 § går tillbaka på politiska beslut, vilka vi återger i kapitel 4 om statsmakternas ställningstaganden. Uppgifterna är följande.

- Försvarmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet.
- Försvarmakten skall bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.
- Försvarmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Försvarmakten åläggs i 3 § att ha den operativa förmåga, de kompetenser och den insatsorganisation som regeringen beslutar. Försvarmakten skall även upprätthålla den beredskap som regeringen beslutar. Beredskap, organisation och planläggning skall medge att Försvarmaktens förmåga kan anpassas för att motsvara förändrade krav och behov.

Utöver vad som följer av 1-3 §§ skall Försvarmakten särskilt enligt vad som anges i 4 §

1. leda och bedriva den verksamhet som anges i 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. leda och bedriva militär säkerhetstjänst,
3. leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförsvaret,
4. biträda Regeringskansliet i frågor som rör kryptoverksamhet och annan signalskyddsverksamhet,
5. i fredstid ansvara för att samla in, bearbeta och lämna Kustbevakningen sjölägesinformation sammanställd för civila behov,
6. stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport,
7. lämna biträde vid svenska förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroendeskapande och säkerhetskapande åtgärder,
8. i sin perspektivplanering planera i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och redovisa den i budgetunderlaget,
9. bedriva försvarsupplysning i syfte att stärka försvarsviljan och förtroendet för det militära försvaret, samt
10. medverka i statsceremonier.

I 5 och 6 §§ ges bestämmelser om hur Försvarmakten skall medverka och biträda vid uppgifter som avser Sveriges internationella samarbete i olika avseenden, bl.a. inom Europeiska unionen, inom ramen för Partnerskap för fred, i säkerhetsfrämjande samarbete, vad gäller Västeuropeiska unionen samt Sveriges deltagande i Euroatlantiska partnerskapsrådet.

2.8 Militär medverkan i civil verksamhet

2.8.1 Allmänt

I 1 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet hänvisas till 34 § räddningstjänstlagen som anger att myndigheter är skyldiga att medverka i räddningstjänst. Detta gäller som redan framgått endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.

När det gäller innehållet i det stöd Försvarmakten lämnar i övrigt förekommer olika avgränsande faktorer. Dessa tar sikte på

- vad Försvarmakten *skall* göra eller *får* göra,
- medverkan med egendom eller personal,
- vilken myndighet eller vilket annat subjekt som skall ta emot stödet, eller
- innehållet i den verksamhet som avses med stödet.

Av 2 § förordningen följer att Försvarmakten vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer *skall* utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen i Göteborg. Skyldigheten att ställa helikopter till förfogande får inte allvarligt hindra ordinarie verksamhet av större betydelse inom myndigheten eller myndighetens medverkan i räddningstjänst enligt 34 § räddningstjänstlagen. Försvarmakten *får* även i andra fall ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade.

När det är nödvändigt för att en polismyndighet, Kustbevakningen eller Tullverket skall kunna fullgöra sina uppgifter får Försvarmakten med stöd av 3 § förordningen ställa personal och egendom till förfogande för transporter av personal och utrustning. Förutsättningen är att detta skall vara nödvändigt för att den mottagande myndigheten skall kunna fullgöra sin uppgift. Här finns dock viktiga ytterligare begränsningar. Försvarmaktens personal får nämligen inte användas för transportuppgifter som kan komma att innefatta våld eller tvång mot någon

enskid eller som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

Försvarsmakten *skall* ta ut avgifter för sådan verksamhet som avses i 2 och 3 §§. Dessutom får Försvarsmakten enligt 4 § meddela ytterligare föreskrifter om medverkan i räddningstjänst eller i verksamhet som avses i de nämnda paragraferna.

I 5 § förordningen anges att Försvarsmakten får åta sig att bygga vägar och broar samt att utföra transporter, andra arbeten och tjänster. Antingen måste då arbetet kunna inordnas som ett led i utbildning vid myndigheten, eller främja staten eller annat allmänt samhällsintresse.

I 6 § behandlas Försvarsmaktens rätt att hyra ut och låna ut respektive sälja lös egendom. För att få göra något av detta krävs för det första att det kan ske utan olägenhet för Försvarsmakten. När sådan åtgärd riktar sig till annan än myndighet krävs härutöver att den skall främja antingen Försvarsmakten eller ett allmänt samhällsintresse, eller också att det annars finns särskilda skäl för åtgärden. Såvitt avser försäljningsfallet finns dessutom bestämmelser om affärsmässighet m.m. i förordningarna (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. och (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom (se här om avsnitt 11.4).

I 6 a § anges att Försvarsmakten får ta ut avgifter för medverkan enligt 5 och 6 §§.

I 7 § stadgas om skyldigheten att följa gällande regler om konkurrens. Detta gäller vid helikoptertransporter enligt 2 §, vid andra arbeten än bistånd med transporter åt polisväsendet, Kustbevakningen eller Tullverket enligt 5 § och vid stöd med egendom enligt 6 §. Om Försvarsmakten i enlighet med vad ovan har sagts finner att ett civilt uppdrag är både möjligt och lagligt, återstår alltså därefter att lika noggrant pröva frågan om konkurrensintrång.

2.8.2 Särskilt om stöd med helikopterflygning

Som närmare framgår av redogörelser i kapitel 5 om granskningsärenden hos Riksdagens ombudsmän och i kapitel 6 om tidigare utredningsarbete har frågor om Försvarsmaktens stöd med helikoptertransporter tilldragit sig särskild uppmärksamhet.

Försvarsmakten har i ett beslut den 1 mars 2000 (HKV bet. 03 900:60758) utfärdat handlingsregler för hur frågor om helikopterstöd skall hanteras.

Handlingsreglerna innehåller följande. Begäran av polismyndighet om stöd från Försvarsmakten i form av helikopterflygning skall omgående vidarebefordras till vakthavande befäl vid Högkvarteret. Ställ-

företrädande överbefälhavaren, chefen för operationsledningen, ställföreträdande chefen för operationsledningen och vakthavande högkvarterschef bemyndigas att i enlighet med bestämmelserna i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet besluta om stöd till polisen med helikopter tillhörande Försvarsmakten (utöver vad som regleras i räddningstjänstlagen).

2.9 Fredstida skydd av folkrättsligt relevanta intressen

2.9.1 IKFN-förordningen

Förordningen om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen) anger i 3 § vissa uppgifter som skall lösas av Försvarsmakten, nämligen att

1. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118),
2. skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav,
3. medverka vid tillsynen av militära skyddsområden enligt förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
4. medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium,
5. medverka vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon,
6. i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i IKFN-förordningen.

Den folkrättsliga statusen hos de subjekt som kommer i kontakt med Försvarsmaktens verksamhet enligt denna förordning är av betydelse. I 4 § ges Försvarsmakten befogenheter för att som grund för vidare befogenheter fastställa denna status. Inom svenskt territorium får ett fartyg eller luftfartyg anropas, prejas och, under de förutsättningar som anges i 5 §, visiteras, om det behövs för att kunna fastställa dess nationalitet eller ställning som statsfartyg eller statsluftfartyg.

Förordningens regler om ingripanden mot utländsk militär personal, mot fartyg och luftfartyg samt mot utländska statsluftfartyg lämnas här

åt sidan. Likaså förbigås de regler som gäller för krig mellan andra länder där Sverige är neutralt. Förordningen gäller inte det fallet att Sverige självt skulle råka i krig.

På begäran av polismyndighet lämnar Försvarmakten biträde enligt 28 § vid prejning, visitering och andra åtgärder som polismyndigheten får vidta, om Försvarmaktens verksamhet inte hindrar det. Förutsättningen är att ett svenskt eller utländskt handelsfartyg misstänks ha brutit mot sjötrafikförordningen (1986:300) eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen eller att ett utländskt handelsfartyg har överträtt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen).

På begäran av en behörig civil myndighet lämnar Försvarmakten enligt 29 § biträde om ett utländskt handelsfartyg bedriver fiske inom svenskt territorium eller Sveriges ekonomiska zon och misstanke föreligger om olovligt eller olaga fiske. Ingripandet kan även ske vid misstanke om att Sveriges intressen hotas vad gäller miljön, forskning, fiske eller uppförande av anläggningar inom sin ekonomiska zon. Biträdet kan innehålla prejning och visitering av fartyget, införande av fartyget till svensk hamn och andra åtgärder som denna myndighet får vidta. Förutsättningen för biträde är att Försvarmaktens verksamhet inte hindrar det.

En civil myndighets befogenheter mot handelsfartyg kan även i andra fall än som nämns i 28 och 29 §§ utövas av Försvarmakten efter begäran om detta.

I 31 och 32 §§ ges närmare bestämmelser om hur prejning skall ske, hur befogenheterna är utformade på fritt hav respektive på andra områden och om betydelsen i vidare avseenden av fartygets nationalitet.

Vid genomförandet av åtgärder enligt 28 – 32 §§ får vapenmakt med stöd av 33 § tillgripas i självförsvar. Om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt och det krävs av den myndighet som har begärt åtgärden, får vapenmakt användas också i andra fall efter medgivande av Försvarmakten. Vi återkommer till frågan dessa föreskrifters förenlighet med statsmakternas uttalanden i avsnitt 8.5.

I fråga om kontroll av luftfart stadgas i 35 § att ett svenskt eller utländskt civilt luftfartyg som framförs i strid mot förordningen (1979:969) om restriktioner för luftfart inom vissa områden skall avvisas från restriktionsområdet eller anmodas att landa. När det gäller föreskrifter om Försvarmaktens biträde åt civila myndigheter för att förmå civila luftfartyg att landa hänvisar stadgandet till 99 § luftfartsförordningen (1986:171).

2.9.2 Särskilt om luftfart

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt 1 kap. 3 § luftfartslagen (1957:297, omtryck 1986:186) av militära skäl föreskriva inskränkningar av eller förbud mot luftfart inom viss del av riket. Sådana föreskrifter får också meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, om det behövs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till natur- eller miljövård. Föreskrifter om förbud som meddelas av annan myndighet än regeringen får avse högst två veckor. Under utomordentliga förhållanden eller när det i övrigt krävs av hänsyn till allmän säkerhet får dock regeringen tillfälligt föreskriva inskränkningar av eller förbud mot luftfart inom hela riket.

När det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får ett luftfartyg med stöd av 8 kap. 3 § anmanas att landa. Ett luftfartyg, som utan tillstånd kommer in i ett sådant område som avses i 1 kap. 3 §, skall omedelbart lämna området. Om fartyget bryter mot en anmaning att landa eller sin skyldighet att lämna ett område där luftfart inskränkts, får den fortsatta färden hindras.

En sådan anmaning att landa som avses i 8 kap. 3 § luftfartslagen får enligt 97 § luftfartsförordningen lämnas av Luftfartsverket. I undantagsfall får anmaningen lämnas av ett flygtrafikledningsorgan. Som framgår av 98 § luftfartsförordningen skall Luftfartsverket eller ett flygtrafikledningsorgan, om inte säkerhetsskäl eller andra särskilda skäl talar emot det, hindra ett luftfartyg att avgå eller anmana det att landa

1. på begäran av förundersökningsledaren i ett brottmål, om det behövs för efterspanandet av en person som är häktad eller anhållen eller på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller annars för utredningen av ett sådant brott,
2. på begäran av en polismyndighet, om det är absolut nödvändigt för efterspanandet av en person som är häktad eller anhållen eller som har avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller en annan anstalt där han har varit intagen på grund av en myndighets beslut, eller
3. på begäran av en tulltjänsteman, om det är absolut nödvändigt för att en riktig tullkontroll skall kunna göras.

Ett ingripande kan emellertid vara uteslutet på vissa närmare angivna folkrättsliga grunder.

Om ett luftfartyg inte landar trots en anmaning, får den som har lämnat anmaningen enligt 99 § begära hjälp av Försvarsmakten för att få luftfartyget att landa. Detsamma gäller om luftfartyget inte kan nås med en anmaning. Frågan om hjälpen skall ges prövas av Försvars-

makten med hänsyn till tillgången på lämpliga luftfartyg, trafiksäkerheten och andra sådana omständigheter.

Om ett luftfartyg utan tillstånd befinner sig inom ett restriktionsområde där luftfarten är begränsad med hänsyn till anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret och det kan antas att man på luftfartyget känner till detta, får Försvarsmakten förmå luftfartyget att lämna området eller att landa. Luftfartyg i linjefart och andra luftfartyg, som kan antas ha passagerare ombord, skall inte förmås att landa om det inte finns synnerliga skäl till det.

2.10 Laglig användning av tvång eller våld

2.10.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs det specialfall av myndighetsutövning mot enskilda medborgare som innefattar användning av tillåtet tvång eller våld. Av störst intresse i detta sammanhang är det tvång eller våld som kan anses vara riktat direkt mot person. Den följande redogörelsen tar därför särskilt sikte på sådan våldsutövning. Tvång eller våld med avseende på enskilds egendom kan utövas även med stöd av annan lagstiftning än den som redovisas nedan, t.ex. 45 § räddningstjänstlagen eller 2 kap. 17 § utsköningsbalken (1981:774).

I avsnitt 2.2 har vi redogjort för den konstitutionella ramen i regeringsformen kring utövningen av tvång eller våld. Som en fortsättning på detta beskriver vi i avsnitt 2.10.2 och 2.10.3 vilka befogenheter som tillkommer envar och redogör för de huvudregler i polislagen som innebär att det i fredstid är polisen som i princip har monopol på våldsanvändning, åtminstone såvitt avser våld mot person.

Det som sägs i avsnitt 2.10.3 angående polislagen skall ge en orientering om innehållet i de befogenheter som ryms inom huvudregeln om polisens s.k. våldsmonopol i fredstid, hur användningen av våld är begränsad jämfört med andra tillgängliga medel och om hur man undviker att laglig användning av våld vidgas utöver vad som är tillåtet.

Som en jämförelse med polisens befogenheter följer i avsnitt 2.10.4, 2.10.5 och 2.10.6 beskrivningar av hur frågor om befogenheter att använda tvång eller våld är reglerade för skyddsvakter enligt skyddslagen och för de andra myndigheter som nämns särskilt i direktiven som mottagare av stöd från Försvarsmakten, nämligen Kustbevakningen och Tullverket. Tonvikten ligger vid beskrivning av hur begränsningar gjorts med anknytning till respektive befattningshavares och myndigheters uppgifter eller verksamheter samt till vissa på förhand utpekade skyddsobjekt.

I avsnitt 2.10.7 beskrivs slutligen vissa speciella, sinsemellan likartade, regler om användning av skjutvapen inom polisväsendet, Försvarsmakten, Kustbevakningen och Tullverket. Även här rör det sig om regler i förordningsform eller myndighetsföreskrifter som innebär ytterligare begränsningar för användning av tvång eller våld i förhållande till regler i grundlag och i vanlig lag.

2.10.2 Befogenheter för envar

Indirekt framgår en laglig rätt att använda våld av regler i 24 kap. brottsbalken om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder, nämligen nödvärn, nöd, laga befogenhet i vissa situationer och om excess.

Av 1 § framgår att rätt till nödvärn föreligger mot

1. ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom,
2. den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning,
3. den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg, samt mot
4. den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse.

En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig.

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen får enligt vad som anges i 2 § det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Vid myteri, under strid eller vid annat tillfälle, då brott mot lydningen medför särskild fara, får militär förman mot underlydande som inte lyder bruka det våld som är nödvändigt för att lydningen skall kunna upprätthållas (3 §).

En gärning som någon, i annat fall än som nämnts tidigare i 24 kap, begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Om någon enligt de nämnda bestämmelserna eller enligt 10 § polislagen (1984:387) har rätt att begå en annars straffbelagd handling, har enligt 24 kap. 5 § brottsbalken var och en som hjälper honom samma rätt.

Tillåten excess har enligt 6 § den betydelsen att om någon i de förut nämnda fallen eller i fall där 10 § polislagen är tillämplig har gjort mer än vad som är medgivet, skall han ändå vara fri från ansvar, om omständigheterna var sådana att han svårligen kunde besinna sig.

Frihetsberövande för utredning om eller lagföring av brott regleras i 23 och 24 kap. rättegångsbalken. Det rör sig här om medtagande till förhör, gripande, anhållande och häktning. Beträffande gripande gäller enligt 24 kap. 7 § andra stycket att envar får gripa den som har begått brott på vilket fängelse kan följa och påträffas på bar gärning eller på flyende fot eller som är efterlyst för brott.

Tvångsmedel som inte syftar särskilt till ingripanden mot personer utan riktar sig även mot saker finns i 27-28 kap. rättegångsbalken i form av beslag och husrannsakan.

2.10.3 Polislagen

En allmän grundläggande princip för polisingripanden framgår av 8 § polislagen. En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får emellertid inte grundas enbart på den nu nämnda regeln.

Den centrala bestämmelsen angående laglig användning av våld finns i 10 §. Man brukar ofta säga att denna ger uttryck för polisens s.k. våldsmonopol under fredstida förhållanden. 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 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,
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 där-om, 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 p. 4 och p. 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna är grundläggande². Andra medel skall vara otillräckliga och våld skall väntas leda till det avsedda resultatet. Vidare får våld över huvud taget inte användas om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. När så är fallet måste man under hela händelseförloppet beakta att mera våld aldrig används än vad som är rimligt i förhållande till vad som kan uppnås därigenom. Onödig kraftutveckling skall undvikas. Det kan t.ex. vara tillräckligt att föra eller fösa undan den som nekar polisen tillträde vid en husrannsakan.

Som personellt våld i regeringsformens mening torde man beteckna varje omedelbar inverkan på person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast någon utövar alltså våld. Grundlagen ger dock skydd bara mot sådant kroppsligt angrepp som är påtvingat. Som sådant skydd torde inte kunna anses att t.ex. en person lyfter upp och för vård för bort någon som på grund av sjukdom eller påverkan är ur stånd att ta hand om sig själv och som förhåller sig passiv.

Paragrafen tar sikte såväl på våld mot person som på våld mot egendom. I fråga om våld mot egendom åsyftas närmast sådana åtgärder som är ägnade att åstadkomma åverkan eller som annars sker med våldsamma medel. Paragrafen ger inte stöd för något annat ingrepp i de

² Nils-Olof Berggren och Johan Munck: Polislagen. En kommentar, 3 uppl. 1998 s. 72-75

grundläggande medborgerliga rättigheterna än själva våldsanvändningen.

Grundlagberedningen framhöll att reglerna om polismans användande av våld måste få form av lag³. Varusmugglingsutredningen tog upp frågan om användning av våld eller tvång i betänkandet Smuggling och tullbedrägeri och citerade därvid ett uttalande av 1973 års fri- och rättighetsutredning⁴.

Däremot kan efter den 1 januari 1975 [dvs. då nya regeringsformen trädde i kraft] inte sedvänja, sakens natur eller liknande åberopas som rättsstöd för kroppsligt ingrepp som någon representant för det allmänna vidtar gentemot enskild; nya RF kräver ju stöd i lag eller – övergångsvis – i annan författning för sådant ingrepp.

Under förarbetena till polislagen slogs fast att polisen inte enligt regeringsformens principer får använda våld i sin tjänsteutövning på sedvanerättslig grund utan stöd av särskilda föreskrifter. Befogenheten att bruka våld i andra fall än de som angavs i 24 kap. brottsbalken om ansvarsfrihetsgrunder borde inte heller kunna härledas ur en generalklausul. Samtidigt konstaterades att polisen uppenbarligen också i fortsättningen måste ha ett visst utrymme att bruka fysiskt tvång mot person även vid sidan av vad som följer av brottsbalkens regler. En reglering i form av lag var alltså nödvändig. Det skall här särskilt understrykas att denna slutsats tog sikte på användning av tvång i allmänhet, inte endast på användning av våld.

En polisman får enligt 13 § polislagen avvisa eller avlägsna den som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna eller om det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avväjas. Förutsättningen är att åtgärden är nödvändig för att ordningen skall kunna upprätthållas.

En polisman får vidare enligt 13 a § avvisa eller avlägsna den som försöker tränga in på ett område eller utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning. Enligt 13 b § får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare eller åskådare om det behövs för att syftet med upplösning av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning skall kunna uppnås. Deltagare i en folksamling får enligt 13 c § avvisas eller avlägsnas om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas.

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman enligt 20 § bereda sig tillträde till den eftersöktes bo-

³ Prop. 1973:90 s. 242

⁴ SOU 1975:75 s. 364

stad eller till annat hus, rum eller ställe. Polis mannen får också göra motsvarande för att undsätta en hjälplös person enligt 21 §. En polis man har enligt 22 § möjligheter att stoppa ett fordon eller annat transportmedel.

I den skyddande och förebyggande verksamheten har en polis man befogenheter enligt 23 §. Befogenheterna får utövas när av särskilda skäl risk kan anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. En polis man får då i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta

1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,
2. avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för den aktuella typen av brott får en polis man för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen. En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Genom bestämmelser i 29 § utvidgas rätten att använda lagligt våld utöver vad som föreskrivs i 10 § för polis män. Utvidgningen avser personkretsen men innebär inte en utvidgning av tillåtna åtgärder. En vaktpost eller annan som tjänstgör vid Försvarmakten för bevakning eller för att upprätthålla ordning har en rätt att använda våld under de förutsättningar som anges i 10 § första stycket 1, 2 och 4 p, dvs. När

- han möts med våld eller hot om våld,
- någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller vaktposten annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande, eller
- vaktposten 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.

En tjänsteman vid Kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning har dessutom en rätt att använda våld när det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en

fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Detta motsvarar den förutsättning som anges i 10 § 3 p. polislagen. Det kan framhållas att denna punkt till skillnad från de båda första eller den fjärde inte förutsätter att den som ingriper möts av våld.

2.10.4 Skyddslagen

Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot

- sabotage,
- användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), och
- spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

Befogenheterna enligt skyddslagen utgår från att ett i förväg bestämt skyddsobjekt finns. Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas med hänsyn till de ändamål som anges i lagens portalparagraf, får enligt 3 § regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt.

Ett beslut om att en anläggning eller något annat skall utgöra skyddsobjekt innebär som huvudregel, vilket framgår av 7 §, att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Olika nyanseringar av ett sådant förbud är möjliga.

För bevakning av skyddsobjekt får enligt 9 § anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt.

Skyddsvakt är en samlade term för alla som utan att vara polisman har de särskilda befogenheter som skyddslagen ger⁵. Polismän har den utbildning och erfarenhet som krävs för att kunna anförtros befogenheter vid bevakning av skyddsobjekt. Övriga personalkategorier saknar generellt detta. Militär personal, t.ex. nyinryckta totalförsvarspliktiga, kan därför inte utan vidare anses vara lämpade att utföra kvalificerade bevakningsuppgifter. Andra kategorier än polismän måste således genomgå en särskild utbildning och därefter bedömas lämpliga för bevakningsuppgiften. Det ankommer på regeringen att bestämma vilka

⁵ Se till detta och det följande Stefan Ryding-Berg: Skyddslagen, upplaga 2:1, 1997, s. 52-56

kategorier som får anlitas och vad som skall gälla för förordnande av särskilda skyddsvakter.

Av 5 § andra stycket förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen) framgår att förordnande av skyddsvakter är ett förfarande i två steg. Först skall den tilltänkta personen vara *godkänd* att bli skyddsvakt och därefter kan han *utsetas* till skyddsvakt. – Gemensamt för både den militära och civila personalen är att det inte finns reglerat vilken myndighet som *utser* en godkänd skyddsvakt. Det får dock anses vara den myndighet eller det företag som förvaltar eller äger skyddsobjektet som också utser skyddsvakten.

I 6 § skyddsförordningen regleras att som skyddsvakt får endast den godkännas som har erforderlig utbildning och som även i övrigt är lämplig för uppgiften. Enligt verkställighetsföreskrifter som utfärdats av Försvarsmakten respektive av Rikspolisstyrelsen skall utbildningen ha en fastställd utbildningsplan. Skyddsvakten skall också ha genomfört godkända teoretiska och praktiska prov. Det allmänna krav på lämplighet som finns i skyddsförordningen innebär också att en säkerhetsprövning skall göras, där en del kan utgöras av registerkontroll, dvs. inhämtande av upplysningar ur polisregister enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Skyddsvaktens befogenheter beskrivs i 11-14 §§.

Den som bevakar ett skyddsobjekt får som anges i 11 § besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen.

Den som bevakar ett skyddsobjekt får också i den utsträckning som krävs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras med stöd av 12 § avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet, om personen

- överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt skyddslagen,
- vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift därom som skäligen kan antas vara oriktig, eller
- vägrar att underkasta sig kroppsvisitation eller vägrar att finna sig i undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg.

Försiktighet är påkallad när det gäller arten och styrkan av de tvångsmedel som står till buds. Det styrande för valet av tvångsmedel är att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras i den specifika situationen,

vilket anknyter till regler för polisgripanden. För polismän gäller de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna⁶.

Skyddsvakter har dessutom med stöd av 13 § inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till ett sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet.

Den som bevakar ett skyddsobjekt får vidare enligt 14 § ta i beslag föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller vara förverkade.

Befogenheternas förhållande till polisväsendet beskrivs i 17 §. Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har genomförts av en skyddsvakt skall omedelbart anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom skall överlämnas till polismannen. Denne skall genast pröva om åtgärden skall bestå. Ett tillfälligt omhändertagande skall upphöra så snart ändamålet med åtgärden förfallit, dock senast sex timmar efter omhändertagandet.

2.10.5 Kustbevakningen

Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg,
7. dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,
12. märkning och användning av oljeprodukter,
13. utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige,
14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

⁶ Stefan Ryding-Berg, a.a. s. 58f

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2-8,10-12 och 14 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Om anledning förekommer att brott har förövats mot någon av de föreskrifter som avses i 1 §, har enligt 2 § tjänsteman vid Kustbevakningen (kustbevakningstjänsteman) samma befogenhet som tillkommer polisman att

1. med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra provisoriska åtgärder innan förundersökning hunnit inledas,
2. ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken,
3. gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken,
4. företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken, för att eftersöka den som skall gripas eller för att verkställa beslag.

Kustbevakningstjänsteman har vidare enligt 3 § samma befogenhet som tillkommer 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. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5, 6 och 7 p.

En kustbevakningstjänsteman får enligt 4 § om det uppenbart behövs stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn.

I 5-9 §§ anges begränsningar i möjligheterna att utöva befogenheterna enligt 2-4 §§. Befogenheterna får utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. De får utövas endast av kustbevakningstjänsteman som uppfyller de krav regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende. Effektivitet vid förundersökning rörande brott mot de föreskrifter som avses i 1 § kan uppnås genom att åklagaren har möjlighet att anlita biträde av Kustbevakningen.

Vad beträffar uttrycket ”i omedelbar anslutning” anfördes i förarbetena⁷.

Departementschefen anförde att situationen kan vara sådan att Kustbevakningen under övervakning som bedrivs från flygplan uppmärksammas på en överträdelse. Närmaste kustbevakningsfartyg torde ofta inte kunna vara på platsen förrän några timmar efter det att gärningen begicks. Även i sådana fall borde det enligt departementschefen kunna hävdas att ett ingripande som sker då fartyget anländer till platsen äger rum i omedelbar an-

⁷ Prop. 2000/01:139 s. 95 med hänvisning till prop. 1981/82:114 s. 19

slutning till gärningen, och detta oavsett vem som lämnat rapport om begångna överträdelser.

För att verkställa en åtgärd enligt denna lag får en kustbevakningstjänsteman inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Kustbevakningstjänstemannen bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar och bör tillgripa våld bara när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

Vidtagna åtgärder skall skyndsamt anmälas till polismyndighet.

2.10.6 Tullverket

I 6 kap. tullagen (2000:1281) finns bestämmelser om övervaknings- och kontrollverksamhet.

Proportionalitetsprinciper gäller enligt 1 och 2 §§ såväl för kontrollåtgärder i allmänhet som för användning av våld eller tvång.

För att genomföra tillåtna åtgärder enligt i första hand 6 kap. 6-11 §§ får tulltjänsteman enligt vad som närmare anges i 2 § använda våld eller tvång, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Regeringen betonade särskilt att en tidigare regel om att våld fick användas om det med hänsyn till omständigheterna kunde anses befogat inte var tillräckligt avgränsande⁸. Våld mot person får brukas endast om tulltjänstemannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till åtgärdens ändamål är försvarligt.

Tillåtna åtgärder utgörs i allt väsentligt av följande.

- Prejning av fartyg och inbringning av fartyg till svensk hamn efter anmaning (6 §)
- Uppmaning att stanna till förare av eller befälhavare på transportmedel som står under tullövervakning, eller annan som det finns anledning anta är anmälningsskyldig enligt tullagstiftningen (7 §)
- Rätt att förbjuda förare av eller befälhavare på transportmedel som står under tullövervakning att göra annat uppehåll under resa inom det svenska tullområdet än som föranleds av en myndighets åtgärd och att utan Tullverkets medgivande ankomma eller avgå med transportmedlet

⁸ Prop. 1999/2000:126 s. 103-104

- Rätt att meddela förbud mot att beträda, lämna, lossa eller lasta transportmedel (8 §)
- Tillfällig avstängning av områden där transportmedel lossas eller lastas eller passagerare går ombord på eller lämnar transportmedel, vilket även gäller annat område i omedelbar närhet av transportmedel, liksom infarter till och utfarter från tillfälliga lager, frizoner och flygplatser (9 §)
- Undersökning av bl.a. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras, lager och andra utrymmen för förvaring av varor samt bagage (10 §)
- Undersökning av postförsändelser (11 §)

Polismyndighet och Kustbevakningen skall enligt 20 § medverka i övervaknings- och kontrollverksamheten. Av 62 § tullförordningen (2000:1306) följer beträffande Kustbevakningen att myndigheten utan särskild framställning från Tullverket skall medverka genom att utöva tullkontroll av sjötrafiken. På begäran skall Kustbevakningen även bistå Tullverket, om det behövs för att Tullverket skall kunna vidta en avsedd tullkontrollåtgärd.

Enligt 19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling får Tullverket fatta beslut om att inleda förundersökning angående brott enligt den lagen och beträffande vissa andra brott som anges i 1 § andra stycket. Vid utredning om angivna brott har en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen samma rätt som en polisman har enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken att ålägga någon att följa med till förhör eller att ta med någon till förhör (20 §). En rätt att gripa den som misstänks för de nu aktuella typerna av brott följer av 21 §. Lagen innehåller också regler som ger tull- och kustbevakningstjänstemän rätt till husrannsakan för att eftersöka den som skall gripas (26 §) och regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m. (27 §).

2.10.7 Särskilt om användning av skjutvapen

Användning av skjutvapen regleras i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten och i förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarmakten.

Kustbevakningen har utfärdat tjänsteföreskrifter, som i fråga om bruk av tjänstevapen hänvisar till 1 och 7 §§ i kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten.

Tullverket har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om tjänstepistol (TFS 2001:13, ändrade genom TFS 2001:19).

2.11 Försvarsmaktens egen personal eller verksamhet

2.11.1 Inledning

De regler som refereras i detta avsnitt har givits i form av förordning eller myndighetsföreskrifter. Som redan nämnts avser de att närmare reglera sådana ingripanden som har rättsligt stöd på annan grund men utgör inte i sig själva något rättsligt stöd för att använda tvång eller våld.

I detta avsnitt är framställningen inte begränsad endast till rättsregler. Den innehåller bl.a. också uppgifter om utbildning av vissa personalkategorier.

2.11.2 Ingripanden mot Försvarsmaktens personal

Förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal innehåller i 2 kap. regler om indelningen av personalen i kategorier. I 10 och 11 kap. finns bestämmelser om befogenheter gentemot personalen.

Skyldigheten för förman och viss annan uniformerad personal att ingripa mot underlydande, som inom ett område eller utrymme som används av Försvarsmakten eller på allmän plats stör ordningen framgår av 10 kap. 1 och 2 §§.

På allmän plats får enligt 3 § ingripanden göras endast mot personal i uniform. Om ett ingripande på allmän plats kan antas orsaka större allmän uppmärksamhet, begränsas rätten till ingripande genom 4 § till fall där förseelsen är att anse som allvarlig. Ingripanden på allmän plats för att upprätthålla allmän ordning får göras endast om polis eller vaktpersonal eller en ordningspatrull inte är omedelbart tillgänglig eller om ingripandet görs för att hjälpa sådan personal.

För övervakning av den militära personalens uppförande på allmän plats får Försvarsmakten med stöd av 7 § på begäran av polismyndigheten sända ut en särskild ordningspatrull. På tåg, fartyg och luftfartyg tjänstgör ordningspatruller enligt Försvarsmaktens bestämmande på begäran av det berörda trafikföretaget.

Vaktpersonalen skall dessutom enligt 8 § ingripa mot militär personal i uniform som i närheten av ett post- eller vaktställe stör ordningen inom Försvarsmakten eller allmän ordning eller utgör en fara för disciplinen.

I 10 kap. 9 § och 11 kap. 1 § anges att ordnings- och vaktpersonalen skall informeras noga om i vilken utsträckning våld får användas. Vida-

re skall information lämnas om innebörden av möjligheter att använda vissa tvångsmedel och om disciplinansvar.

2.11.3 Militärpolisen

I samband med att polislagen utreddes i slutet av 1970-talet och därefter beslutades fick också militärpolisen sin status fastslagen av statsmakterna.

Militärpolisen tillhör organisatoriskt Försvarsmakten. I den nuvarande reglering av militärpolisen som regeringen beslutat, förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen, finns angivet att närmare bestämmelser om militärpolistjänsten meddelas av Försvarsmakten (12 §).

Skillnaden mellan militärpolisen och den civila polisen ligger i den begränsning av uppgiften som gäller för militärpolisen. I 1 § militärpolisförordningen anges att militärpolisen skall upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten samt vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter. Vidare framgår att militärpolisen har till uppgift särskilt att

- förebygga brott samt hindra att ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt,
- avslöja brott samt vidta de åtgärder som behövs, när ordningen och säkerheten störs på annat sätt än genom brott, och
- i övrigt lämna personal som tjänstgör inom Försvarsmakten upplysningar och annan hjälp.

Militärpolistjänsten fullgörs som ordningstjänst, utredningstjänst och säkerhetstjänst. I ordningstjänsten ingår trafik-tjänst (2 §). Vad som avses med trafik-tjänst eller de övriga uppräknade tjänsterna definieras inte i militärpolisförordningen. Försvarsmakten anger i sina interna reglementen att trafik-tjänst för militärpolisen i först hand utgör trafikövervakning med fordons- och förarkontroll.

I militärpolisförordningen (4 §) regleras att militärpolisen omfattar militär personal som har utbildats för polistjänst vid Försvarsmakten och civil polispersonal som enligt särskilda föreskrifter ställs till Försvarsmaktens förfogande. Utbildningen av militärpoliser i Försvarsmakten sker på Livgardet i Upplands-Bro/Kungsängen. Där utbildas cirka 200 gruppbefäl och plutonsbefäl per år.

Den grundläggande militärpolisutbildningen omfattar juridik samt praktiska övningar i ordnings-, trafik-, utrednings- och säkerhetstjänst. I utbildningsplanen anges bl.a. att utbildningen i första hand kraftsam-

las till reglerna om brottsutredning, ordningstjänst, säkerhetstjänst och reglerna om våldsanvändning. Därefter skall utbildningen integreras för att ge soldaten förståelse för tillämpningen av den militärpolisiära verksamheten i samverkan med övriga militära enheter och civila myndigheter med tyngdpunkten på civil polis. Soldaten skall, enligt utbildningsplanen, över tiden övas i praktiska moment syftande till att uppnå duglighet och förmåga att utöva militärpolitjänst. Detta utifrån de grundläggande demokratiska regler som styr all polisverksamhet i fred, kris och krig. Efter genomförd utbildning skall soldaten genomföra skriftligt och praktiskt prov i militärpolitjänst. Dessa prov genomförs av en i förbandet särskilt anställd jurist. Därefter godkänns soldaten av sin bataljonchef och förordnas som militärpolis under en tidsbegränsad period av bataljonchefen eller den taktiska chef som skall utnyttja militärpolisenheten. Den som genomför militärpolitjänst och är anställd skall en gång per år genomföra teoretiskt prov i militärpolitjänst.

Av utbildningsplanen framgår också att undervisningen skall, när så är möjligt, bedrivas så att den civila polisens brottsförebyggande arbetssätt integreras i utbildningen. Utbildningen genomförs av lärare från Polishögskolan, egen jurist samt militärpolisofficerare med viss högskoleutbildning i juridik.

Utöver denna grundläggande militärpolisutbildning skall soldaten för att godkännas som militärpolis ha genomgått bl.a. vapen- och stridsutbildning, sjukvårdsutbildning och godkänd skyddsvaktsutbildning.

Beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen rekryteras i stor utsträckning från utbildade militärpoliser som varit krigsplacerade i Försvarsmakten men där krigsplaceringen upphört.

En viktig bestämmelse om en militärpolismans ställning finns intagen i 11 § militärpolisförordningen. Där regleras att en militärpolisman, då han fullgör uppgifterna i 1 §, är att anse som polisman. Vad som är föreskrivet om polismän inom det civila polisväsendet gäller därför i tillämpliga delar också för militärpolismän. Detta innebär att militärpolisen tillämpar alla de författningar som gäller för polisen för den primära uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten. Uttrycket *inom Försvarsmakten* tolkas av Försvarsmakten som att det omfattar Försvarsmaktens personal och de områden, lokaler m.m. som nyttjas av Försvarsmakten.

Det finns också i militärpolisförordningen intaget olika bestämmelser som reglerar samverkan med civila myndigheter. Militärpolisen skall samarbeta med det civila polisväsendet i den utsträckning som det behövs. Vidare skall chefen för en avdelning ur militärpolisen samråda med polismyndigheten när anledning till detta förekommer

(5 §). Om inte särskilda omständigheter hindrar det, skall en polismyndighet på framställan av Försvarsmakten ge militärpolisen möjlighet att i utbildningssyfte medverka vid trafikövervakning (7 §). Slutligen får chefen för en avdelning ur militärpolisen av myndigheter begära de upplysningar och det biträde som behövs för militärpolisens verksamhet och som myndigheterna kan lämna. Förordningen reglerar utöver det ovan nämnda även vissa frågor som reglerar militärpolisens interna förhållanden som lydadsförhållande och utmärkning m.m.

2.11.4 Trafikpost

Med trafikpost menas militärpolis, trafiksoldat eller annan militär befattningshavare som genomgått motsvarande utbildning. Detta framgår av militära vägtrafikkungörelsen (1974:97). Förordnande som trafikpost att, enligt 2 kap. 3 § andra stycket trafikförordningen (1998:1276), övervaka trafiken eller ge anvisningar för denna meddelas av Försvarsmakten. En trafikant skall lyda en trafikposts anvisning för trafiken (3 § trafikförordningen) och en sådan anvisning gäller framför övriga trafikregler. Påföljden för trafikant som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot dessa bestämmelser är penningböter.

Ett nittiotal trafiksoldater utbildas under år 2001 vid I 5 i Östersund och T 2 i Skövde.

2.11.5 Säkerhetsföreskrifter för Försvarsmakten

De säkerhetsföreskrifter som gäller för Försvarsmakten har det primära syftet att minimera varje risk för olyckor, skador och ohälsa. Eftersom Försvarsmakten grundar sin verksamhet på förmågan till väpnad strid, kompletteras de fredstida säkerhetsföreskrifterna, där så erfordras, med föreskrifter för strid. Skillnaden är inte att man i krig har gjort avkall på säkerheten och därmed ökat skaderisken för Försvarsmaktens personal. Snarare utgör de krigstida bestämmelserna för t.ex. hantering av vapen och ammunition den miniminivå som kan accepteras med hänsyn tagen till varje vapen- och ammunitionsspecifik egenskap. Utöver denna miniminivå, som är helt kvalitetssäkrad, har man i fred vanligtvis höjt säkerheten ytterligare. Detta bl.a. beroende på att den grundläggande utbildningen av de totalförsvarspliktiga genomförs med större säkerhetsmarginaler. Denna utbildning syftar till att de färdigutbildade soldaterna och förbanden skall kunna tillämpa de krigstida säkerhetsbestämmelserna. Dock är strävan att säkerhetsbestämmelser i fred och krig så långt möjligt skall överensstämma.

Rättsligt hanteras säkerhetsbestämmelser som interna föreskrifter inom Försvarmakten och benämns säkerhetsinstruktion för vapen och ammunition m.m. (SÄK I). SÄK I innehåller till sin huvuddel regler för marksäkerhetsverksamhet.

SÄK I omfattar 16 delar och anger verksamhetsföreskrifter för Försvarmaktens specifika verksamhet vid utbildning och övning. Utöver SÄK I regleras den militära sjö- respektive flygsäkerheten i Regler för militär sjöfart (RMS) och Regler för militär luftfart (RML).

I förordningen med instruktion för Försvarmakten finns det angivet att det i Högkvarteret skall ingå en särskild enhet för säkerhetsinspektion samt att i denna skall det ingå representanter för Försvarets materielverk (17 §). Säkerhetsinspektionen är under chefen indelad i tre skilda sektioner som täcker upp områdena för mark-, luft- och sjösäkerhet.

Slutligen kan nämnas att överträdelser av säkerhetsbestämmelserna ofta anmäls till Försvarmaktens personalansvarsnämnd. Denna nämnd har i sin praxis sett mycket allvarligt på sådana överträdelser och tillämpar inte sällan påföljder för disciplinförseelser som är stränga, bl.a. i jämförelse med hur liknande överträdelser behandlas av t.ex. polisen. Grunden för detta är ofta att Försvarmakten använder många och typiskt sett komplicerade vapen där det är av största vikt att säkerheten iaktas inte minst för den totalförsvarspliktiga personal som utbildas och övas. Även för anställd personal är det givetvis väsentligt att olycksriskerna minimeras.

3 Omfattningen av Försvarsmaktens stöd i dag

Försvarsmakten har sedan mycket lång tid på olika sätt lämnat stöd till samhället i övrigt. Även om det allt övervägande antalet stödinsatser har gällt räddningstjänst, har Försvarsmakten också lämnat även andra former av stöd. I sådana stöduppgifter har Försvarsmakten medverkat med i första hand anställd och totalförsvarspliktig personal, men även med hemvärns- och frivilligpersonal. Dessutom har Försvarsmakten ofta hyrt ut eller lånat ut olika materiella resurser.

Inte sällan har stödet lämnats vid olika former av relativt räddningstjänstlika situationer, t.ex. omedelbart före eller efter en räddningsinsats. Därvid har Försvarsmaktens stöd framförallt bestått i utförande av mark- och lufttransporter jämte insatser för besiktning och övervakning med helikoptrar och bandvagnar, samt i viss utsträckning beredskapshållning, utspisning och förläggning. Härutöver har också skilda typer av militär materiel på olika sätt kommit till användning.

Försvarsmakten har emellertid även i andra situationer regelmässigt bistått samhället i övrigt – ofta polisen – med exempelvis mark- och lokalupplåtelse, bil-, buss- och helikoptertransporter av personal och utrustning, verkstadsresurser, trafikdirigering, ammunitionsröjning, brobyggen, flyg- och båttransporter av såväl personer som gods, uthyrning/utlåning av materiel m.m. I viss utsträckning har Försvarsmakten åtagit sig också sådana arbeten och tjänster som samtidigt kan ha funnits tillgängliga på den konkurrensutsatta civila marknaden. Med hänsyn till bestämmelserna om samhällsintresse och konkurrens i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet, sammantaget med allmänna EU-rättsliga grundsatser om konkurrens, utför dock Försvarsmakten numera endast i undantagsfall sådana uppgifter för andra än statliga myndigheter. Försvarsmakten har också ändrat sin praxis för militär medverkan eller stöd till samhället med hänsyn till olika beslut som meddelats av Riksdagens ombudsmän (JO).

Beslut om insatser till stöd åt samhället i fred fattas idag vid olika organisationsenheter och på olika nivåer inom Försvarsmakten beroende på vilken typ av stöd som vid varje enskilt tillfälle efterfrågas.

Principiella beslut fattas inom Försvarsmakten av myndighetsledningen. Stöd av mindre omfattning och betydelse eller av juridiskt okomplicerad natur beslutas som regel av chefen för det förband eller det militärdistrikt som har mottagit begäran om att utföra stöduppgiften. I tveksamma fall kan emellertid även beslut om sådant stöd lyftas upp till central nivå för avgörande. Stora eller på annat sätt komplicerade insatser liksom utförande av helikopterinsatser för polisen beslutas av operationsledningen inom operativa insatsledningen eller av Högkvarteret. Om det begärda stödet rör helikopterinsatser för polisen eller avser insatser som kan behöva granskas rättsligt, skall dessutom samråd ske med juridiska avdelningen i Högkvarteret. Med undantag för vissa lokala förbandsåtaganden leds sedan de faktiska stödverksamheterna som regel av chefen för det aktuella militärdistriktet, dock med stöd från operativa insatsledningen och Högkvarteret.

4 Statsmakternas tidigare ställningstaganden

4.1 Inledning

Försvarmaktens främsta uppgift har i modern tid varit att försvara Sverige mot anfall i händelse av krig. Statsmakterna har emellertid också i viss omfattning godtagit att de militära resurserna utnyttjas för civila ändamål. Det har främst varit fråga om räddningsinsatser av olika slag. Försvarmaktens personal har emellertid fram till början av 1930-talet också givits rent polisiära uppgifter, som att skingra upplopp och upprätthålla allmän ordning. Då det gäller uppgifter som kräver användning av tvång eller våld mot civila har statsmakternas syn på Försvarmaktens roll och medverkan i samhället påtagligt förändrats. I detta kapitel skall en kortfattad redogörelse lämnas för den utveckling som reglerna om möjligheten att utnyttja Försvarmaktens resurser för civil verksamhet genomgått. Vidare skall statsmakternas syn på Försvarmaktens uppgifter då det gäller stöd åt andra myndigheter så som dessa formulerats i propositioner och riksdagsbeslut från och med försvarsbeslutet för perioden 1997-2001 redovisas.

4.2 Användning av militär för upprätthållande av allmän ordning

4.2.1 1864 års strafflag

Enligt 10 kap. 12 § i 1864 års strafflag kunde krigsmanskap användas för "upprors stillande". Bestämmelsen innehöll vissa begränsningar då det gällde rätten att bruka vapen mot civila. Således fick vapen inte användas mot upprorsmän förrän "den på stället varande civilmyndighet tre gånger ljudeligen i Konungens namn befallt dem att genast åtskiljas, vid äventyr att vapenmakt eljest användes". Om militären hastigt möttes av våld från upprorsmännens sida kunde dock vapenmakt genast

tillgripas. En allmän begränsning var att vapnen inte fick brukas längre än vad civilmyndigheten fann nödvändigt för att stilla upproret. För det fall någon civilmyndighet - härmed avsågs landshövding, landsfogde eller ortens polischef samt dessas ställföreträdare - inte var närvarande och det var fara i dröjsmål, hade den högste närvarande militäre befälhavaren rätt att förfara på sätt som var stadgat för civilmyndigheten.

Strafflagens bestämmelse kompletterades till en början av särskilda föreskrifter angående militärhandräcknings rekvirerande hos arméfördelningscheferna. Dessa föreskrifter ersattes av förordningen den 31 december 1915 angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål samt kungörelsen den 9 maj 1916 angående vad militär personal har att iakttaga vid upprätthållande av allmän ordning m.m.

Behörighet att begära militärhandräckning tillkom enligt de nämnda bestämmelserna i första hand länsstyrelserna. I fall då skyndsamhet var av nöden och länsstyrelsens medverkan inte kunde avvaktas hade emellertid magistratens ordförande, polismästare i stad och landsfiskal på landet rätt att begära militärhandräckning direkt hos militärbefälhavaren.

Som en följd av händelserna i Ådalen i maj 1931 ändrades 1915 års förordning år 1932¹. Möjligheten att använda militär för stillande av upplopp bibehölls men Kungl. Maj:t förbehölls i princip ensam rätten att besluta om militärhandräckning. Undantag gjordes dock för vissa fall då militärhandräckning var oundgängligen erforderlig för stillande av upplopp eller ordningens upprätthållande och sådan skyndsamhet var av nöden att Konungens beslut inte utan fara eller större olägenhet kunde avvaktas. I dessa fall bibehölls bestämmelserna i 1915 års förordning om civilmyndigheternas rätt att begära handräckning hos militärbefälhavarna.²

4.2.2 1942 års utredning om polismans rätt att bruka våld m.m.

Frågan om militär personals användande till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet togs på nytt upp till relativt ingående behandling i

¹ Kungörelse den 16 december 1932 (nr 450), se även prop 1932 nr 178 s. 50 f. samt bilaga A till propositionen (P.M. rörande reservpolis och statspolis m.m.) s. 42 och bilaga B till propositionen (remissammanfattningen) s. 30 f.

² Med militärbefälhavare avsågs arméfördelningscheferna, militärbefälhavarna på Gotland och för Övre Norrland samt chefen för Östra brigaden och kommandanterna för Vaxholms och Karlskrona fästningar.

en utredning om polismans rätt att bruka våld m.m.³ år 1942. Utredningen hade föranletts av en händelse i Stockholm i januari 1941, då en militär befattningshavare, som stört ordningen på allmän plats, under flykt från en militärpatrull blivit skjuten till döds av eld från patrullen. Utredningsmännen föreslog att bestämmelserna om militärhandräckning skulle omarbetas och samlas i två nya författningar, en om användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och en om användande av militär personal till avvärjande av överhängande fara för liv eller egendom samt för eldsläckning.

Då det gällde den förstnämnda författningen borde den gälla även då beslutet om militär handräckning meddelats av Konungen. Endast särskilt kvalificerad och utbildad trupp skulle få användas; utredningsmännen avvisade särskilt tanken att använda hemvärn för dessa uppgifter. Den militära personalens rätt att bruka våld skulle vara densamma som den civila polisens rätt i liknande situationer.

Utredningen utarbetade fullständiga förslag till författningstext för en kungörelse angående användning av militär personal för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och en kungörelse angående användning av militär personal för att avvärja överhängande fara för liv eller egendom samt för eldsläckning. Utredningens förslag ledde dock inte till några författningsändringar.

4.2.3 1948 års strafflagsreform samt brottsbalkens tillkomst

I samband med den partiella reform av strafflagen som genomfördes år 1948 och avsåg brotten mot staten och allmänheten flyttades bestämmelserna i 10 kap. 12 och 13 §§ strafflagen om militär personals användning för upplopps och upprovs stillande till 4 § a lagen den 30 juni 1948 (nr 451) om införande av lagen om ändring i strafflagen m.m. Den enda materiella ändring av bestämmelserna som därvid företogs var att kravet på att skingringsbefallning skulle ges "tre gånger ljudligen i Konungens namn" ersattes med att civilmyndigheten "högt och tydligt" skulle befalla deltagarna i upploppet att skingras⁴.

Enligt 14 § lagen den 20 mars 1964 (nr 163) om införande av brottsbalken skulle bestämmelserna i 4 § a i 1948 års lag fortsätta att gälla.

³ SOU 1942:54

⁴ Se prop. 1948 nr 80 s. 347

4.2.4 Strafflagsbestämmelsens upphävande

År 1968 aktualiserades frågan om att upphäva eller ändra den från 1864 års strafflag hämtade bestämmelsen. I proposition till 1969 års riksdag⁵ föreslog regeringen en lag om ändring i lagen om införande av brottsbalken med innebörd att 4 § a i 1948 års lag upphävdes. Som motiv för förslaget anförde departementschefen⁶:

Sedan år 1932 är det en vedertagen uppfattning att militär personal inte skall användas vid sociala konflikter. Det ankommer på polisen, som nu förststatligats och förenhetligats, att upprätthålla allmän ordning. Bestämmelserna om militär medverkan vid stillande av upplopp har saknat aktualitet.

I propositionen uttalas även att 1915 års förordning och meddelade föreskrifter för militär trupps användning av vapen för upprätthållande av allmän ordning m.m. måste upphävas.

Förslaget till ändring i lagen om införande av brottsbalken remitterades till lagrådet, som yttrade⁷:

I första hand ankommer det på polisen att upprätthålla allmän ordning. Kungl. Maj:t, som ytterst bär ansvaret för ordningens upprätthållande i landet, kan dock vara nödsakad att använda militär personal, för den händelse polisens samlade resurser skulle visa sig otillräckliga. Detta gäller även om den föreslagna lagändringen genomföres. Lagrådet har med detta påpekande inte något att erinra mot förslaget.

I motioner till 1969 års riksdag förslog företrädare för centerpartiet i båda kamrarna⁸ att riksdagen, vid ställningstagandet till proposition nr 12 om militär medverkan vid stillande av upplopp måtte ansluta sig till vad lagrådet i sammanhanget hade anförut. Motionärerna instämde i det olämpliga i att engagera militär för stillande av upplopp och i att det sedan år 1932 är en vedertagen uppfattning att militär personal inte skall användas vid sociala konflikter samt att det ankom på den nu förststatligade polisen att upprätthålla allmän ordning. Motionärerna ansåg emellertid att en självklar förutsättning måste vara att polisen är stark nog och utrustad med tillräckliga resurser för att ensam kunna fylla den

⁵ Prop. 1969 nr 12

⁶ Ibid s. 4

⁷ Ibid s. 5

⁸ Motionen i Första kammaren nr 912 och likalydande motionen i Andra kammaren nr 1046 år 1969.

avsedda uppgiften. Man konstaterade att polisens resurser redan syntes ha utnyttjats till bristningsgränsen och anförde därefter:

Försvaret av vår demokratiska samhällsordning, tryggande av medborgarna mot våld och övergrepp, är dock en primär samhällsuppgift som med alla medel måste upprätthållas. Av stort intresse är i sammanhanget lagrådets angående det föreliggande lagändringsförslaget avgivna yttrande. Däri säges:- - -

I till propositionen fogat protokoll säges endast att justitieministern ”redogör för lagrådets utlåtande och upplyser, att lagrådet lämnat lagförslaget utan erinran”. Något klart ställningstagande till lagrådets ”på-pekande”, som dock kan tänkas bli av stor betydelse i en kommande kritisk situation, återfinnes inte i propositionen. Även med hänsyn till den militära skyldigheten, som sålunda skulle fortbestå om förhållandena så krävde, synes klarhet böra eftersträvas om lagändringens innebörd.

Då lagstiftningsärendet behandlades i Första lagutskottet⁹ tillstyrkte utskottet bifall till propositionen samt framhöll i anledning av motionerna att utskottet delade den uppfattning som kommit till uttryck i lagrådets yttrande och som också lämnats utan erinran av departementschefen.

4.2.5 1975 års interpellationsdebatt

Av det nu anförda framgår att 1969 års lagstiftare, även efter det att bestämmelserna om militär personals användning för stillande av upplopp hade upphävts, ansåg det möjligt att i extraordinära situationer använda militär personal för att upprätthålla ordningen i landet. Så tolkades rättsläget också av Rikspolisstyrelsen. Frågan blev föremål för en interpellationsdebatt i 1975 års riksdag¹⁰. Riksdagsmannen Gustafsson i Eskilstuna (s) anförde att 1969 års riksdag med bifall till proposition nr 12 och därutöver med anslutning till ett uttalande från lagrådet hade fastställt att det i första hand ankom på polisen att upprätthålla allmän ordning men att Kungl. Maj:t, som var ytterst ansvarig för ordningens upprätthållande, kunde vara nödsakad att använda militär personal, för den händelse polisens resurser skulle visa sig otillräckliga. Riksdagsmannen Gustafsson i Eskilstuna ansåg inte att invändningar kunde resas mot att militär personal användes för uppgifter av ren ordningsvakt-skaraktär, t.ex. vid större publikevenemang och konstaterade att inte heller så många torde bestrida regeringens rätt att sätta in militär för att

⁹ Första lagutskottets utlåtande nr 8 år 1969.

¹⁰ Interpellation nr 19 den 21 januari 1975

skydda den demokratiska samhällsordningen om denna skulle hotas av "quislingkupp" i anslutning till utifrån kommande hot. Herr Gustafsson i Eskilstuna anförde att farhågor i annat sammanhang hade uttalats för att militär personal skulle kunna utkommenderas även vid konflikter som kan förekomma i ett fredssamhälle och framställde till justitieministern Geijer frågan om statsrådet var beredd att medverka till skapande av ökad klarhet i fråga om rätten att använda militär personal i en krissituation. Justitieministern besvarade interpellationen genom att referera vad som sagts i 1969 års lagstiftningsärende och tillade:

Det är polisen som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med utgångspunkt i förhållandena i vårt land kan jag inte tänka mig någon situation då inte polisen skulle kunna fullgöra denna uppgift på ett helt tillfredsställande sätt.

I vad gäller den rent rättsliga situationen efter 1969 års lagändring bör i detta sammanhang erinras om innebörden av den nya regeringsformen. De grundläggande fri- och rättigheterna och det skydd som i övrigt där tillförsäkras medborgarna, t.ex. demonstrationsrätt, rörelsefrihet och skydd mot att utsättas för påtvingat kroppsligt ingrepp av myndighet, får enligt uttrycklig föreskrift begränsas endast genom lag. Någon starkare rättslig garanti än grundlagens skydd i förening med det förhållandet att varje avvikelse därifrån får beslutas endast av riksdagen kan jag för min del inte tänka mig.

4.2.6 Sammanfattande slutsatser

Fram till år 1969 har användning av militär personal för att upprätthålla allmän ordning varit författningsreglerad. Sedan början av 1930-talet har det emellertid rått en bred parlamentarisk enighet om att militär personal inte skall användas vid sociala konflikter. De möjligheter som författningsbestämmelserna erbjöd att nyttja Försvarmaktens resurser för att upprätthålla allmän ordning har heller kommit att tillämpats sedan år 1931. Även efter det att författningarna om militär personals användande för att skingra upplopp upphävdes, synes dock statsmakterna inte ha uteslutit möjligheten att under extraordinära förhållanden använda Försvarmaktens personal för att upprätthålla allmän ordning. Genom tillkomsten av 1974 års regeringsform har emellertid ett krav på lagstöd för att utnyttja försvarets resurser för dessa ändamål tillkommit. Någon lagstiftning med sådant innehåll finns inte idag.

4.3 Bestämmelser om militär medverkan i annan civil verksamhet

Med stöd av den i föregående avsnitt nämnda förordningen av den 31 december 1915 angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål kunde civilmyndigheten göra framställning om militärhandräckning även för släckning av ”mera betydande brand”. Sådan framställning kunde också göras av andra än dem som enligt förordningen var behöriga att begära militärhandräckning men framställningen skulle endast bifallas om personen som gjorde denna också förband sig att gottgöra all skada på kronans egendom och ersätta de kostnader som uppstod eller om befälhavaren fann det ”oundgängligen nödvändigt” att lämna handräckning.

1915 års förordning gällde fram till år 1969, då den, såvitt avser räddningstjänst, ersattes av Kungörelsen den 21 mars 1969 om militär räddningstjänst m.m. Enligt denna förordning skulle militär hjälp lämnas på begäran av länsstyrelse, polischef eller kommunal brandchef för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom om inte särskilda militära förhållanden hindrade det. Beslutet om militär hjälp skulle som huvudregel meddelas av överbefälhavaren.

År 1983 tillkom förordningen (1983:479) om militär medverkan i civil verksamhet. Denna reglerade bl.a. Försvarsmaktens befogenhet att åta sig att bygga vägar och broar, utföra transporter, att upplåta fast egendom samt att hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom m.m. I förordningen föreskrevs att de nämnda arbetena eller åtgärderna inte får utföras om de innebär intrång som inte är ringa i konkurrensförhållanden inom näringslivet eller på arbetsmarknaden. 1983 års förordning ersattes år 1986 av förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet.

4.4 Statsmakternas syn under de senaste åren på Försvarsmaktens stöd åt andra myndigheter

4.4.1 Inledning

I detta avsnitt skall återges något av den politiska eller idémässiga bakgrunden till frågor om Försvarsmaktens stöd åt andra myndigheter under de senaste åren. Utgångspunkten tas i försvarsbeslutet för perioden 1997-2001. Därefter refereras uttalanden som gjorts i propositioner och skrivelser till riksdagen fram till och med budgetpropositionen 2000/01.

4.4.2 Försvarsbeslutet för perioden 1997-2001, etapp 1

Propositionen "Totalförsvar i förnyelse"¹¹, som överlämnades till riksdagen i september 1995, präglades av det förändrade säkerhetspolitiska läge som uppstått efter Berlinmurens fall och slutet på det kalla kriget. Totalförsvarets uppgifter föreslås fortsättningsvis styras av ett vidgat säkerhetsbegrepp, som rymmer icke-militära hot och risker vid sidan av väpnade anfall. Regeringen understryker att det moderna svenska samhället kan komma att ställas inför en rad allvarliga hot, risker och oförutsedda händelser, som innebär svåra nationella påfrestningar utan att vara militära hot. Som exempel på sådana icke-militära hot och påfrestningar nämns avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor, natur- och miljökatastrofer och internationell terrorism liksom stora flyktingströmmar och folkomflyttningar. För att möta de hot och påfrestningar, som det svenska folket kan ställas inför, krävs en helhetssyn på samhällets hantering av yttre och inre hot och påfrestningar i fred och krig.¹²

Sammanfattningen av förslaget till helhetssyn på hantering av hot och risker i fred och krig innehåller bl.a. följande.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte godtagbart att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas fullt ut även för andra ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt. Totalförsvarets resurser får dock inte nyttjas så att det inverkar menligt på förmågan

¹¹ Prop. 1995/96:12

¹² Ibid. s. 8

att möta hot mot vårt lands frihet och oberoende. Militär personal får inte ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda.¹³

Under rubriken ”Konsekvenser av en helhetssyn” anför regeringen:

De särskilda resurser som avdelats för totalförsvaret bör därmed så långt möjligt och ändamålsenligt utnyttjas även för att bidra till att förebygga och hantera svåra nationella påfrestningar i fred. Utnyttjandet av resurserna får dock inte ske på ett sådant sätt att det inverkar menligt på beredskap och förmåga att lösa uppgiften att bevara vårt lands frihet och oberoende.

Den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgör en annan självklar begränsning. ...

En annan sak är att resurser kan utnyttjas till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld. De militära resurserna bör dock i sådana situationer nyttjas på så sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från de begränsningar som här angetts.

Principiellt bör utnyttjandet av totalförsvarets resurser kunna ske i form av bistånd vid akuta påfrestningar av större slag då samhällets resurser i övrigt är otillräckliga och behöver kompletteras. För ett effektivt utnyttjande bör förberedelser ske på alla nivåer i samhället. Ett mer regelbundet och planerat utnyttjande kan i vissa fall också vara lämpligt. Även integrerade resurser, dvs. resurser som dimensioneras och utnyttjas för uppgifter i såväl fred som krig, bör kunna övervägas.¹⁴

I propositionen sägs vidare att de särskilda resurser som avdelas för totalförsvarsändamål vid behov bör användas för att stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera katastrofer och andra extraordinära situationer i fred. Inom det militära försvaret utgörs de grundläggande tillgångarna av god beredskap, lednings- och personalresurser, förplägnads- och förläggingsförmåga samt transportresurser och materiel. Beträffande de särskilda resurser som avdelats för det civila försvaret torde bl.a. reservkraft, reservbroar och vissa lager kunna utnyttjas i fred. För att vid extraordinära situationer i fred effektivt kunna utnyttja de resurser som nämnts ovan kan vissa kompletterande åtgärder behöva vidtas. Detta gäller t.ex. utbildning av anställd personal och totalförsvarspliktiga samt modifiering av transportresurser och materiel.

¹³ Ibid. s. 48

¹⁴ Ibid. s. 51

I kapitlet ”Inriktningen av totalförsvaret” föreslås att det militära försvarets uppgifter skall vara att

- försvara landet mot väpnade angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser och
- kunna utnyttjas vid svåra nationella påfrestningar på samhället i fred.

I fråga om den sistnämnda uppgiften anför regeringen:

Regeringen anser att uppgiften att ställa resurser till förfogande vid katastrofer eller andra extraordinära situationer i fred inte bör styra det militära försvarets utveckling i stort. Däremot bör stor hänsyn till denna uppgift tas vid t.ex. utformningen av materielsystem och vid verksamhetsplaneringen.

Det bör framhållas att såväl organisationens innehåll och beredskap som den militära utbildningen (sjukvårdstjänst, fältarbeten, brandskydd, etc.) gör det militära försvaret till en värdefull och nödvändig resurs i många sammanhang. Ett effektivt utnyttjande av denna resurs förutsätter dock förberedelser inom både det militära försvaret och aktuella civila myndigheter. Förberedelserna bör i vissa fall omfatta samövning.

Försvarsutskottet framställde inte någon erinran i frågor som tar sikte på Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter.¹⁵

4.4.3 Försvarsbeslutet för perioden 1997-2001, etapp 2

Regeringen anförde i propositionen ”Totalförsvaret i förnyelse, etapp 2”¹⁶, som en utgångspunkt att totalförsvarets resurser även skulle kunna användas för fredsfrämjande verksamhet och humanitära insatser. Statens räddningsverk föreslås få ansvar för internationella katastrof- och räddningsinsatser. Så långt det är ändamålsenligt samordnas utbildningen av civila och militärer. Totalförsvarets resurser skall enligt propositionen bidra till att förebygga svåra påfrestningar i fredstid och till att bemästra dem om de trots allt skulle inträffa. I och med det nya försvarsbeslutet blir det tydligare än någonsin tidigare att försvaret är en viktig del av samhället även i fredstid.

¹⁵ 1995/96:FöU1 s. 25

¹⁶ Prop. 1996/97:4

4.4.4 Propositionen ”Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred”¹⁷

Regeringen redovisade i propositionen sin ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Ett antal svåra påfrestningar återgavs mot vilka enligt regeringens mening en särskilt god beredskap bör finnas, nämligen:

- Nedfall av radioaktiva ämnen
- Svåra störningar i viktiga infrastruktursystem
- Översvämningar och dammbrott
- Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- Allvarlig smitta
- Terrorism
- Kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m.
- Störningar i samhällsviktiga datasystem

När det gällde användning av totalförsvarsresurser betonade regeringen betydelsen av att totalförsvarets resurser bättre kan utnyttjas vid fredstida påfrestningar. Regeringen ansåg att det behövdes fördjupade studier och analyser på flera delområden för att få en tillfredsställande uppfattning om förutsättningar m.m. för att kunna utnyttja totalförsvarets resurser på bästa sätt i fredstid. Vidare avsåg regeringen att ge Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap i uppdrag att redovisa en fördjupad analys av hur totalförsvarsresurser skall kunna utnyttjas i totalförsvarsplaneringen.

Försvarsutskottet framställde inte någon erinran¹⁸ men tillade att ledningsprinciperna borde vara klara och att det är mycket angeläget att åtgärda oklarheter om vilka befogenheter som finns vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

I propositionen föreslogs att regeringen varje år i samband med budgetpropositionen skulle lämna en redogörelse för beredskapsläget då det gällde olika slag av påfrestningar. Sådana redogörelser har där efter årligen lämnats i propositioner eller särskilda skrivelser.

¹⁷ Prop. 1996/97:11, se även Skr. 1998/99:33 s. 4 och prop. 1999/2000:30 s. 122 vad gäller senare beskrivningar av påfrestningarna

¹⁸ 1996/97:FöU5

4.4.5 Regeringens skrivelse ”Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred”¹⁹

Regeringen redovisade i skrivelsen beredskapen på de områden där det enligt prop. 1996/97:11 skulle finnas särskilt god beredskap. Då det gällde stöd med totalförsvaresresurser återgav och kommenterade regeringen Försvarmaktens redovisning av sin roll och verksamhet för att kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Såvitt avser det militära försvaret anförs i skrivelsen följande.²⁰

Enligt Försvarmaktens mening innebär begreppet helhetssyn på hanteringen av hot och risker i fred och i krig att myndigheten i högre grad än tidigare skall vara beredd att stödja samhället i hela skalan fred-kris-krig.

I samråd med Överstyrelsen för civil beredskap har Försvarmakten lagt fast planeringsgrunder för arbetet med svåra påfrestningar. Försvarmakten har i sin operativa planering innefattat hur myndigheten skall planera för beredskapen att stödja samhället vid räddningstjänst och svåra påfrestningar i fred. Försvarmakten anser vidare att stödet till räddningstjänsten, polisen och sjukvården bör utvecklas. Ett steg i denna riktning är att tydligare än hittills katalogisera och redovisa Försvarmaktens förmåga, kompetens och resurser avseende sådant stöd.

Försvarmakten planerar för insatser vid både räddningstjänst och svåra påfrestningar i fred i ett samlat sammanhang. När det gäller räddningstjänst m.m. anger Försvarmakten ett antal situationer där insatser från myndigheten är möjliga. Det är t.ex. vid sjö- och flygräddningstjänst, sjuktransporter, eftersökning av försvunna personer, snöoväder, översvämningar, skogsbränder och miljöolyckor. När det gäller svåra påfrestningar har Försvarmakten varierande resurser för stöd inom bl.a. områdena radioaktivt nedfall, svåra störningar i infrastrukturen som elförsörjning och telekommunikationer, översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälpsökande, allvarlig smitta, terrorism samt kemikalieolyckor till sjöss.

Försvarmakten konstaterar att dess förmåga kan komma att utnyttjas för bl.a. ledning, samband, bevakning, stöd till polisen, transporter, bärgning, förläggning, förplägnad, sjukvård, indikering och sanering av radioaktiva ämnen, el- och vattenförsörjning, räddning och röjning, större miljöolyckor, infrastrukturarbete som väg- och brobyggen, övervakning till lands, sjöss och i luften samt trafikdirigering. Utöver detta kan Försvarmaktens nätverk för krisstöd utnyttjas för genomförande av debriefing vilket exempelvis gjordes i samband med branden i Göteborg. Försvarmakten konstaterar vidare att dess stöd i vissa situationer kan vara av särskild bety-

¹⁹ Skr. 1998/99:33

²⁰ Ibid. s. 17 f.,

delse. Det gäller bl.a stöd med delar av krigsorganisationen, militär medverkan vid bevakning av samhällsviktiga anläggningar, militär medverkan vid flyktingsituationer, militärt stöd till polisen, militärt stöd enligt räddningstjänstlagen samt indikering och sanering. För att klargöra möjligheterna att lämna stöd, bör dessa frågor ses över. Det gäller särskilt möjligheten att i fred utnyttja Försvarmaktens krigsförband.

Enligt Försvarmaktens uppfattning bör myndighetens stöd till samhället lämnas i sådana situationer där den ansvariga myndighetens ordinarie resurser inte räcker till eller överhuvudtaget inte finns att tillgå. Försvarmakten anser också att den s.k. ansvarsprincipen skall gälla vid svåra påfrestningar. Militär enhet skall dock alltid ledas av militär chef, som i sin tur är underställd ansvarig civil myndighet. I enlighet med resonemanget om ansvarsprincipen anser Försvarmakten slutligen att myndigheten skall ersättas ekonomiskt för insatser vid svåra påfrestningar.

Sammanfattningsvis konstaterar Försvarmakten att dess förmåga och kapacitet – främst vad avser ledning, personal och utrustning – i betydande utsträckning används redan i dag för stöd till samhället. Utgående från helhetssynen skulle emellertid myndighetens förmåga och kapacitet kunna tas till vara i ännu högre grad.

Regeringen ansåg att Försvarmaktens redovisning i väsentliga delar kunde ligga till grund för myndighetens fortsatta planering och arbete. I vissa delar, t.ex. frågor om lagstiftning och kostnader för insatser, fördrades dock fortsatta överväganden inom Regeringskansliet.

Försvarsutskottet framställde inte någon erinran.²¹

4.4.6 Propositionen ”Det nya försvaret”²²

Propositionen ”Det nya försvaret” utgjorde en uppföljning av det inriktningsbeslut för Försvarmakten som riksdagen fattade våren 1999. Den innehåller förslag på nedläggningar av ett stort antal enheter i Försvarmaktens grundorganisation. Beträffande uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred föreslog regeringen att Försvarmakten skall ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser till förfogande. Försvarmakten skulle vidare ha förmågan att ställa resurser till förfogande vid räddningstjänst och därutöver kunna lämna stöd till andra myndigheter.

Kraven på förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skulle dock inte utgöra en utgångspunkt för Försvars-

²¹ 1998/99:FöU3 s. 14

²² Prop. 1999/2000:30

maktens utformning och omfattning men beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gällde tillgänglighet till vissa materielslag och förnödenheter m.m.²³

Som skäl för regeringens förslag anfördes bl.a. följande.²⁴

Försvarsmaktens resurser skall kunna utnyttjas för att stärka samhället. Effektivt samutnyttjande av resurser med annan myndighet är viktigt. Regeringen vill i detta sammanhang peka på behovet av ökad samordning t.ex. mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten.

Enligt regeringens mening är en förutsättning för att Försvarsmakten skall kunna lämna ett effektivt stöd till andra myndigheter i skilda situationer att Försvarsmakten också har förmåga att samverka med dessa myndigheter, allt med iakttagande av de begränsningar som anges i det följande. Det är vidare angeläget att Försvarsmakten i planeringen av sin övningsverksamhet beaktar även samverkansmöjligheterna. Regeringen vill betona att detta givetvis också ställer krav på de övriga myndigheterna. Strävan efter ett effektivt utnyttjande av de samlade resurserna bör enligt regeringens bli tydligare än hittills hos både Försvarsmakten och andra statliga myndigheter.

Vid militärt och ekonomiskt likvärdiga alternativ skall den lösning väljas där Försvarsmakten bäst kan stödja samhället vid räddningstjänst, vid svåra påfrestningar i fred och vid andra former av stöd till myndigheter. Regeringen vill erinra om att detta också innebär att möjligheterna att sambruka militära och civila statliga resurser bättre bör tas tillvara.

I uppgiften att kunna lämna stöd till samhället ligger att Försvarsmakten i vissa fall kan behöva disponera materiel och förnödenheter på ett sådant sätt att de finns tillgängliga vid skilda slag av stödinsatser till förmån för andra myndigheter. Regeringen vill betona att Försvarsmaktens resurser i form av materiel och personal skall vara ett möjligt stöd till de andra myndigheterna i särskilda situationer och först när deras egna resurser inte räcker till eller helt saknas. Den möjlighet till sambruk mellan statliga myndigheter som regeringen förespråkar bör bygga på en gemensam planering och överenskommelser mellan de berörda myndigheterna. Stödet från Försvarsmakten innebär inte att de andra myndigheterna skall underlåta att anskaffa t.ex. materiel som är nödvändig för att myndigheterna skall kunna genomföra sina ordinarie uppgifter.

Regeringen vill härefter erinra om att det av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) framgår att räddningsledaren kan ta i anspråk egendom och personal från en statlig eller kommunal myndighet vid en räddningsinsats. Försvarsmakten bör enligt regeringen tillsammans med de rädd-

²³ Ibid. s. 48

²⁴ Ibid. s. 48 f.

ningstjänstansvariga myndigheterna fortsätta att utveckla hur bistånd kan lämnas vid skilda slag av räddningstjänstinsatser.

Statsmakterna har tidigare angett ett antal fall där samhället skall ha en särskilt god beredskap (prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203). Dessa utgör typfall för händelser som skulle kunna utvecklas till en svår påfrestning på samhället i fred. Tillsammans med de myndigheter som är huvudansvariga om något av typfallen skulle inträffa, bl.a. nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i elförsörjningen samt översvämningar och dammbrott, bör Försvarsmakten utveckla förmågan att lämna stöd. Enligt regeringens mening bör detta ske genom i första hand en gemensam planering för de identifierade typfallen. Det är rimligt att anta att även gemensamma övningar kan vara ett lämpligt inslag i vissa fall.

Regeringen vill erinra om att när Försvarsmakten biträder en annan myndighet är det den andra myndigheten som leder och ansvarar för insatsen. Inom ramen för detta skall militära enheter alltid ledas av militära chefer. I sammanhanget vill regeringen också peka på att Försvarsmakten har särskilda resurser för ledning och att myndigheten ofta har möjlighet att snabbt infinna sig på även otillgängliga platser. De ansvariga andra myndigheterna och Försvarsmakten bör därför planera hur dessa Försvarsmaktens ledningsmöjligheter effektivast skulle kunna utnyttjas i framförallt inledningen av en insats. Avslutningsvis vill regeringen även erinra om att Försvarsmakten har möjlighet att i enlighet med förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet i vissa fall ta ut avgifter för biträde till andra myndigheter.

Regeringen gör bedömningen att Polisen, Kustbevakningen och Tullverket bör ges ökade möjligheter att utnyttja Försvarsmaktens resurser²⁵. Man anser att det är av största vikt att de bestämmelser som reglerar Försvarsmaktens medverkan i andra myndigheters verksamhet är klara och entydiga samt ligger i linje med uttalanden av regeringen och riksdagen. Regeringen anser att polisen bör ges möjlighet att kunna använda Försvarsmaktens materiel och personal även för uppgifter av transportkaraktär som är nödvändiga för att polisen skall kunna utföra sina uppgifter. Man betonar att ett polisiärt utnyttjande av Försvarsmaktens materiel och personal i tjänsteuppgifter skall vara förbehållet särskilda undantagsfall. Polisen skall i första hand utföra sina uppgifter med de egna resurserna. Polisen bör således vända sig till Försvarsmakten för biträde och stöd endast då de egna resurserna är otillräckliga eller då den resurs som behövs inte finns att tillgå inom den egna organisationen. Det är vidare, vill regeringen understryka, Försvar-

²⁵ Ibid s.150

smakten som har att själv ta ställning till om myndigheten kan och bör biträda polisen i det enskilda fallet.

En författningsändring bör enligt regeringen inte begränsas till enbart transport med helikopter utan avse samtliga de transportmedel Försvarsmakten förfogar över, dvs. markfordon, transportflygplan och helikoptrar samt fartyg. Det ankommer på Försvarsmakten att pröva lämpligheten av att använda det begärda transportmedlet.

Regeringen anser vidare att vid sidan om polisen, även Kustbevakningen och Tullverket - som båda har polisiära befogenheter - bör omfattas av regleringen.

Försvarsutskottet tillade bl.a. följande²⁶.

Utskottet inser att ett vidgat nyttjande av Försvarsmaktens resurser från Polisens och andra myndigheters sida rymmer olika frågeställningar, bl.a. frågor om tvångs- och våldsanvändning mot enskilda när det gäller biträde i polisiär verksamhet. Utskottet välkomnar därför den generella översyn i frågan om utnyttjande av militära resurser till stöd för andra myndigheter som regeringen aviserar i propositionen. Utskottet är inte främmande för att denna översyn bör kunna behandla frågor, som inte enbart handlar om Försvarsmaktens biträde i fråga om transport av personal och materiel, utan även frågor om Försvarsmaktens medverkan vid bl.a. eftersökning av personer eller situationer av extraordinär natur, där samhällsnyttan bör väga tungt, och då det inte är fråga om myndighetsutövning som kan innebära tvång eller våldsanvändning mot enskilda. Utskottet är medvetet om att frågorna inte är av enkel natur och kräver således noggranna överväganden. Utskottet kan i sammanhanget inte nog understryka vikten av att det ur principiell synpunkt är ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normal myndighetsutövning hålls klar.

4.4.7 Regeringens skrivelse ”Redovisning av beredskap för svåra påfrestningar i fred”²⁷

I skrivelsen ”Redovisning av beredskap för svåra påfrestningar i fred” konstaterar regeringen att det är viktigt att Försvarsmakten med sina personella och materiella resurser kan stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra allvarliga olyckor och händelser. Även om Försvarsmakten redan har utvecklat en väsentlig förmåga i dessa avseenden anser regeringen emellertid att denna förmåga bör utvecklas vidare på det sätt som angivits i budgetpropositio-

²⁶ 1999/2000:FöU2 s. 211; se även s. 59

²⁷ Skr. 2000/01:52

nen. Detta utvecklingsarbete bör bedrivas i nära samverkan mellan Försvarsmakten och den myndighet som är huvudansvarig om en händelse, som kan utvecklas till en svår påfrestning, inträffar. Regeringen vill framhålla att den huvudansvariga myndigheten har ett stort ansvar att initiera ett sådant samarbete.

Regeringen noterar att ett aktivt samarbete har inletts mellan Försvarsmakten och andra myndigheter när det gäller stöd vid allvarliga händelser. I september 1999 träffade Försvarsmakten och Statens strålskyddsinstitut en överenskommelse som innebär att institutet i händelse av en kärnenergiolycka med spridning av radioaktiva ämnen kan begära hjälp från Försvarsmakten med flygplan, helikoptrar och en organisation för viss provtagning. I augusti 2000 träffade Försvarsmakten och Affärsverket svenska kraftnät en överenskommelse för att på den centrala nivån förbereda stöd från Försvarsmakten till elbranschen vid störningar på elsystemet i fred. Svenska kraftnät skall stödja det avropade företaget/samverkansgruppen bl.a. genom att upprätta kontaktvägar på central nivå och kunna förmedla resurslistor och information. Försvarsmaktens stöd skall kunna avse bl.a. flyg- och landtransporter av personal och materiel, plogningsresurser samt reservkraftsaggregat.

4.4.8 Budgetpropositionen 2000/01:1

I budgetpropositionen 2000/01 föreslog regeringen att inriktningen för stöd till samhället skall vara följande. Vid sidan om sin skyldighet att medverka i räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen, skall Försvarsmakten bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och därvid kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Som skäl för förslaget anförs:

En viktig uppgift för Försvarsmakten är att kunna lämna stöd till samhället i skilda situationer. Försvarsmakten skall sålunda kunna bistå ansvariga myndigheter med insatser för stöd vid räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det är enligt regeringens mening angeläget att Försvarsmakten, inom ramen för kraven på förmåga för de övriga försvarsuppgifterna, vidmakthåller och utvecklar möjligheterna att lämna stöd vid sådana situationer.

Regeringen anser vidare att Försvarsmakten bör ägna fortsatt stor uppmärksamhet åt stödet vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Myndigheterna bör därför tillsammans med de berörda myndigheterna fördjupa

planeringen för militära stödinsatser vid det totala exempel på svåra påfrestningar som prioriterats av statsmakterna.

Den vidgade synen på hot och risker kan innebära att Försvarens förmåga behöver tas i anspråk även vid andra händelser än de som faller inom ramen för räddningstjänstlagen eller utgör svåra påfrestningar på samhället i fred. I detta avseende bör, om inte annat föreskrivs i särskild ordning, stöd enligt regeringens mening kunna lämnas i situationer där ansvarig myndighets ordinarie resurser inte räcker till. Ett exempel på lämplig samverkansform härvidlag är Försvarens avtal med Sjöfartsverket om helikopterberedskap på fem orter i Sverige. Regeringen vill i sammanhanget understryka att Försvarens makten vid en insats, oavsett slaget av insats, skall biträda den ansvariga myndigheten. Ansvar för att begära stöd skall således ligga på den andra myndigheten.

Avslutningsvis vill regeringen erinra om att polisen, tullen och Kustbevakningen den 1 juli 2000 har fått tydligare möjligheter att använda Försvarens resurser för transporter för att kunna utföra sina uppgifter genom en ändring i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet.

Försvarens utskottet lämnade förslaget utan erinran.²⁸

4.4.9 Propositionen ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret”

I propositionen ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret”, vilken överlämnades till riksdagen den 26 september 2001²⁹, berörs frågor om Försvarens stöd till civil verksamhet i avsnittet 9.6. Här anförts:

Regeringen anser att det i fred bör finnas väl fungerande samverkansrutiner mellan Försvarens makten och andra myndigheter och samhällsaktörer. Härmed avses, såvitt gäller planeringen för höjd beredskap, främst samverkan för att lösa det planeringsbehov som finns för en anpassningssituation. Försvarens resurser skall också kunna utnyttjas på ett effektivt sätt för att stödja olika samhällsorgan vid räddningstjänstinsatser och för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta inbegriper i många fall en samverkan i fred mellan aktörer som kommer att ha motsvarande kontakter även under höjd beredskap. - - -

Samverkan är även viktig då det gäller Försvarens förmåga att kunna bidra vid räddningstjänstinsatser och svåra påfrestningar på samhäl-

²⁸ 2000/01:FöU1 s. 61

²⁹ Prop. 2001/02:10

let i fred. Vid omfattande räddningstjänstinsatser bör behovet av Försvarsmaktens resurser koordineras.

5 JO:s praxis

5.1 Inledning

I detta kapitel refereras tre granskningsärenden ur Riksdagens ombudsmäns praxis som berör frågor om Försvarsmaktens stöd till civila myndigheter. Referaten skall ge en uppfattning om händelseförlopp, remissinstansernas syn på det inträffade, JO:s bedömning, ansvarsförhållanden mellan myndigheter, förhållandet till de rättsregler som gällt vid respektive tidpunkter och respektive aktörers syn på behovet av reformer.

För sammanhangets skull skall det understrykas att 2 § andra stycket förordningen om militär medverkan i civil verksamhet fram till den 1 juli 2000 innehöll en regel om att Försvarsmakten fick ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt bl.a. polismyndighet om det fanns ett trängande behov av transporten. En regel med sådant innehåll hade med skiftande placering i förordningen gällt sedan förordningen infördes.

En motsvarande regel finns numera i 3 § första stycket. I den nya regeln talas om utrustning (inte egendom) och om att stödet skall vara nödvändigt för att polisen skall kunna utföra sin uppgift. I 3 § andra stycket talas vidare numera om att Försvarsmaktens personal inte får användas för transportuppgifter som kan komma att innefatta våld eller tvång mot någon enskild eller som kan medföra en icke obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. I fråga om ordningen för beslut om stöd med helikopterflygning gäller numera ett beslut av Försvarsmakten den 1 mars 2000 (se avsnitt 2.8.2).

5.2 Helikopterflygning vid husockupation (JO 1991/92 s. 197)

Den 4-6 juni 1990 genomfördes en polisiär aktion för att avlägsna ett antal personer som ockuperat fastigheten Folkungagatan 164 i Stock-

holm. Från polisen gjordes en förfrågan per telefon till 123:e helikopterdivisionen i Tullinge (vilken ingick i Ostkustens marinkommando, MKO) angående möjligheterna att få tillgång till militär helikopter vid ett ingripande. Några närmare uppgifter om hur helikoptern skulle användas eller om ockupationens karaktär synes inte ha lämnats i detta inledande skede. Polisens framställning ledde till att en helikopter med besättning startade från Tullinge för att på viss plats sammanträffa med ett antal polismän. Efter vissa sambandsproblem landade helikoptern på Bromma flygplats, dit även fem polismän anlände. Vid det tillfället fick helikoptergruppen reda på att fråga var om att vinscha ner en styrka ur polisens s.k. terroristgrupp på den ockuperade fastighetens tak. Något klartecken från polisledningen för en sådan manöver förelåg dock inte. Polismännen ifrågasatte om planen var genomförbar. Efter ett praktiskt prov på flygplatsen kunde dock konstateras att så var fallet. Helikoptern kallades härefter tillbaka till Tullinge för byte av besättning. Polismännen medföljde som passagerare. Kort efter det att helikoptern landat på Tullinge gavs order om att helikoptern inte skulle få disponeras av polisen.

Militärbefälhavaren avgav yttrande till *Överbefälhavaren*. Denne uppehöll sig vid frågor om beslutsordning och dokumentation hos militära myndigheter bl.a. med hänsyn till föreskrifter Överbefälhavarens föreskrifter, FFS 1987:24, om Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst m.m. Överbefälhavaren tillade att 1986 års förordning medger militär myndighet att ställa en helikopter till polisens förfogande om det föreligger ett trängande behov av transporten. Dock kunde vid framställningar om militära insatser aktualiseras var gränserna för insatserna skall sättas om det sker med stöd av den förordningen. Det torde dock inte vara möjligt att närmare precisera detta.

Polismyndigheten anförde i yttrande till Rikspolisstyrelsen bl.a. följande. Kontakten med militära myndigheter togs av vakthavande kommissarie vid polisens ledningscentral i Stockholm. Önskemålet gällde biträde med en helikopter för transport av polismän tillhörande piketstyrkan. Polismännen skulle firas ner på fastighetens tak och ta sig in i huset samt ingripa mot de personer som olovligen uppehöll sig där och kastade tegelstenar och sköt stålkulor med slangbågar mot polismännen. När polismän släppts ner på taket skulle gasbeläggning och inbrytning äga rum. Någon gatutrafik förekom ej vid platsen eftersom polisen i ett tidigare skede stängt av trafiken. Kommissarien hade bedömt att det förelåg ett trängande behov av transporthjälp. Polisens egen helikopter räckte inte till. Framställan till militären avsåg endast en "ren transportfråga" av polispersonal från en plats till en annan. Kommissarien anmälde sin framställan till beredskapshavande polischefen i Stockholm. Denne fann emellertid att det saknades förutsätt-

ningar för militär medverkan. Han ringde upp vakthavande stabschefen vid MKO och meddelade att militär medverkan i den polisiära aktionen inte var aktuell. Biträde från militärt håll kom inte till stånd. – Medverkan på det sätt som avsågs skulle ha utgjort ett deltagande i den polisiära insatsen, eftersom det närmast var fråga om luftlandsättning av piketstyrkan på hustaket i samband med gasbeläggning och inbrytning. Piketstyrkan kunde transporteras till platsen med andra transportmedel genom polisens egen försorg. Förutsättningar förelåg inte enligt regelsystemet för en framställan till militära myndigheter om att ställa helikopter till förfogande. – *Rikspolisstyrelsen* tillade att militär medverkan genom att fira ned polismän från en helikopter till taket på ett hus där en polisinsats skall göras är mera långtgående än sådana transporter som avsågs i [då aktuell lydelse av] 2 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet.

JO anförde i beslut den 31 maj 1991 inledningsvis att när en myndighet begär assistans i sin tjänsteutövning av en annan myndighet är det givet att huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler åvilar den senare. – *Försvarsmakten* har möjlighet att biträda polismyndigheten med transporter. Reglerna ger däremot inte stöd för annan form av medverkan. Den planerade – men inte genomförda – luftlandsättningen var således inte tillåten. Det gäller även om den – vilket föresvävat vissa berörda befattningshavare – skulle haft karaktär av ”terroristbekämpning”. Inte heller var det fråga om ”transport” då helikopterbesättningen på Bromma flygplats genomförde en samövning med polispersonal inför den tänkta aktionen. Olika åtgärder och passivitet från den underordnade personalen på den militära sidan kunde ifrågasättas och delvis kritiseras. Det vore felaktigt att koncentrera intresset kring agerandet på lägre nivåer. Framställningen nådde snabbt, ehuru via fel kanal, rätt adressat (dvs. vakthavande stabschefen). Eftersom vakthavande stabschefen insett att det inte var fråga om en ren transport, borde han ha förstått att han inte var behörig att godkänna framställningen. Han kom dock efter hand till insikt om bristerna och underrättade chefen för örlogsbasen. Denne kontaktade auditören och hann förhindra ett genomförande av luftlandsättningen. JO lät därför kritiken stanna vid det anförda. – Beträffande *polismyndighetens* agerande anförde JO att beslutet att dra tillbaka helikoptern fattades av chefen för örlogsbasen. Det hade inte varit möjligt att med absolut bestämdhet och i detalj fastställa ansvarsförhållandena inom polisen vad gällde beslutet att begära militär medverkan och att låta en polisstyrka delta i luftlandsättningsövningen och övriga förberedelser. Det syntes direkt felaktigt att lägga hela ansvaret på kommissarien. Ansvaret för att händelseutvecklingen tilläts fortgå på det sätt som skedde måste enligt JO ytterst åvila myndighetens företrädare, den

jourhavande polischefen, som inte heller kunde undgå kritik för att de beslut han påstod sig ha fattat inte dokumenterats på ett tillfredsställande sätt. – JO avgav följande slutomdöme.

Användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag, som strikt måste förbehållas situationer, där gällande regler medger sådant bistånd. Det är från principiell synpunkt ytterst väsentligt, att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålles klar. Börjar man tumma på reglerna, kan konsekvenserna bli förödande.

JO såg således med allvar på det inträffade, även om aktionen till all lycka slutligen inte kom till utförande. JO fann också klarlagt att beslutet att dra tillbaka helikoptern fattades av militären. Utredningen visade enligt JO:s mening, att fel begåtts från både militärens och polisens sida, vilket följde redan av att förberedelserna för luftlandsättningen tilläts gå så långt som blev fallet. Även om underordnade befattningshavare kunde lastas för olika missgrepp, fann JO det anmärkningsvärt, att man från såväl militärt som polisiärt håll visat en benägenhet att vilja förlägga huvudansvaret till lägre nivåer inom respektive hierarki. Enligt JO:s mening hade inom båda sektorerna behörig, ansvarig beslutsfattare – företrädare för myndigheten som sådan – varit så involverad i händelseförloppet att han omedelbart kunnat och bort hindra saken från att utvecklas som den gjorde.

5.3 Helikopterspaning efter misstänkta rånare (JO 2000/01 s. 262)

Två personer utförde den 27 september 1998 ett rån på P 10 i Strängnäs. Vid rånet tillgreps ett antal militära automatvapen av typen AK 5. Spaningen efter de misstänkta gärningsmännen koncentrerades snabbt till Nackareservatet i Stockholm. Det aktuella området hade utan framgång genomsökts av polismän på marken och från polishelikopter utrustad med värmekamera. Försvarsmakten beslutade efter framställning från polisen att en militär helikopter skulle stödja polisen i spaningsarbetet. Under kvällen den 2 oktober och natten till den 3 oktober 1998 deltog en militär helikopter med besättning i spaningen efter vapentjuvarna.

I remissyttranden från Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen berördes utförligt betydelsen av uttalanden i olika riksdagsärenden¹ i frågor med relevans för den händelse som avsågs med granskningen. Uttalandena gällde att Försvarmakten skall kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred och intresset av att samutnyttja befintliga resurser inom staten när så lämpligen kan ske. Vidare gällde uttalandena att Försvarmaktens resurser kan utnyttjas till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld, dock så att det inte kan uppfattas som ett avsteg från grundprincipen att Försvarmakten inte får användas i uppgifter som rymmer våld eller tvång mot enskilda civila.

Försvarmakten anförde bl.a. följande. Syftet var att på sätt som skedde från luften söka av området med ljusförstärkningsutrustning och värmekänslig kamera. Om och när indikationer visade på möjlig närvaro av de eftersökta vapentjuvarna, skulle besättningen i den militära helikoptern meddela polisen sin position och därefter avbryta sitt deltagande. Med de regler som gäller för civil luftfart hade polisen vid tillfället praktiska problem att själv utföra helikopterflygningen i mörker. Polisens begäran fick ses i ljuset av en stor sannolikhet att de misstänkta rånarna skulle förflytta sig i skydd av mörkret. Stödet till polisen främjade ett allmänt samhällsintresse.

Rikspolisstyrelsen anförde bl.a. följande. Regeln om bistånd med transporter som det finns ett trängande behov av hade inte varit föremål för någon ändring sedan den infördes. I ljuset av vad riksdag och regering uttalat om en helhetssyn för att förebygga hot och risker riktade mot samhället torde detta bero på ett förbiseende. Polisens ordinarie resurser var varken tillräckliga eller av tillfredsställande beskaffenhet. Med hänsyn till den speciella utrustning som krävdes och den korta tidrymd som stod till buds var Försvarmakten den enda organisation som i den uppkomna situationen kunde vara behjälplig. Såväl före som under Försvarmaktens medverkan stod det klart att helikoptern skulle flygas med militär besättning men under polismyndighetens ledning. En polisman som upprätthöll samband med polisinsatsledningen medföljde helikoptern. Vidare stod det klart att något militärt tvång eller våld över huvud taget inte skulle brukas.

JO betonade i beslut den 8 september 1999 inledningsvis i sin bedömning att användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag som strikt måste förbehållas situationer där gällande regler medger ett sådant bistånd och att det från principiell synpunkt är ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålls klar (*JO* 1991/92 s. 197f.).

¹ Prop. 1995/96:12 s. 48-51, 1998/99FöU3 s.3

Försvarmaktens medverkan bestod inte enbart i att biträda polisen med transport av personal och materiel. Den militära helikoptern kom i begränsad omfattning att användas i operativ polisverksamhet. Mot bakgrund av att det inte var fråga om en renodlad transport måste frågan om det rättsliga stödet för medverkan bedömas enligt reglerna i 5 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet (dvs. huruvida medverkan främjade ett allmänt samhällsintresse). Tillräcklig grund för kritik mot Försvarmakten förelåg inte. JO beaktade bl.a. otydligheter i det aktuella regelsystemet och att det varit nödvändigt med ett snabbt ställningstagande. När en myndighet begär assistans i sin tjänsteutövning åvilar huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler den tillfrågade myndigheten. Den begärande myndighetens ansvar i sammanhanget innefattar bl.a. att en framställning inte görs till en myndighet vars medverkan skulle vara direkt författningsstridig eller olämplig. JO hänvisade till vad Rikspolisstyrelsen anfört i en framställning till regeringen om att Försvarmaktens resurser inte skall användas vid sådana moment i en polisiär insats där det finns risk för att polisen eller det transportmedel som polisen använder sig av kan komma att utsättas för något slags våld. Denna uppfattning delade JO helt. De misstänkta vapentjuvarna bedömdes kunna ha tillgång till ett större antal militära skjutvapen med ammunition. JO ansåg därför att lämpligheten av att polisen begärde biträde av Försvarmakten kunde ifrågasättas. JO förutsatte att erforderliga riskbedömningar gjorts och fann inte heller i denna del tillräcklig grund för kritik.

5.4 Områdessökning efter skjutvapen (JO 2001/02 s. 193)

Polismyndigheten i Stockholms län hemställde hos Livgardet om hjälp med att genomsöka ett markområde efter ett skjutvapen. Livgardet beslöt med beaktande av 5 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet att samverka med polisen, då detta skulle kunna främja ett allmänt samhällsintresse. Uppgiften skulle också enligt Livgardets bedömning vara sådan att det var möjligt att dra erfarenheter av den i kommande utbildning. Skottfältsröjning och ytletning är sådana uppgifter som faller inom ramen för verksamheten vid de krigsförband där de värnpliktiga avsågs att placeras, dvs. bevakningsförband inom de nationella skyddsstyrkorna. Regimentet beordrade därför värnpliktiga, som hade genomfört huvuddelen av grundläggande soldatutbildning och vid tillfället genomförde tjänst i treveckorsschema med varierad

vaktjänst och soldatutbildning, att delta i eftersökningen. Denna inleddes den 13 november 2000.

JO beslutade att inleda en utredning i saken med anledning av en artikel i tidskriften *Värnpliktsnytt*.

Försvarsmakten anförde i yttrande bl.a. följande. Enligt 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarspflicht skall grundutbildningen ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. I förarbetena (prop. 1994/95:6 s. 182-183) förtydligas det bl.a. med att "grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspflichtiga en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll skall styra detta mål. Lagen anger inte något om utbildningens närmare innehåll eller dess uppdelning i olika faser, t.ex. allmänmilitär utbildning, befattningsutbildning och förbandsutbildning. Regeringen och myndigheterna har här ett stort utrymme att inom tillgängliga resurser anpassa omfattningen och inriktningen av grundutbildningen efter skiftande behov och resurser." Regeringen har i förordningen (1995:238) om totalförsvarspflicht inte meddelat några närmare föreskrifter om utbildningens innehåll. Av *Försvarsmaktens* utbildningsreglementen och taktiska reglementen framgår de kunskaper och färdigheter som grundutbildningen skall ge, dvs. utbildningens mål. Utbildningen i sig är dock inte centralt styrd utan utbildningsförbanden har frihet att själva bestämma hur utbildningsmålen skall uppnås. – Rent allmänt bör inga andra utbildningsmoment eller tjänstgöringsuppgifter åläggas värnpliktiga än sådana som krävs för krigsuppgiften. Livgardet hade bedömt att de värnpliktiga för sin kommande utbildning för krigsuppgiften skulle ha nytta av den erfarenhet som uppgiften att under tre dagars tid genomsöka ett område på jakt efter ett skjutvapen skulle ge dem. Verksamheten kunde därför inordnas som ett led i de värnpliktigas utbildning.

Försvarsmaktens slutsatser var att det mot bakgrund av bristen på författningsreglering om utbildningens innehåll är svårt att klart ange vilka tjänstgöringsuppgifter och övningsmoment som kan anses meningsfulla och berättigade för att uppnå syftet med grundutbildningen. Avsaknaden av tydliga regler gör att frågan om hur värnpliktiga under grundutbildning får användas snarare är en lämplighetsfråga än en rättslig fråga och får bedömas i varje enskilt fall. *Försvarsmakten* ansåg inte att det var lämpligt att beordra värnpliktiga att under så pass lång tid ägna sig åt att leta efter ett skjutvapen, som inte hade någon som helst militär anknytning. Denna uppgift måste anses ha åvilat polismyndighet. – Mot bakgrund av vad som angetts ovan om otydliga regler ansåg *Försvarsmakten* att några brott mot gällande författningar inte skett.

JO:s bedömning i beslut den 25 april 2001 innebar att JO delade Försvarsmaktens uppfattning att något brott mot gällande författningar visserligen inte hade skett men att det trots detta var olämpligt att beordra värnpliktiga att delta i eftersökningen av vapnet. Även i övrigt kunde JO ansluta sig till vad Försvarsmakten anförde. Något ytterligare uttalande fann JO inte motiverat utan avslutade ärendet.

Försvarsmaktens slutsats i myndighetens yttrande till JO byggde alltså på att de totalförsvarspliktiga deltog så pass länge som var fallet. JO delade Försvarsmaktens uppfattning men anför även att det var "olämpligt att beordra ..." utan att nämna frågan om verksamhetens utsträckning i tiden. JO:s slutsats synes ändå enligt vår mening innebära att verksamheten inte till sin art var olämplig såvitt gäller medverkan av totalförsvarspliktig personal under grundutbildning.

6 Tidigare utredningar

6.1 Inledning

Vi redogör i detta kapitel för några tidigare utredningar, som haft uppdrag med relevans för vår egen utredning. Ur det aktuella materialet refereras här sådant som avser

- rättsläget när det gäller stöd från Försvarmakten till andra myndigheter,
- hur olika aktörer har uppfattat den fortgående rättsutvecklingen på området, och
- vilka förslag som framställts avseende nya uppgifter för Försvarmakten.

I den följande framställningen används beteckningen *Civilbruksutredningen* för att hänvisa till Utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål. I en första etapp gjorde Civilbruksutredningen ansatser till en samlad översyn av Försvarmaktens stöd till samhället (se avsnitt 6.2). En planerad andra etapp genomfördes inte.

Sjöverksamhetskommittén gjorde en samlad översyn av statens maritima verksamhet. I avsnitt 6.3 återges den kommitténs synpunkter avseende användning av lagligt våld eller tvång i fredstid och former för normgivning för denna typ av frågor, särskilt med avseende på förordningen om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (se avsnitt 6.4) utarbetade mot bakgrund av en förändrad hotbild principer för ett sammanhängande system för krishantering, åtgärder mot svåra påfrestningar i fred och beredskap för krig.

6.2 Civilbruksutredningen

6.2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag var att utreda frågor om det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål¹. I en första etapp skulle utredaren kartlägga erfarenheterna av det dittillsvarande fredstida utnyttjandet för civil verksamhet av resurser avsedda för försvarsändamål, bl.a. frågan om den fredstida användningen av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter. Utredaren skulle redovisa de regler som kunde ha betydelse i sammanhanget, med beaktande även av EU:s regelverk och skulle uppmärksamma problem som hade att göra med konkurrensförhållanden.

Utredningens arbete redovisades i mars 1995 genom ett delbetänkande (SOU 1995:29) och i maj 1995 genom en särskild skrivelse. Det som anförs i det följande avser vad utredningen lade fram i delbetänkandet, om inte annat anges.

6.2.2 Regelverket

Utredningen anförde att endast polisen i fred har en i lag fastställd rätt att göra ingripanden som i något eller några avseenden innebär begränsningar av den enskildes fri- och rättigheter. En annan fråga av betydelse i sammanhanget var enligt utredningen att endast polisen äger en instruktionsmässig rätt att i sin tjänsteutövning bruka våld för att fullgöra sina uppgifter – det s.k. våldsmonopolet. Visserligen kan även andra ha denna rätt, t.ex. sådan vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning, men det avser då Försvarsmaktens interna förhållanden och har inte något att göra med civilt bruk av försvarets resurser. Det tredje förhållandet som utredningen fann påverka polisen har att göra med Sveriges rättstraditioner på området. Möjligheterna för polisen att ta hjälp av militär personal med utrustning för att upprätthålla allmän ordning hade under 1900-talet successivt reducerats. En av de händelser, som i avgörande grad påverkat denna utveckling, var ingripandena i Ådalen 1931. – Utredningen kunde konstatera att för militär medverkan i polisens tjänsteåtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och i dess brottsbekämpande verksamhet i övrigt råder mycket stora restriktioner. En eventuell medverkan i dessa sammanhang kräver stöd i lag, dvs. beslut av riksdagen. Emellertid kunde enligt utredningens

¹ Dir. 1994:61

uppfattning Försvarsmakten stödja polisen i flera andra avseenden än genom direkt medverkan. Stöd i form av direkt medverkan kunde dock lämnas till polisen i sammanhang som inte har att göra med ordningshållning och brottsbekämpning, t.ex. vid aktioner inom ramen för räddningstjänstlagen.

6.2.3 Överväganden angående stöd och reformer

Utredningen urskilde² fyra principiellt olika slag av militär medverkan i civil verksamhet, nämligen

1. hjälpinsatser vid större katastrofer som kräver omedelbara insatser av alla tänkbara och gripbara resurser,
2. insatser inom ramen för den s.k. SAR-konventionen (*Search And Rescue*),
3. civila uppgifter för försvaret, samt
4. övriga civila insatser.

Utredningen konstaterade att polisens möjligheter att begära bistånd och Försvarsmaktens förutsättningar att lämna sådant är helt beroende av för vilka situationer stödet är avsett att användas. För det fortsatta resonemanget använde utredningen begreppet *direkt polisiär aktion*, som då avsåg polisens uppgifter för ordningshållning och brottsbekämpning och i sig kunde medföra ingrepp i enskilds fri- och rättigheter och där våldsmedel kunde komma att användas. Därutöver användes begreppet *polisens övriga uppgifter*, som exemplifierades med polisens ansvar inom räddningstjänsten och uppgiften att lämna allmänheten upplysningar och hjälp.

Vad avsåg militärt stöd var det enligt Civilbruksutredningen möjligt att urskilja tre slag av vad som kan kallas för stödformer.

Den *första* stödformen avsåg direkt medverkan av militär personal med erforderlig utrustning i ett pågående uppdrag. Som framgått av de principiella reglerna kunde sådant stöd inte lämnas av Försvarsmakten vid en direkt polisiär aktion. Däremot kunde sådant stöd lämnas till polisen i samband med fjällräddningsuppdrag eller vid efterforskning av försvunna personer inom ramen för räddningstjänstlagens föreskrifter och polisens ansvar härvidlag.

Den *andra* stödformen avsåg också tjänster direkt kopplade till uppdrag. Sådana tjänster kunde vara transporter, förplägnad, inkvartering, uthyrning eller utlåning av materiel osv. Även här måste beaktas

² a. bet. s. 37

att militär personal inte får delta i direkta polisiära aktioner. Det innebär t.ex. att militärt bemannade transportmedel borde kunna användas till att förflytta polispersonal och materiel till och från ett operationsområde så länge man inte deltar i den direkta aktionen, genom t.ex. trafikövervakning eller spaning efter brottsling. Inom ramen för de gällande reglerna borde det enligt Civilbruksutredningens uppfattning också vara möjligt att för den direkta polisaktionen av Försvarsmakten låna eller hyra militär materiel som kan underlätta den avsedda insatsen så länge som materielen hanteras av polisen själv. Sådan materiel kunde t.ex. vara ljusförstärkare och annat för att förbättra möjligheterna att operera i mörker, fordon och båtar samt eventuella specialvapen. Självfallet måste Försvarsmakten kunna kräva att den utlånade materielen kan hanteras på avsett sätt. Det torde innebära att Försvarsmakten måste utbilda polisen på den aktuella materielen, vilket i sig kunde vara en begränsande faktor.

Den *tredje* stödformen var mera direkt kopplad till begreppet civilt bruk och avser försäljning av tjänster såsom underhåll av fordon vid försvarets verkstäder etc. Denna stödform torde vara okontroversiell i vad avser synen på militär medverkan i polisens tjänsteutövning, men är liksom de övriga stödformerna underkastad det regelverk som styr konkurrens och upphandling m.m.

Av det sagda torde enligt vad Civilbruksutredningen anförde ha framgått att hinder föreligger att vid direkta polisaktioner lämna militärt stöd i form av medverkan med militär personal (trupp) och/eller utrustning som handhas av militär personal. Syftet var enligt utredningen att hålla isär polisiär och militär verksamhet. Principens tillämpning kunde belysas av två exempel. Militära helikoptrar bemannade med militära piloter kan inte medverka i direkta polisaktioner. Skall helikoptrar användas i sådana aktioner krävdes att de flygs av polisens personal. På samma sätt kunde inte militära fartyg, båtar och fordon av olika slag, som är bemannade med militär personal, medverka i direkta polisiära aktioner. Om Försvarsmakten medger det, vore det däremot fullt möjligt för polisen att hyra, låna eller på annat sätt disponera sådan materiel och använda den i polisaktioner under förutsättning att de opererades av polisens egen personal. Ett uppmärksammat exempel på detta var det utlån som skett av en Stridsbåt 90 på försök under ett år. Båten kallades hos polisen Polisbåt 90, hade målats om i "polisfärger", saknade militär bestyckning och var försedd med en del polisiär utrustning. De poliser som bemannade båten hade utbildats av Försvarsmakten.

Civilbruksutredningen noterade att det sedan länge hade funnits en politisk önskan att de stora och kvalificerade resurser som försvaret disponerar borde kunna användas även i det fredstida samhället för att

få till stånd ett bättre utnyttjande av de offentligt ägda resurserna. Problem hade ofta uppstått kring prissättning och konkurrensneutralitet. För många hade det inte heller varit känt vilka tjänster Försvarsmakten kan erbjuda. En bättre och mera samlad beskrivning och ”marknadsföring” skulle kunna göras av tjänsteutbudet och villkoren för utnyttjande av detta, t.ex. efter förebild av en av försvarsministern i Storbritannien utgiven skrift *Military aid to the civil community*. Utredningen noterade dock att det såväl i utlandet som i Sverige görs en skillnad på insatser i nödsituationer respektive andra uppdrag för civila uppdragsgivare. Ingenting talade enligt utredningens mening för en ändring därvidlag. Förhållandet mellan Försvarsmakten och polisen måste särbehandlas. Större kunskap skulle emellertid krävas hos både polisen och Försvarsmakten om när det är tillåtet och lämpligt att stöd lämnas. Lämpliga medel att förbättra möjligheterna till rätt stöd till polisen vore utbildning, övning och centrala rekommendationer.

6.2.4 Utredningens förslag

Utredningen lämnade förslag till användning av Försvarsmaktens helikoptrar avseende dels akuta nödsituationer, dels de fem speciella sjuktransporthelikoptrarna.

Utredningen lämnade vidare förslag till nya uppgifter för Försvarsmakten. Sådana uppgifter borde bara beröra områden där den personal och utrustning som finns inom försvaret kunde ges tilläggsuppgifter av försvarsskäl. Helt nya uppgifter som skulle kräva ny organisation, personal och utrustning lämnades utanför. Utredningens förslag avsåg ett mindre antal områden av särskild betydelse. De baserades på externa önskemål, vikten av att befintliga resurser utnyttjas i ökad omfattning och intresset av att konkurrenssituationen inte påverkades negativt.

Förslagen omfattade följande.

- Miljövern vid insatser för att värna och återställa miljön, t.ex. genom
 - förberedelser och bistånd vid katastrofer,
 - sanering och anläggning av dammar,
 - stöd åt universitetsinstitutioner eller motsvarande med provtagning o.dyl, och
 - stöd med transportmedel vid skilda miljövernsinsatser.
- Dykeriarbeten och bärgning i den mån anknytning finns till statens egendom eller statens skyldigheter
- Utökade uppgifter för ingenjörstrupperna i nödsituationer och med reservlösningar till dess civila entreprenörer tar över.

I slutskrivelsen gjorde Civilbruksutredningen en områdesvis mera utförlig översikt över möjliga stödformer. Därvid konstaterade utredningen att det gällde verksamheter som delvis redan var reglerade i räddningstjänstlagen och att skilda verksamheter hade olika förutsättningar när det gällde beslut i enskilda fall. Följande stödformer noterades.

1. Områdesövervakning, lednings- och sambandsstöd på land
2. Områdesövervakning, lednings- och sambandsstöd till sjöss
3. Efterspaning av försvunna, bevakning av skyddsobjekt och annat stöd till polisen
4. Insatser med ingenjörstrupp vid katastrofer eller motsvarande
5. Transporter i nöd- och räddningssituationer
6. Sjukvårdsstöd
7. Förläggning och utspisning
8. Katastrofförråd
9. Undervattensundersökningar och -arbeten vid olyckor
10. Brandbekämpning
11. Bomb- och ammunitionsröjning
12. Insatser vid miljöolyckor

Beträffande stöd till polisen tillade Civilbruksutredningen följande.

Den skarpa gränsdragningen mellan å ena sidan direkta polisiära aktioner vid ordningshållning och brottsbekämpning och å andra sidan humanitära och eftersökande insatser måste alltid uppmärksammas. I det förra fallet får det enbart vara polispersonal som deltar. Lån av materiel som polisen själv handhar är det enda tillåtna stödet. I det senare fallet är skallgång, spaning från luften och hjälpinsatser naturliga stödverksamheter.

Bistånd med bevakning är ofta behövligt eftersom polisens resurser är knappa och behovet kan bli stort särskilt vid större katastrofer. Denna typ av bistånd blir ett mellanting enligt gränsdragningen ovan. Skyddsobjekt måste vara utpekade av civil myndighet och förfarandet undersöks f.n. som en följd av Hot- och Riskutredningens förslag. Användning av våld och vapen kan vara stötestenen. Enligt utredningens mening bör det vara möjligt att genomföra bevakning även av icke militära skyddsobjekt motsvarande vad bevakningsbolagen idag genomför i den mån försvarets personal har en utbildningsstatus som är av samma kvalitet.

Transportstöd bör kunna lämnas med alla möjliga luftfartyg, fartyg, båtar och terrängfordon så snart transportrörelsen inte samtidigt ingår i den direkta polisaktionen. När en sådan tar vid efter framtransport måste emellertid polispersonalen själva hantera fordon o dyl.

Stöd och samverkan med polisen bör planeras och övas. Man vinner större säkerhet i vad som kan tillåtas och utföras samtidigt som exempel och övningar ger ökad kännedom om vad slags stöd försvaret kan lämna. Länspolischefer och polischefer bör återkommande med de militära cheferna gå igenom alla möjligheter och förfaringssätt och utbyta check- och larmlistor.

6.2.5 Remissynpunkter

Rikspolisstyrelsen delade utredningens uppfattning om rättsläget när det gäller möjligheterna att ge militärt stöd till polisen. Efter medgivande av Försvarmakten skulle det således vara fullt möjligt för polisen att hyra, låna eller på annat sätt disponera militär materiel i polisaktioner under förutsättning att materielen opererades av polisens egen personal.

Övriga remissinstanser (bl.a. Försvarmakten, Konkurrensverket, Luftfartsverket och Luftfartsinspektionen) uppehöll sig väsentligen kring frågor om utnyttjande av helikoptrar, särskilt när det gällde prisättning, konkurrens, val mellan militära och civila regler för flygning, utfärdande av drifttillstånd och EU-rättsliga aspekter.

6.2.6 Genomförda reformer

Regeringen beslutade den 9 november 1995 att uppdra åt Försvarmakten att utarbeta förslag till riktlinjer m.m. för ett system med nödhelikopter. Inom ramen för uppdraget skulle Försvarmakten i samverkan med Riksrevisionsverket utarbeta förslag till det enhetliga pris som skulle gälla. Därvid skulle Försvarmakten utgå från vad Riksrevisionsverket redovisat till Civilbruksutredningen om civilt bruk av försvarets helikoptrar.

Försvarmakten redovisade resultatet av uppdraget genom en skrivelse den 27 februari 1996. Regeringen beslutade att ett system med nödhelikopter skulle införas den 1 juli 1996. Systemet skulle innebära att Försvarmakten på begäran av en sjukvårdshuvudman skulle vara skyldig att utföra transporter vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer. Skyldigheten att ställa helikopter till förfogande skulle dock inte allvarligt få hindra ordinarie verksamhet av större betydelse. Regler med denna innebörd togs in i 2 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet i lydelse enligt SFS 1996:357.

Efter bl.a. en framställning från Rikspolisstyrelsen år 1999 har det stadgandet fått nuvarande lydelse genom SFS 2000:157.

6.3 Sjöverksamhetskommittén

6.3.1 Uppdraget

Sjöverksamhetskommittén hade till uppgift³ att överväga en ytterligare samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet, i första hand den verksamhet som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen. Kommittén skulle bedöma om den inriktning som dittills gällt för myndighetsuppgifterna inom denna del av statens maritima verksamhet fortfarande var ändamålsenlig i alla delar med hänsyn till omvärldsförändringarna eller om en förskjutning av tyngdpunkten och insatserna mot något uppgiftsområde borde ske.

Kommitténs huvudbetänkande Statens maritima verksamhet överlämnades i mars 1996 (SOU 1996:41).

6.3.2 Rättslig bakgrund m.m.

I en redogörelse för befintlig reglering⁴ – vilken här för sammanhangets skull återges tämligen utförligt – anförde kommittén att det krävdes att myndigheternas tjänstemän har befogenheter att ingripa på olika sätt för att myndigheterna skall kunna utföra inspektioner och andra kontroller, avvärja hot och risker samt verkställa utredningar rörande misstänkta överträdelse av gällande bestämmelser. De åtgärder tjänstemännen behövde kunna vidta i dessa situationer innebar ofta ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten och rörelsefriheten. Sådana ingrepp är tillåtna under vissa förhållanden men den enskildes rättigheter får endast begränsas genom lag. Utan uttryckligt lagstöd kunde tjänstemännen inte vidta tvångsåtgärder, se 2 kap. 12 § regeringsformen. – Enligt 4 och 5 §§ IKFN-förordningen äger Försvarsmakten anropa, preja och i vissa fall visitera fartyg inom svenskt territorium om det behövs för att dess nationalitet eller ställning som statsfartyg skall kunna fastställas. Rätt till ingripanden mot utländska statsfartyg⁵ har att göra med var statsfartyget påträffas och hur det uppträder. Ingripanden mot otillåtna uppehåll inom territorialhavet innebär i

³ Dir. 1993:136

⁴ SOU 1996:41 s. 89, s. 94f

⁵ 13-21 §§; från statsluftfartyg bortses i det följande

huvudsak att fartyget kan avvisas. Vapenmakt kan komma att användas med olika begränsningar. Påträffas ett utländskt statsfartyg inom svenskt inre vatten utan rätt att vara där skall fartyget inte avvisas utan prejas och föras till en ankarplats för vidare åtgärder. Kustbevakningen saknar befogenheter att verkställa avvisningar och vidta andra åtgärder som innefattar tvångsmedel. – Försvarmakten har också uppgifter som innebär medverkan vid tillsynen vad gäller det utländska fisket inom Sveriges territorium och ekonomiska zon. Försvarmakten skall anmäla om ett utländskt fartyg bedriver misstänkt olovligt fiske till Kustbevakningen och på begäran av denna myndighet bistå med prejning, visitering, införande till hamn och andra åtgärder som Kustbevakningen får vidta, allt i den mån biståndet inte hindras av Försvarmaktens egen verksamhet. Försvarmaktens medverkan består i princip av rapporteringar om iakttagelser till Kustbevakningen.

Försvarmakten får enligt 30 § IKFN-förordningen på begäran biträda polisen och Kustbevakningen med åtgärder som dessa myndigheter får vidta. De generella befogenheter som följer av denna bestämmelse är enligt Sjöverksamhetskommittén oklara. Enligt uppgift till kommittén tolkade Försvarmakten bestämmelsen som att Försvarmakten kan biträda endast när syftet är att genomföra kontroll av sjöfart och fiske eller bestämmelser som rör kontinentalsockeln och viss forskningsverksamhet, och att Försvarmakten alltså inte kan biträda vid verksamhet som t.ex. har till syfte att ta fast smugglare eller motverka misstänkt illegal invandring. Denna tolkning stöds på att bestämmelsen finns under en rubrik i IKFN-förordningen som enbart avser den nämnda typen av kontroll och på en allmänt restriktiv inställning vad gäller bedrivande av polisiär verksamhet.

Kommittén behandlade under rubriken Ett militärt alternativ⁶ frågor om statsmakternas syn enligt totalförsvarspropositionen 1995/96:12 och Försvarsutskottets betänkande 1995/96FöU1 när det gäller avgränsningen av Försvarmaktens roll. Däri gjordes uttalanden om att militär personal inte skall ges uppgifter som utanför det traditionella militära verksamhetsområdet rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda, dock att det är en annan sak att resurser kan utnyttjas till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld, så länge detta inte kan uppfattas som ett avsteg från angivna begränsningar. Enligt vad Försvarsutskottet anfört fick tolkningen inte göras så strikt att försvarets resurser, bl.a. militär personal, inte skulle kunna ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning.

⁶ A. bet. s. 168ff

6.3.3 Sjöverksamhetskommitténs överväganden

Kommittén drog i sina överväganden⁷ slutsatsen att främst Försvarsutskottets uttalanden gav anledning till en något mindre restriktiv hållning än vad som gällde enligt rådande ordning. Det fanns enligt kommittén skäl att – där det är kostnadseffektivt – överväga en utvidgning av möjligheterna till biträde från Försvarsmakten vid ingripanden mot enskilda civila till sjöss. Den nya synen på totalförsvaret och de nya hot som finns i vår närhet i form av risker för t.ex. massflykt och organiserad brottslighet motiverade sådana överväganden. Vid den allvarliga typ av gränsrelaterad brottslighet som varu- och människosmuggling innebär låg det enligt kommitténs uppfattning nära till hands att utnyttja militära resurser. Denna brottslighet innefattar i sig element av ”gränskränkning” och de medel som står till buds borde användas för att stävja den. Restriktivitet var dock alltjämt påkallad och ingripanden med militär personal borde endast ske på begäran av ansvariga civila myndigheter, som borde behålla huvudansvaret för åtgärderna, och med de befogenheter som återfinns i IKFN-förordningen. En begäran kan framställas efter det att Försvarsmakten rapporterat en misstänkt överträdelse eller – om den ansvariga myndigheten finner det lämpligt – utformas som en stående begäran för vissa situationer. Det skulle dock inte vara tillräckligt att IKFN-förordningen utvidgades till att omfatta militärt biträde även i angivna situationer. Åtgärden förutsatte enligt kommittén en viss utbildningsinsats och att Försvarsmakten övade situationer tillsammans med Kustbevakningen och polis. De möjligheter som redan fanns att begära biträde från Försvarsmakten enligt IKFN-förordningen utnyttjades sällan eller aldrig. – IKFN-förordningens bestämmelser om Försvarsmaktens medverkan i nu beskrivna delar borde enligt Sjöverksamhetskommittén ses över. Det vore mycket viktigt att det skulle stå klart i vilka situationer Försvarsmakten kan/får biträda och vilka befogenheter personalen då skulle ha. Det borde övervägas om inte bestämmelserna om befogenheter borde ges i särskild lag. Normgivning borde tillkomma riksdagen vid ett utvidgande av Försvarsmaktens befogenheter. Lagformen var det lämpliga medlet, även om ett visst utrymme skulle finnas för att transportera andra myndigheters befogenheter att använda tvångsmedel mot enskilda genom bestämmelser i förordningsform. – För en effektiv gränskontroll var det enligt Sjöverksamhetskommittén påkallat att Försvarsmakten inte bara fick möjligheter att ingripa vid misstänkt människosmuggling utan också, när det begärs av ansvarig civil myndighet, delta i passkontrollverk-

⁷ a. bet. s. 188ff

samheten, dvs. vid en sedvanlig inresekontroll. Även i denna del skulle en utbildningsinsats krävas.

6.3.4 Kommitténs förslag

Mot bakgrund av de överväganden som redovisats föreslog Sjöverkssamhetskommittén bl.a.

- att* Försvarsmakten i IKFN-förordningen ålades en generell skyldighet att, under sin ordinarie verksamhet, rapportera misstänkta överträdelser av gällande bestämmelser till sjöss till ansvarig civil myndighet.
- att* Försvarsmakten i IKFN-förordningen ålades skyldighet att ingripa mot misstänkta överträdelser av utlänningslagstiftning och tullbestämmelser, under förutsättning att sådant biträde begärdes av ansvarig civil myndighet och Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrade detta.
- att* Försvarsmakten gavs erforderliga befogenheter att använda tvångsmedel vid ingripanden enligt den förra punkten.
- att* Försvarsmakten i utlänningslagen gavs skyldighet att, på begäran av ansvarig civil myndighet, utföra passkontroll till sjöss under förutsättning att Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrade detta.
- att* IKFN-förordningen i sammanhanget sågs över och eventuella oklarheter vad gällde Försvarsmaktens möjligheter att biträda civila myndigheter undanröjdes. Samtidigt borde det övervägas om bestämmelserna i de delar de innehöll rätt att bruka tvång och våld mot enskilda skulle föras över till en särskild lag.

6.3.5 Remissyttranden

Rikspolisstyrelsen anförde att Försvarsmaktens medverkan i sådan myndighetsutövning mot enskilda som innefattar våld eller tvång måste ske med restriktivitet. Enligt Rikspolisstyrelsen borde såväl principiella som författningsmässiga frågor på det militära försvarets medverkan i civila uppgifter övervägas ytterligare. Rikspolisstyrelsen fann också den av kommittén väckta tanken att låta Försvarsmakten sköta passkontroll, dvs. göra inresekontroll, vara otillräckligt belyst.

Kustbevakningen såg positivt på att Försvarsmakten ges vissa ökade möjligheter och skyldigheter att biträda ansvarig civil myndighet i övervakningen till sjöss. Som kommittén betonat borde stor restriktivi-

tet iakttas vad gäller nyttjande av militär personal för att göra ingripanden inom ramen för den lagövervakande verksamheten. Därmed var det rimligt att anta att Försvarsmaktens biträde med ingripanden endast i undantagsfall skulle visa sig ansvarsmässigt, befogenhetsmässigt och ekonomiskt försvarbart. Den militära resurs som i sammanhanget kunde vara den som vägrade allra tyngst var sjöbevakningscentralerna med det fasta sjöbevakningssystemet. Denna resurs borde vidmakthållas och förbättras. Kustbevakningen betonade även att information om och hänsyn till planering av myndigheternas verksamhet till sjöss sedan länge var rutin i samverkan mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten.

Förbundet Tull-Kust inom TCO anförde att kommittén inte som förbundet såg det hade beaktat de uttalanden som gjorts i propositionen inför 1996 års totalförsvarsbeslut (prop. 1995/96:12, särskilt s. 51). Uttalandena innehöll begränsningar för militär personal att bruka våld mot den egna befolkningen eller andra civila. Enligt förbundet innebar kommitténs förslag, i motsats till riktlinjerna i propositionen, att Försvarsmakten i fredstid skulle få befogenheter att ingripa med tvångsmedel mot civila vid misstänkta överträdelser mot tullagstiftning eller mot utlänningslagstiftningen. Civil övervakning och kontrollverksamhet till sjöss utfördes enligt förbundets mening bäst av de civila myndigheter som traditionellt sysslar med dessa uppgifter. Därmed skulle effektiviteten och säkerheten i rättsövervakningen garanteras.

Sjöverksamhetskommitténs förslag har i stort sett inte lett till författningsändringar i de delar som omfattas av vårt uppdrag. I avsnitt 8.5 återkommer vi till frågan om vilket reformbehov som kan finnas.

6.4 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

6.4.1 Uppdraget

Regeringen anförde i direktiven⁸ sammanfattningsvis att formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker måste utvecklas. Utredningen skulle analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gällde planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Direktiven angav bl.a. att utredningen skulle beakta frågeställningen hur planeringen bör utformas för civilt försvar och för svåra påfrest-

⁸ dir. 1999:63

ningar på samhället i fred för att samhället skulle få bästa möjliga beredskapsförmåga.

Utredaren skulle föreslå former för en systematisk planering som tillgodosåg samhällets behov av förmåga när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, civilt försvar och möjligheten att kunna bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Planeringen skulle också vara så utformad att den inom varje område, dvs. funktion/sector, kunde ses som ett sammanhängande system för olika former av hot.

Med tillämpning av ansvarsprincipen skulle beredskapen byggas "underifrån", dvs. utgångspunkten skulle vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsverksamheten. Åtgärder skulle sedan vidtas successivt utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig. Det skulle även prövas om det fanns behov av att skilja på åtgärder vidtagna för krig respektive för en svår påfrestning på samhället i fred.

Utredningens huvudbetänkande Ett säkrare samhälle redovisades i maj 2001 (SOU 2001:41).

6.4.2 Redovisning och bedömning av civil/militär samverkan

Ett avsnitt i utredningens huvudbetänkande behandlar civil/militär samverkan.

Utredningen noterade inledningsvis att kravet på förmågan för det militära försvaret att samverka med civila myndigheter tillämpades så att Högkvarteret samverkar med centrala myndigheter och militärdistriktet samverkar med regionala och lokala myndigheter. Inom militärdistriktet samverkar i princip staben regionalt och distriktsgrupperna lokalt. Även distriktsgrupperna kunde dock samverka regionalt med t.ex. länsstyrelse, länspolis och landsting om samverkan inte krävde omfattande stabsstöd. Inom militärdistriktets uppgifter låg att utforma planer för stöd till samhället, även avseende personal- och materielresurser. – Även civila myndigheter och organisationer måste enligt utredningen i planering av förberedelser inför allvarliga kriser utveckla organisation och system för att när så är motiverat rekvirera militär insats och samverka med militära resurser i krishantering. Vid snabba eller osäkra förlopp måste denna förmåga finnas dygnet runt, ibland med kort varsel. Väl inövade system måste finnas för vart civila myndigheter skall vända sig för att få svar på frågor, när kompetensen finns inom Försvarsmakten. Man måste självfallet också veta hur och var man snabbt kan begära militär medverkan. Samverkansförmågan måste utvecklas mellan civila och militära myndigheter. Förmågan till sam-

verkan vid svåra kriser eller oklara situationer måste finnas dygnet runt på minst en geografisk områdesnivå.

Utredningen uppehöll sig i ett resonerande avsnitt kring samhällets behov av stöd från Försvarmakten vid olika kriser utifrån tänkbara påfrestningar som i olika riksdagsärenden lämnats som exempel på svåra påfrestningar på samhället i fred. Utifrån detta nämnde utredningen exempel på tänkbart stöd från Försvarmaktens sida.

Tänkbara militära insatser i samband med *kärnteknisk olycka* inom eller utom landet kunde vara medverkan i samband med bl.a. indikering av utsläpp, sanering, utrymning/avspärning och sjuktransporter. I samband med *svåra störningar i elförsörjningen* kunde det vara aktuellt med bevakning när sabotagehot föreligger och med drivmedelsförsörjning, reservkraft, inkvartering, transporter, vattenförsörjning samt sambands- och ledningsresurser. Vid *svåra störningar i telekommunikationerna* kunde behov av bl.a. stöd med bevakning och reservkraft samt transporter av personal föreligga. I samband med *svåra störningar i vattenförsörjningen* kunde det förutom av reservkraft finnas behov av bl.a. vattenrening och vattentransporter till tappningsställen. Behovet av militär medverkan vid *översvämningar och dammbrott* kunde vid extremt snabba förlopp också avse avspärning, utrymning, trafikreglering, inkvartering, utspisning och krisstöd. I samband med *massflykt av asyl- och hjälpsökande* till Sverige kunde behov föreligga att i samverkan med bl.a. Migrationsverket och polisen ge stöd med underrättelser om flyktingströmmars riktning och storlek, stöd vid sjöräddning, biträde med dirigering av flyktingtrafiken m.m. Vid *allvarlig smitta* kunde det finnas behov av militära insatser för sjuktransportresurser. *Terrorism* var enligt utredningen att betrakta som grov kriminell handling och därmed en polisiär angelägenhet. Vid militärt stöd måste gränsdragningen mellan polisiärt arbete och det militära stödet vara klar. Militära insatser kunde bl.a. bestå av specifik materiel, t.ex. skyddsvästar, hjälmar, mörkerutrustning och förstärkningsvapen, förnödenheter, transporter, utbildning i vapentjänst, ammunitionsröjning och evakuering. *Svåra kemikalieolyckor* kunde ge allvarliga spridningseffekter över stora avstånd. Militär medverkan kunde vara flygtransporter och andra transporter, bistånd med evakuering, utspisning, förläggning samt sanering, avlysning och sjöräddning.

Exemplen på tänkbara militära insatser vid svåra kriser torde enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningens bedömning i allt väsentligt fortfarande vara relevanta. Insatsmöjligheter borde enligt utredningens mening planeras med avseende på förmåga över tiden till omedelbara eller näst intill omedelbara insatser, insatser inom 24 timmar, 48 timmar eller under längre tid. Det fanns enligt utredningen behov av att samöva scenarier för svåra kriser eller händelser mellan militära och

civila myndigheter där militärt stöd är motiverat. Särskilt stort var behovet att öva komplexa händelser där flera myndigheter eller aktörer är berörda och där händelseförloppen är snabba, okontrollerade och svår-förutsägbara. Metodik borde också övas för att hantera helt oförutsedda svåra kriser eller händelser. Scenarieteknik kunde också bidra till att rikta uppmärksamhet på bl.a. gränsdragningsfrågor i civil-militärt samarbete. Det skulle givetvis enligt utredningen vara en fördel om viktiga principfrågor uppmärksammades redan i anslutning till övningsverksamhet i stället för att det skedde under pågående allvarligt händelseförlopp som kräver stora insatser. Som ett exempel på detta nämnde utredningen att om polisen exempelvis hade kunnat använda försvarets helikoptrar i den operativa polisverksamheten för spaning i samband med polismorden i Malexander hade man höjt sin effektivitet. Flygning fick inte ske till det aktuella spaningsområdet. Polisen tvingades därför att transportera spaningsresurser med ordinarie vägfordon. Vissa transporter genomfördes av personal med försvarets helikoptrar från Stockholm till Linköping.

6.4.3 Remissynpunkter

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens redovisning av frågor om civil/militär samverkan har en diskussionsmässig utformning. Ett flertal remissinstanser uttalar sig positivt om sådan samverkan. Dessa nämner exempel på tänkbar samverkan, ofta utifrån erfarenheter i den egna verksamheten, och betonar vikten av att stödinsatser övas mellan myndigheter. Några remissinstanser betonar att svåra principiella överväganden behöver göras och att det är viktigt att verksamhet där stöd lämnas står under civil ledning.

7 Utländska förhållanden

7.1 Inledning

I detta kapitel ges en orientering om hur frågor som har samband med dem som nämns i våra direktiv om stöd med militära resurser har lösts i vissa andra länder. Vi har valt att beskriva sådana frågor med avseende på Finland, Norge, Danmark, Tyskland, Storbritannien och Nederländerna. Framställningen bygger på material som ställts till vårt förfogande genom militärjurister i de olika länderna.

Den styrande makten utövas på varierande sätt i de olika länderna. Dessa har också olika historiska erfarenheter av militära funktioners roll. Det finns också betydande skillnader länder emellan när det gäller hur den lagstiftande makten respektive den styrande makten utövar inflytande över resurser med militär anknytning. Det är viktigt att belysa hur inpassning har gjorts av militära resurser i det konstitutionella systemet i stort och vilken typ av normgivning som valts för mera preciserade bestämmelser.

Utanför de nordiska länderna förekommer tjänstgöring med plikt i begränsad omfattning. Storbritannien och Nederländerna har inte värnplikt. I Tyskland förekommer såväl värnpliktig personal som ett betydande inslag av kontraktsanställd personal.

Därtill sägs något om vilka verksamheter som kan komma i fråga för stöd från militärt håll. Av betydelse härvidlag är förhållandet till de väpnade styrkornas huvuduppgifter och hur stöd i speciella fall förhåller sig till ordinär civil räddningstjänst. Framställningen tar särskilt sikte på stöd till polisväsendet. Den syftar också till att ge en uppfattning om ordningen för beslut om att stöd från militärt håll skall kunna tas i anspråk. Med detta sammanhänger olika utformningar av garantier för demokratisk kontroll och emot att utveckling i en icke önskvärd riktning skulle kunna ske.

7.2 Finland

I Finlands grundlag omnämns att varje medborgare är skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som nämns i lag. Republikens president är överbefälhavare och beslutar på framställning av statsrådet om mobilisering av Försvarsmakten¹.

Lagen om Försvarsmakten (1974/402) nämner i 2 § att bland Försvarsmaktens huvuduppgifter är landets och rättsordningens försvar mot militära hot utifrån och biträde när det gäller att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten.

Närmare regler om detta biträde finns i lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen (1980/781).

Försvarsmakten skall ge polisen handräckning för

1. efterspaning och gripande av person,
2. avstängning och undersökning av en plats eller ett område,
3. trafikdirigering,
4. tillfälligt skyddande av personer och egendom,
5. röjning av sprängladdningar, samt för
6. annat sådant uppdrag, för vars utförande Försvarsmaktens specialpersonal eller specialmateriel behövs.

En allmän förutsättning för handräckning är att polisens resurser är otillräckliga för det avsedda uppdraget eller då det för uppdraget erfordras sådan specialpersonal eller materiel som polisen saknar.

En framställning om handräckning görs av polisens högsta ledning eller av polisens länsledning. I brådskande fall kan framställningen göras från lägre nivå och skall då underställas överordnad myndighet. Beslut om handräckning fattas av Försvarsmaktens huvudstab, staber för sjö- eller luftstridskrafter, försvarsområdesstab eller militärlän. I brådskande fall kan beslut fattas av chefen för garnison, truppavdelning eller militär inrättning.

När handräckning behövs för att förebygga upplopp eller uppror och den handräckning som nyss beskrivits skulle vara uppenbart otillräcklig äger polisen rätt att få handräckning även av annat slag. Den skall då begäras av Inrikesministeriet hos Försvarsministeriet, varefter beslut fattas av statsrådet. Detta utesluter inte den möjlighet som finns för

¹ Finlands grundlag §§ 127-129. Uttrycket ”statsrådet” är gängse i Finland. Det används i denna framställning för att åskådliggöra regeringens ställning som förberedande och verkställande organ även i förhållande till presidenten samtidigt som regeringen är ansvarig inför riksdagen.

republikens president att medelst militärorder ge uppdrag till Försvarsmakten.

Den som beslutar att handräckning skall ges skall bestämma om handräckningsavdelningens storlek och utrustning. Avdelningen leds av en till dess chef förordnad krigsman i enlighet med anvisningar av den polisman som leder uppdragets utförande. Beslut om att handräckning skall avbrytas eller upphöra fattas av polisen.

Polisen svarar för den allmänna ledning och samordning av parternas åtgärder som behövs för att handräckningen skall kunna utföras tryggt och svarar också för arbetarskyddsarrangemangen. I synnerhet skall polisen se till att handräckningsavdelningens chef får tillräcklig information om handräckningssituationen, verksamhetsomgivningen, situationens art och hur allvarlig den är samt om eventuella risker i arbetet. Försvarsmakten svarar för att handräckningsavdelningens personal är yrkesskicklig och ges introduktion så att personalen känner till den materiel och utrustning den använder, inklusive säkerhetsföreskrifter.

Rätten att använda våld eller tvång utgår från strafflagens bestämmelser om nödvärn i allmänhet. En deltagare i en handräckningsavdelning har vid ytterst viktiga och brådskande uppdrag rätt att under en polisman uppsikt använda sådana nödvändiga maktmedel som polismannen med stöd av sina befogenheter ger honom fullmakt till i den mån det med hänsyn till situationen kan anses försvarligt. Innan verksamheten inleds skall polisen efter behov för handräckningsavdelningens chef redogöra för när rätt till nödvärn och rätt att tillgripa maktmedel föreligger.

När lagen infördes avvisades uttryckligen en möjlighet att anknyta till motsvarande befogenheter för krigsman. Enligt tidigare lydelse före år 1998 av 6 § hade deltagare i avdelningen generellt polisman befogenheter, inte endast in casu².

Den som hör till handräckningsavdelning har rätt att gripa en person, som trots förbud har fortsatt att uppträda på sätt, som är till förfång för eller äventyrar utförandet av handräckningsuppdraget. Polisen skall omedelbart underrättas om gripandet och den gripne skall överlämnas till polisen.

Försvarsmakten är enligt 6 § lagen (1999/561) om räddningsväsendet skyldig att delta i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla räddningsverksamheten behövlig utrustning, personresurser och experttjänster, om olyckan är av en sådan omfattning eller har sådana särdrag att detta är nödvändigt. Försvarsmakten får inte försumma sina försvarsuppgifter då den deltar i räddningsverksamheten.

² Se propositioner från Finlands regering 1979/193 och 1997/225

Den praktiska tillämpningen under de senaste åren har inneburit att handräckningsfallen ökat något, eftersom polisen har behövt Försvarsmaktens specialmateriel bl.a. i farliga gisslan-, omringnings- och förskansningssituationer. Det är i praktiken mycket vanligt att handräckning ges enbart i form av materiel. Handräckningsförfarandet anses i praktiken ha fungerat smidigt och effektivt. Handräckning har varit erforderlig bl.a. för omfattande efterspaningar, avspärning av olycks- och brottsplatser, säkerhetsarrangemang under vissa internationella möten, röjning av sprängladdningar och användning av specialmateriel (bl.a. pansarfordon).

Det sagda skall ses mot bakgrund av att specialpersonal kan användas även för andra uppdrag än röjning av sprängladdningar. Handräckning skall kunna lämnas även t.ex. när terrorister har kapat ett fartyg eller ett annat trafikmedel eller när en brottsling i någon annan situation håller en person som gisslan. Med specialpersonal avses i huvudsak personal som utbildats för denna uppgift och som besitter tillräcklig yrkesskicklighet och har tillräcklig materiel för att utföra uppdraget. Utgångspunkten är även då att handräckning förutsätter att polisen själv saknar sådan personal. De som tjänstgör med stöd av värnpliktslagen i Finland skall inte under normala fredsförhållanden användas för att ta fast farliga personer, röja sprängladdningar eller andra motsvarande farliga uppdrag. De skall inte heller utföra uppgifter i situationer som förutsätter väpnat bruk av maktmedel. Värnpliktiga kan användas för t.ex. efterspaning av en försvunnen person.

7.3 Norge

De väpnade styrkorna i Norge skall i fredstid lämna stöd till samhället i övrigt när detta är förenligt med deras huvudsakliga uppgifter. Sådant stöd kan innefatta stöd med logistik lika väl som med administration och andra typer av assistans till myndigheter och sammanslutningar. Behovet av stöd till civila myndigheter är särskilt tydligt till sjöss med beaktande av de väpnade styrkornas resurser jämförda med dem som finns hos andra myndigheter under regeringen. I praktiken har detta lett till inkonsekvenser på det rättsliga området. En sådan är att de väpnade styrkorna enligt gällande norsk lag understödjer polisens verksamhet mot narkotikabrottslighet till sjöss, medan stöd till lands i de flesta fall inte är tillåtet.

De norska väpnade styrkornas organisation och verksamhet i allmänhet regleras inte av någon enstaka rättslig norm eller lag. I princip är de underordnade samma lagstiftning och rättsenliga förfaringsätt

som gäller för andra administrativa enheter inom det allmänna, eftersom de är en integrerad del av samhället.

I Norges grundlag (*Grundloven*) anges i 99 § andra stycket att regeringen inte har rätt att använda militärt våld mot landets medborgare, förutom när detta sker på det sätt som föreskrivs i lag eller om en folkmassa skulle störa den allmänna friden och ordningen i upprorsliknande situationer. Med hänsyn till stortingets makt att stifta lagar innebär detta stadgande en hörnsten i det konstitutionella ramverk som är avsett att förhindra den verkställande makten att använda statens militära styrkor på ett sätt som inte är förenligt med den vilja som kommer till uttryck genom folkets demokratiskt valda ombud.

Den aktuella paragrafen i grundlagen anses emellertid inte lägga hinder i vägen för assistans till civila myndigheter, bland dessa polisen. När en uppgift i ett konkret fall inte innehåller någon form av militärt "våld" (dvs. vid t.ex. normal utövning av humanitärt bistånd, vid naturkatastrofer eller vid större olyckshändelser) är det tydligt att man inte kommer i konflikt med förbudet i 99 §. Denna paragraf anses vidare inte förhindra *indirekt* militärt stöd, t.ex. med transporter eller annat logistiskt stöd, till polisens utövning av tvång eller våld. Inte heller anses hinder möta mot mera direkt stöd under exceptionella omständigheter, t.ex. vid terroristbekämpning, ens om stödet i sådana fall sannolikt kommer att innefatta användning av militärt våld. Förutsättningen är då att den militära enhet som berörs står under omedelbar ledning och kontroll av den polischef som utövar befäl. Varje sådan uppgift att bistå polisen skall då också ha godkänts i förväg av Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet.

Genom lagstiftning på olika områden har regler givits för fredstida stöd från de väpnade styrkorna till andra civila myndigheter än polisen.

Kustbevakningen, som i Norge är en integrerad del av de väpnade styrkorna, har befogenheter att på ett flertal civila myndigheters vägnar genomdriva civil lagstiftning, t.ex. i fråga om fiskelagstiftning och skydd mot miljöutsläpp.

Hemvärnsmän kan beordras att utföra uppgifter som syftar till att förebygga eller begränsa naturkatastrofer eller andra mycket allvarliga olyckor. Vidare regler om hur stöd skall begäras och lämnas ges genom förordning.

De väpnade styrkornas deltagande i räddningstjänst regleras i en förordning. Militära resurser spelar en betydelsefull roll i räddningsoperationer såväl till lands och till sjöss som i luften.

I väpnade konflikter som bedöms utgöra ett hot mot landets oberoende eller säkerhet får principen om konstitutionell nödrätt betydelse. Denna grundas på doktrin, praxis och på en lag från år 1950 om särskilda åtgärder under krig, krigsfara eller liknande förhållanden. Mot

bakgrund av de konkreta omständigheterna och med beaktande av en proportionalitetsprincip skulle den konstitutionella nödrätten kunna medföra att de väpnade styrkorna används för att upprätthålla lag och ordning på ett sätt som inte skulle vara möjligt med hänsyn till vanlig lagstiftning för fredstid.

När det gäller stöd från försvaret till polisen är den centrala författningen en förordning från år 1998³. Den anger att *Forsvaret* skall ge stöd till det civila samhället i fredstid när detta är förenligt med dess huvuduppgifter. Stöd till polisen får lämnas i situationer när polisens egna resurser inte räcker till.

Sådant bistånd från *Forsvaret* till polisen som inte omfattas av 1998 års förordning och som inte heller är särskilt reglerat i någon annan författning kan lämnas endast efter beslut av Försvarsdepartementet. En polismästare kan då göra en framställning till Justitiedepartementet, som har möjlighet att ansöka hos Försvarsdepartementet om att *Forsvaret* lämnar stöd av närmare angiven art.

Det finns två typer av stöd: ordinärt stöd och stöd i extraordinära farsituationer.

Vissa gemensamma regler gäller för ansvar, ledning och rapportering. Den polismästare som mottar stöd från *Forsvaret* har ansvar för den övergripande ledningen av operationen. Han skall tillse att de medel som kommer till användning inte överskrider de rättsliga och andra gränser som har satts för polisens verksamhet. *Forsvaret* utser en chef för den militära stödresursen eller enheten. Uppdraget från polismästaren förs vidare ordervägen av en militär chef. Polisiära och militära enheter skall inte införlivas med varandra under polisiära operationer. Om såväl en polisiär som en militär enhet skall sättas in mot samma objekt eller mål, skall enheterna tilldelas klart åtskilda uppdrag och lösa dessa under sina respektive chefer, vilka är omedelbart underställda den som svarar för ledningen av den polisiära operationen. Gällande instruktion för användning av vapen och andra författningar om utövning av polisiära befogenheter gäller också för den militära personal som lämnar stöd åt polisen. Polismästaren ger nödvändiga riktlinjer och beslutar när det är aktuellt om tilldelning av polisiära befogenheter i begränsad omfattning. Det är polismästaren som har ansvar för information till allmänheten och till massmedia om den aktuella operationen och om det stöd som lämnas från *Forsvaret*, om inte något annat beslutas i det enskilda fallet. Polismästaren och den militäre chefen skall i enlighet med de allmänna riktlinjer som gäller hålla respektive överordnade orienterade om de åtgärder som vidtas och de skall efter avslutad operation avge rapport tjänstevägen.

³ *Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred* (1998-02-13 nr 177)

Stöd av ordinärt slag har den innebörden att *Forsvaret* vid större olyckor och naturkatastrofer samt i liknande situationer kan lämna stöd till polisuppgifter med personal och/eller materiel såvida polisens egna resurser inte räcker till. Denna form av stöd omfattar inte *Forsvarets* deltagande i den offentliga räddningstjänsten. Särskilt nämns stöd som innebär oskadliggörande eller avlägsnande av explosiva ämnen eller stöd vid andra tillfällen när *Forsvarets* personal har särskild teknisk kompetens. Framställning om stöd skall göras av polismästaren till något av de båda *Forsvarskommandon* som finns för södra respektive norra Norge, utom när det stöd som önskas är av särskilt stor omfattning, då den skall göras på samma sätt som anges i det följande för extraordinära faresituationer. Framställningen skall bl.a. ange när, var och hur länge biståndet skall lämnas. *Forsvarskommandot* skall snarast ta ställning till framställningen. Inom ramen för den typ av uppgifter som gäller enligt 1998 års förordning eller beredskapsförfattningar får gemensamma övningar genomföras mellan *Forsvaret* och polisen. Beslut om sådana övningar skall fattas av *øverstkommanderende for landsdelen* och av *landsdelspolitimesteren*.

Avvikande regler i gäller i olika avseenden för stöd i extraordinära faresituationer. Stöd får i sådana situationer lämnas

- för eftersökning och gripande av farliga lagöverträdare eller farliga mentalt störda personer, om det är nödvändigt för att avvärja en påtaglig fara för liv eller hälsa, företrädesvis så att den militära insatsen koncentreras till att avse materiel, transporter, vakthållning, säkring och täckning, medan aktiv eftersökning och åtgärder för gripande bör ankomma på polisen.
- vid påtaglig fara för stämplingar av omfattande eller av annan orsak särskilt skadevällande art, riktad mot väsentliga samhällsintressen, liksom för att avvärja eller bekämpa motsvarande yttringar av sådan fara.

Polismästaren skall rikta sin framställning till Justitiedepartementet och skall särskilt ange i vilken utsträckning beväpning av den militära personalen bedöms vara nödvändig. Justitiedepartementet har sedan möjlighet att begära hos Forsvarsdepartementet att närmare angivet stöd skall lämnas till polisen. *Forsvaret* kan i avvaktan på beslut sända en observatör till polisen. Om stöd skall lämnas, ger Forsvarsdepartementet de anvisningar som behövs till *Forsvarets* överkommando.

Frågan om stöd från *Forsvaret* till polisen kom i blickpunkten under år 1995 när hemvärnsmän och annan militär personal bistod polisen i anslutning till översvämningar. Den deltagande militära personalen grep personer som misstänktes ha gjort sig skyldiga till plundring i

evakuerade områden. Ingripandena berömdes i den allmänna debatten, fastän de vilade på osäker grund rättsligt sett.

7.4 Danmark

Enligt 19 § andra stycket i Danmarks grundlag (*Grundlov*) har regeringen rätt att bruka militärt våld endast när folketinget givit bemyndigande till detta. Dock behövs inte bemyndigande när sådant bruk sker i självförsvar. Kravet på bemyndigande tillämpas extensivt. Till exempel anses insättande av dansk militär personal utanför Danmark kräva bemyndigande, fastän personalen vid fredsbevarande operationer använder våld endast i självförsvar. Regeringen har som regel förelagt folketinget frågan om användning av danska militära enheter utomlands oavsett om det rör sig om fredsbevarande eller fredsskapande verksamheter.

En lag från år 1993⁴ lägger en allmän grund för militär verksamhet. I lagen nämns emellertid inte något direkt om militära uppgifter med civil inriktning. I lagens förarbeten finns emellertid uttalanden om att *Forsvaret* framför och utöver att lösa militära huvuduppgifter även har ett antal uppgifter med civil inriktning. Dessa beskrivs som att tillhandahålla hjälp till samhällets civila del och att på begäran när detta inte berör tidigare överenskommelser i fredstid understödja civila myndigheter i den omfattning som de berörda myndigheternas egna resurser inte är adekvata eller tillräckliga. Vidare löser *Forsvaret* i fredstid ett antal uppgifter som är till nytta för samhället, till exempel fiskeriinspektion och räddningstjänst. Slutligen anges i förarbetena att *Forsvaret* deltar i myndighetsutövning även lokalt.

Forsvarets ledning har utfärdat föreskrifter med kompletterande bestämmelser om hur militärt stöd i fredstid kommer till stånd visavi civila myndigheter. *Stöd med allmän inriktning* kan vara transport av patienter eller vitala organ eller transport av föremål till fartyg i sjönöd, sökning efter försvunna personer, min- och ammunitionsröjning, snöröjning, brandbekämpning och trafikövervakning. *Stöd vid katastrofer* kan lämnas vid tågolyckor, vid bränder i skogs- eller myrmarker samt vid utsläpp av olja eller andra föroreningar. *Särskilt stöd till polisen* är ett område där försvarsledningens föreskrifter inte är offentliga i full utsträckning. Stöd kan lämnas vid enstaka fall av allvarlig brottslighet där gärningsmannen är så tungt beväpnad att polisens effektivitet eller räckvidd inte förslår för att lösa ett problem, vid terroristdåd eller

⁴ Lov den 8 december 1993 (nr 909) om forsvarets formål, opgaver og organisation mv

vid inrikes störningar av ordningen som får en sådan omfattning att polisens egen styrka eller egna resurser inte räcker till för att återställa lag och ordning.

Det finns ytterligare mycket strikta bestämmelser om när militär personal kan träda i aktion. Detta kan ske endast efter ett särskilt be- myndigande från Försvarsdepartementet via försvarsledningen.

Som grundläggande regler anges vidare att militär personal ur *Forsvaret* skall uppträda med stor försiktighet och i största möjliga ut- sträckning låta polisen handha de konfrontationer som förekommer. Härigenom kan den militära personalen överta olika andra polisupp- gifter som vakthållning och liknande. Härigenom frigörs polispersonal från mindre krävande uppgifter och ges tillfälle att hantera sådana pro- blem som har med direkta konfrontationer att göra.

Det finns emellertid inte något känt fall under de senaste hundra åren där militärt stöd lämnats till polisen vid ingripanden mot tungt beväpnade kriminella personer. Samarbete förekommer mellan å ena sidan marinen och å andra sidan polisen och tullväsendet i samband med åtgärder mot människosmuggling och narkotikasmuggling, liksom vid andra typer av smuggling.

7.5 Tyskland

Förbundsrepubliken Tysklands grundlag (*Grundgesetz*) innehåller för- utsättningar för de väpnade styrkornas befogenheter. Enligt artikel 87 a § 2 i grundlagen får dessa styrkor, utom när det gäller nationellt eller alliansmässigt försvar mot aggression utifrån, användas endast i den utsträckning som grundlagen uttryckligen tillåter.

Sådana bestämmelser finns beträffande

- katastrofhantering (artikel 35 §§ 2 och 3)
- skydd av egendom och trafikkontroll när försvarstillstånd eller inre spänningar råder (artikel 87 a § 3)
- nödsituationer inom landet (artikel 87 a § 4 jämfört med artikel 91)

Bestämmelserna gör det möjligt att använda väpnade styrkor för att lämna understöd åt förbundsländernas polisväsenden eller åt det fede- rala gränsskyddet när det är nödvändigt för att avvärja en överhängande fara för förbundsrepublikens eller ett förbundslands existens eller fria demokratiska ordning.

De civila myndigheterna förblir i princip ansvariga för de uppgifter som de skall utöva enligt lag, även om försvarstillstånd eller tillstånd av inre spänningar råder. Detta innebär att i varje enskilt fall när

grundlagen anförtroter uppgifter åt de väpnade styrkorna, utöver nationellt försvar som riktas utåt, skall de handla enbart för att understödja de civila myndigheter som har det grundläggande ansvaret. Den deltagande civila eller militära personalen ur försvarsmakten (*Bundeswehr*) är i fråga om varje enskild åtgärd underkastad förbundsrepublikens rättsordning. Denna innehåller också principer om proportionalitet och skydd mot förhastade åtgärder.

Det närmare utförandet av de uppgifter som anförtrots åt de väpnade styrkorna, utöver försvar av nationen som sådan, regleras väsentligen genom lag eller interna direktiv som utges av Försvarsministeriet (verkställighetsföreskrifter, föreskrifter om gemensamt bistånd etc.). En central författning på området är en lag från år 1965 om användning av tvångsmedel genom *Bundeswehr*, därmed förbundna stridskrafter eller civil vaktpersonal⁵. I den lagens 3 och 9 §§ ges närmare bestämmelser om när brottsliga handlingar skall anses riktade mot *Bundeswehr*, vilken typ av fara som förutsätts, hur faran riktas mot personer eller enheter och vilken typ av geografiska begränsningar som får finnas.

Direktiv eller riktlinjer har utgivits på bl.a. följande områden.

- Hjälpsatser från *Bundeswehr* på sociala och karitativa områden
- Hjälpsatser från *Bundeswehr* vid naturkatastrofer, särskilt svåra olyckshändelser och trängande nödsituationer
- Insats genom *Bundeswehrs* räddningsutrustning inom civil räddningstjänst

Militärt stöd till polisen vid inrikes nödsituationer, t.ex. för att vinna kontroll över uppror eller situationer som närmar sig inbördeskrig (vilket är tänkbart enligt grundlagens artikel 87 a jämfört med artikel 91), har inte förekommit i praktiken sedan Förbundsrepubliken Tyskland grundades. *Bundeswehr* deltar i civil räddningstjänst, understödjer sociala och karitativa åtgärder, utför uppgifter av betydelse i näringslivet, tillhandahåller administrativ assistans, biträder vid naturkatastrofer eller särskilt allvarliga olyckshändelser och biträder som en del av hjälp i trängande nödsituationer.

Stöd är inte någon av de ursprungliga uppgifterna för *Bundeswehr*, varför det lämnas enbart som en underordnad funktion för att understödja civila organisationer eller anläggningar på begäran härom. Kostnader betalas i princip av den som mottar stödet, utom i särskilt regle-

⁵ *Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen, UZwGBw*

rade fall när så beslutas av förbundsrepublikens Finansministerium. *Bundeswehr* får inte konkurrera med näringslivet.

Allmänt hållna bestämmelser om bistånd mellan olika myndigheter i grundlagens artikel 35 vid fara som griper över en region eller över flera förbundsländer ger beslutsbefogenheter åt förbundsregeringen eller åt försvarsministern. Dessa innebär att stöd kan lämnas fram till dess att civila myndigheter själva förmår avvärja faran. I den aktuella artikeln stadgas också om federala och delstatliga myndigheters skyldighet att ge rättsligt och administrativt stöd åt varandra. Detta gör det möjligt att skyndsamt fatta beslut t.ex. inom civil räddningstjänst.

Hur utformningen av samarbetet mellan *Bundeswehr* och civila myndigheter utformas i ett enskilt fall har att göra med den konkreta uppgiftens art. När det gäller bistånd i humanitära frågor skall i princip en civil chef för vederbörande civila myndighet ta övergripande kontroll så snart han anlänt till platsen och därvid ge anvisningar till den militäre chef som har befälet. Den interna befälsordningen inom *Bundeswehr* förblir oförändrad.

7.6 Storbritannien

Beslut om att sätta in väpnade styrkor anses i Storbritannien vara något som omfattas av den konstitutionella principen om Kronans prerogativ (*Crown Prerogative*). I praktiken utövas detta i de aktuella situationerna av ministrar, som sedan är ansvariga inför parlamentet för hur de använder tillgängliga befogenheter. Det skall betonas att den konstitutionella rätten i Storbritannien inte bygger på sammanhängande komplex av skrivna normer som beslutats av parlamentet på samma sätt som t.ex. i Sverige. Relevant lagstiftning inom ramen för skriven lag finns i två lagar om nödfallsbefogenheter⁶. Ytterligare bestämmelser ges för vissa särskilda fall i separata lagar⁷.

Militärt understöd till civila myndigheter utgör ett undantag från principen att de väpnade styrkornas huvuduppgift är att försvara nationen som sådan. Frågorna är av mycket kontroversiellt slag av historiska skäl som går tillbaka ända till inbördeskriget på 1600-talet.

I enlighet med sektion 1 i lagen från år 1920 kan en förklaring om nödfallstillstånd utfärdas. Detta sker vid händelser som kan väntas påverka försörjningen med livsmedel, vatten, bränsle, ljus eller allmänna samfärdsmedel eller överhängande fara för sådana händelser. Händelserna skall beräknas kunna beröva samhället eller någon väsentlig del

⁶ *Emergency Powers Act 1920* och *Emergency Powers Act 1964*

⁷ *Drought Act 1976* och *Energy Act 1976*

däruv sådant som är grundläggande för dess existens (*essentials of life*). Förklaringen utfärdas av drottningen på inrådan av premiärministern och måste omedelbart anmälas till parlamentet. Om någon parlaments-session inte pågår skall parlamentet inkallas inom fem dagar. Nödfallstillståndet får inte beslutas gälla längre än en månad i taget. Beslut av det aktuella slaget är ytterligt ovanliga och har endast förekommit vid drygt tio tillfällen efter år 1920. Begreppet *essentials of life* är inte närmare preciserat, men klart är att det inbegriper endast de allra allvarligast tänkbara kristillstånden.

Vid mindre störningar gäller enligt sektion 2 i lagen från år 1964 jämfört med en regel nr 6 i *Defence Regulations* från år 1939 att militär personal kan användas ”i den omfattning som beslutas” utan att något beslut om nödtillstånd behöver fattas. I praktiken har detta inneburit att militär personal har använts för att fullgöra vissa grundläggande samhällsfunktioner (*essential services*) vid konflikter på arbetsmarknaden, inte minst inom brandförsvaret.

Vid händelser som innebär allvarliga störningar av den allmänna ordningen kan den högste polischefen i det berörda området (i praktiken *Metropolitan Chief Police Commissioner* eller polischefen för ett grevskap, *Chief Constable*) begära militärt stöd för att upprätthålla den allmänna ordningen. Begäran skall göras hos inrikesministern, som skall fatta beslut i samråd med särskilt försvarsministern och premiärministern. Befogenheterna följer av principen om kronans prerogativ snarare än av skriven lag. Berörda ministrar är ansvariga inför parlamentet för hur befogenheterna utövas.

De ordinära formerna av stöd från militärt håll till samhället utgörs bl.a. av

- skydd av militära anläggningar,
- assistans till polisen vid åtgärder vid upplopp och andra störningar i samhället,
- assistans till polisen vid åtgärder riktade mot beväpnade terrorister,
- bevakning av skyddsobjekt (*Key Points*),
- hjälp att upprätthålla grundläggande försörjningsfunktioner och tjänster (*essential supplies and services*) och
- tillhandahållande av hjälp vid naturkatastrofer.

Oavsett i vilken situation militär personal uppträder måste dess handlande ske inom rättsordningens ram. Ytterst bygger varje soldats skyldighet att bistå på samma grund som den enligt *common law* i allmänhet stadgade skyldigheten för varje medborgare att bistå samhället. I så gott som varje situation där väpnade styrkor deltar är de skyldiga att agera endast som en form av stöd åt polisen. De skall träda i aktion en-

dast som en sista utväg och när polisen inte längre förmår att hålla situationen under kontroll med tillgängliga medel. I ett flertal rättsfall har prövats innebörden av den gällande proportionalitetsprincipen att det våld som utövas måste stå i rimligt förhållande till den fara som hotar. Rättsfallen har avsett åtal mot enskilda militärer som använt våld vid utövandet av tjänsteuppgifter.

Även efter det att beslut fattats på ministernivå om att militär personal skall användas för att återställa ordningen skall den militäre chefen i allmänhet sätta in personalen endast efter begäran från och med anvisningar av den civile polischef som är ansvarig. Sedan militär personal trätt i aktion ligger emellertid ansvaret hos den militäre chefen och förblir hos denne till dess att personalen har fullföljt sin uppgift eller återkallas. Ett återkallande skall ske om den civile polischefen begär det, förutsatt att omständigheterna sådana de bedöms av den militäre chefen, tillåter att personalen dras tillbaka utan att dess säkerhet äventyras. Under hela operationen måste soldater fortsätta att handla enligt principen om användande av rimligt våld (*reasonable force*). Vilken nivå som är rimlig ankommer på den militäre chefen att avgöra. Så länge den militära personalen är i aktion är han ensam om ansvaret för denna bedömning. Det är hans plikt att använda även dödligt våld om det inte finns något annat sätt att stoppa våldsutvecklingen och det ur alla andra synpunkter är rimligt att vidta så extrema åtgärder.

Det mest anmärkningsvärda fallet när det gäller hemställan om militärt stöd för att undertrycka störningar av den allmänna ordningen inträffade i samband med terroristhandlingar i Nordirland. Den högste polischefen i Nordirland (*Inspector-General of the Royal Ulster Constabulary*) begärde den 14 augusti 1969 militär assistans för att hålla tillbaka upprorshandlingar, vilket beviljades. Detta blev inledningen till militär inblandning i Nordirland. Väpnade styrkor har utövat polisbefogenheter i Nordirland före fredsprocessen, t.ex. med stöd av *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1978*. Detta har de emellertid gjort med stöd av militärlagar och under militär disciplin. Dessa har gällt lika väl som den allmänna strafflag som är tillämplig i provinsen. Formellt har polisbefogenheterna förblivit underordnade *the Royal Ulster Constabulary*. Ur denna synvinkel anses insatserna kunna ses som särskilt extrema exempel på stödinsatser åt samhället, fastän insatser mot terrorism uppenbarligen ger anledning till särskilt grannliga överväganden i praktiken.

7.7 Nederländerna

Grundlagen i Nederländerna (*Grondwet*) omnämner att nationens försvar är en angelägenhet för regeringen. Utanför det traditionella området förutsätts emellertid medverkan från parlamentets sida.

Ett arbete som pågått under åren 1999 och 2000 med en revision av grundlagen syftade inte till någon ändring i sak av den nämnda principen. Ändringsarbetet har närmast gällt insatser av trupp utomlands.

Bistånd skall enligt artikel 58 i polislagen lämnas i särskilda fall efter beslut av inrikesministern om det gäller att upprätthålla den allmänna ordningen och av justitieministern om det gäller att upprätthålla rättsordningen inom straffrättens ram. Beslut skall fattas efter samråd med försvarsministern. Bistånd kan enligt artikel 59 lämnas även av andra delar av de väpnade styrkorna än den särskilda poliskår som nämns nedan, om de behov som föreligger inte kan tillgodoses enligt artikel 58. Beslut om utformningen av biståndet fattas av endera inrikesministern eller justitieministern tillsammans med försvarsministern. Tjänstemän som fullgör offentliga funktioner för att utreda brott är enligt artikel 146 i strafflagen begränsade i sina befogenheter till det område för vilket de förordnats. De har emellertid rätt att anlita bistånd av såväl civila som militära myndigheter, vilket omedelbart skall efterkommas.

En mycket viktig roll när det gäller stöd till civila myndigheter innehågs av en särskild poliskår med militär status, *Koninklijke Marechaussee* (KM). Bland dess uppgifter nämns i artikel 6 i polislagen

- att* sörja för säkerheten för medlemmar av det kungliga huset,
- att* utföra polisuppgifter för Nederländernas väpnade styrkor, liksom för andra väpnade styrkor och för internationella militära ledningsfunktioner,
- att* utföra polisuppgifter vid flygplatser,
- att* samarbeta med polisen med stöd av vad som anges i polislagen, vilket inbegriper att motverka gränsöverskridande brottslighet,
- att* utföra polisuppgifter för bl.a. av försvarsministern särskilt utpekade områden,
- att* utföra polisuppgifter som följer av utlänningslagstiftningen, inbegripet bemanning av gränsövergångar, samt
- att* svara för säkerhetsfrågor för Nederländernas centralbank.

En förutsättning för att bistånd skall kunna begäras från KM eller andra delar av de väpnade styrkorna är att polisens resurser är uttömda, såväl inom den aktuella provinsen, provinser sinsemellan som på den nationella nivån. Ett detaljerat samrådsförfarande är föreskrivet för att sä-

kerställa att så är fallet. Personal från KM eller andra delar av de väpnade styrkorna lyder under en civil tjänstemans myndighet, antingen en borgmästare knuten till den lokala administrationen eller en befattningshavare inom åklagarväsendet.

8 Principiella frågor

8.1 Inledning

I 2 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten anges att myndigheten har följande uppgifter:

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

Redan av denna bestämmelse följer således att Försvarmakten skall kunna samverka med andra myndigheter och ställa resurser till förfogande för samhället i övrigt i vissa allvarliga situationer. En central författning som styr Försvarmaktens samverkan med samhället i övrigt är förordningen om militär medverkan i civil verksamhet.

Som har framgått av redogörelsen i kapitel 4 har i olika riksdagsändringen uttalats såväl att militär trupp aldrig skall sättas in mot den egna befolkningen eller mot andra civila som att Försvarmaktens resurser skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt som stöd till samhället i övrigt. Vidare har Försvarsberedningen i sitt betänkande Ny struktur för ökad säkerhet - nätverksförsvar och krishantering (Ds 2001:44) uttalat att en helhetssyn kan bidra till att man uppnår samordningsvinster i utnyttjande av resurserna. Resurser som dimensioneras med primär utgångspunkt i en viss uppgift kan nyttiggöras även inför andra hotsituationer. Enligt Försvarsberedningen är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte acceptabelt att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas även för andra ändamål när det är möjligt och

ändamålsenligt. Samtidigt betonar Försvarsberedningen att våldsanvändning är något som ankommer på ansvariga civila myndigheter och understryker ånyo att militär aldrig skall sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila. Med hänvisning särskilt till försvarsbeslutet 1996 och till vad som anförts av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen anför Försvarsberedningen att ett mera regelbundet och planerat utnyttjande av resurser i vissa fall kan vara motiverat och att integrerade resurser som dimensioneras och avses kunna utnyttjas såväl i fred som vid höjd beredskap kan övervägas. Regeringen har i prop. 2001/02:10 slagit fast att det som anfördes vid försvarsbeslutet 1996 om en helhetsyn på användningen av totalförsvarets resurser alltjämt äger giltighet (s. 49).

Så snart frågan om fredstida användning av Försvarsmaktens resurser i civil verksamhet kommer på tal uppstår dock diskussion om lämpligheten av att använda militära resurser i verksamhet som kan vara riktad mot landets egen befolkning. Självfallet har detta ännu i början av 2000-talet samband med händelserna i Ådalen den 14 maj 1931. Ett demonstrationståg som riktade sig emot användning av strejkbrytare vid en industri i Ångermanland skulle gå från Frånö till Lunde. Antalet deltagare har uppskattats till omkring 5 000 personer. Olika uppgifter har förekommit om stenkastning, order att stanna, om handlande i strid mot denna order och huruvida den varit möjlig att uppfatta eller följa. Militär personal öppnade eld med skarp ammunition. Fem deltagare i demonstrationståget dödades.

Händelserna i Ådalen har gjort att frågor som har beröringspunkter med militär användning av tvång eller våld följts mycket noga. Vi anser det nödvändigt att granska inte bara samhällets användning av tvång eller våld utan också hur samhället utövar sina maktbefogenheter i ett större sammanhang och hur ansvaret därvid på ett mera allmänt plan kan fördelas mellan flera tänkbara myndigheter. En sådan granskning utifrån begreppet myndighetsutövning gör vi i avsnitt 8.2. Frågor om myndighetsutövning i den mycket speciella formen tvång eller våld tar vi upp i avsnitt 8.3. Det avsnittet tar också upp frågor huruvida utövning av tvång eller våld skall få ske direkt genom personal ur Försvarsmakten. I avsnitt 8.4 diskuterar vi möjligheten att i vissa fall använda Försvarsmaktens personal i trafik tjänst utan att denna har något samband med Försvarsmaktens egen verksamhet. Ett specialfall av utövning av tvång eller våld genom Försvarsmakten tar vi upp i fråga om den s.k. IKFN-förordningen i avsnitt 8.5. Angreppssättet i avsnitt 8.6 är annorlunda genom att vi mot bakgrund av det som anförts förut i detta kapitel tar upp avgränsningar mellan tillåtet stöd och sådant som inte bör förekomma. Samtidigt drar vi slutsatser om i vilken utsträckning det är möjligt att på det sätt som våra direktiv ger utrymme för arbete

med en inriktning att Försvarsmakten skall kunna lämna stöd i ökad omfattning jämfört med tidigare. Några kortfattade synpunkter huruvida de slutsatserna kan komma att rubbas i vissa tänkbara extraordinära situationer redovisar vi i avsnitt 8.7. De resultat vi kommit till av principiell art ger anledning till slutsatser i avsnitt 8.8 om val av lagform eller förordningsform för de nya regler vi föreslår.

8.2 Myndighetsutövning

8.2.1 Principiell innebörd

Begreppet myndighetsutövning används väsentligen på tre områden, nämligen i den allmänna förvaltningsrätten, i straffrätten och i skadeståndsrätten. Till grund för den följande redogörelsen ligger material som redovisats av Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar (SOU 1993:55). Materialet redovisas i den nämnda ordningsföljden när det gäller lagstiftningsärenden på rättsområdena. De hänvisningar till doktrinen som görs därefter griper i viss utsträckning över såväl principiella frågor som över flera olika rättsområden.

I regeringsformen används termen myndighetsutövning i 11 kap. 6 § för att avgränsa de fall där det krävs lagstöd för att överlämna förvaltningsuppgifter till privata rättssubjekt och i 11 kap. 7 § för att markera förvaltningsmyndigheternas självständighet när det gäller myndighetsutövning bl.a. mot enskild.

Förvaltningsrätten

I 1971 års förvaltningslag föreskrevs i 3 § att vissa från rättssäkerhetssynpunkt centrala bestämmelser om bl.a. kommunikation, motivering av beslut och delgivning var tillämpliga enbart när det var fråga om offentlig myndighetsutövning. Bestämmelsen innehöll emellertid inte uttrycket myndighetsutövning utan i stället talades om "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande".

Befogenheten skulle utövas i förhållande till enskild¹. Genom orden "bestämna om" skulle markeras att man med myndighetsutövning avsåg sådana ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndighet och inte genom avtal eller överenskommelse. Genom uttrycket "bestämna om förmån etc." skulle klargöras att endast ärenden som

¹ Se till det följande prop. 1971:30 del 2 s. 330-335.

mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning varför ärenden som uteslutande avsåg råd eller upplysningar inte skulle omfattas av lagens speciella bestämmelser.

Uttalandena byggde på uppfattningen att lagens särskilda bestämmelser inte borde gälla annat än i sådana ärenden där förvaltningsmyndighet i egenskap av organ för det allmänna och med stöd i författning ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Gemensamt för all myndighetsutövning sades vara att det rör sig om "beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna" (a. prop. s. 331). Det behövde dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda utan myndighetsutövning sades även omfatta gynnande beslut, t.ex. tillstånd, befrielse från viss förpliktelse eller beviljande av en förmån. "Karakteristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom." (a. prop. s. 331.)

I definitionen av begreppet myndighetsutövning i 1971 års förvaltningslag ingick även som en förutsättning för att de speciella bestämmelserna skulle bli tillämpliga att myndighetens bestämmanderätt måste utövas i förhållande till enskild. Enligt propositionen (s. 335) skulle härmed definitionsmässigt även avses ärenden om meddelande av föreskrift till allmän efterrättelse, s.k. normbeslut, men enligt en undantagsregel i 3 § andra stycket skulle lagens särskilda bestämmelser inte gälla vid handläggningen av sådana ärenden i första instans.

I 1986 års förvaltningslag används begreppet myndighetsutövning direkt. I propositionen anförde departementschefen att innebörden av termen fick anses vara så känd att man inte behövde behålla definitionen i lagen och att införandet av begreppet i lagtexten inte innebar någon ändring i sak.

Straffrätten

Inom straffrätten avgränsar begreppet myndighetsutövning det straffbara området för brotten tjänstefel och grovt tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbal-

ken). I motiven till nu gällande lydelse hänvisades till förarbetena till den tidigare regeln om myndighetsmissbruk (prop. 1975:78). Myndighetsutövning definierades då som beslut eller faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. I förarbetena betonades också att begreppet myndighetsutövning i förvaltningsrätten avgränsar ärenden som innebär beslut av en myndighet. Inom straffrätten och skadeståndsrätten tar man sikte även på faktiska åtgärder och på handlande som kan utövas även av enskilda subjekt. Införandet av de nuvarande reglerna om tjänstefel innebar en utvidgning av det straffbara området genom att lagtexten innehåller uttrycket ”vid myndighetsutövning” i stället för ”i myndighetsutövning”.

Skadeståndsrätten

Myndighetsutövning kan bedrivas även av annat offentligt eller enskilt rättssubjekt än staten eller en kommun. På skadeståndsrättens område finns två gränsdragningsproblem. Den första frågan är om ett visst rättssubjekts verksamhet kan utgöra myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Den andra frågan är om ansvaret i sådant fall åvilar stat eller kommun. Frågorna har särskilt samband med den pågående utvecklingen mot en privatisering av olika former av offentlig verksamhet.

Även i 3 kap. 2 § skadeståndslagen används uttrycket ”vid myndighetsutövning” för att avgränsa tillämpningsområdet för skadeståndsansvar för verksamhet som staten eller en kommun svarar för. I motiven till den ursprungliga regeln anfördes att den enskilde vid myndighetsutövning intog en beroendeställning som kunde ta sig uttryck i antingen att beslutet eller åtgärden var förpliktande för honom eller att det allmänna intog en monopolställning i fråga om beslut eller åtgärder som gynnade den enskilde. Ett utmärkande drag för de förvaltningsåtgärder som departementschefen ville beteckna som utövning av offentlig myndighet var att de ytterst var uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna. Karaktäristiskt för dessa förvaltningsåtgärder sades vidare vara att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller andra regler av privaträttslig natur. De organ som svarar för förvaltningsåtgärderna kan sägas inta en monopolställning, eftersom enskilda rättssubjekt inte kan vidta åtgärder eller fatta beslut med motsvarande rättsverkningar som följd². Myndighetsutövning ka-

² Prop. 1972:5 s. 311

rakteriseras vidare³ av att den enskilde intar en beroendeställning. Det aktuella beslutet eller åtgärden kan medföra förpliktelser för den enskilde som grundar sig på regler av offentlighetsrättslig karaktär och innefattar en möjlighet för det allmänna att använda någon form av tvångsmedel. Även en tillsägelse av en polisman innebär myndighetsutövning. Beslutet eller åtgärden kan även innebära en förmån, men också i ett sådant fall finns ett beroende som har sin grund i den monopolställning som det allmänna intar. Förmånen eller rättigheten utgår således som en följd av ett beslut som sker med tillämpning av offentlighetsrättsliga regler. I propositionen med förslag till de ändringar av skadeståndslagen som trädde i kraft den 1 januari 1990⁴ sades slutligen att begreppet ”myndighetsutövning” avser, enligt den definition som brukar användas, beslut och åtgärder från det allmänna som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna.

Doktrin

*Håkan Strömberg*⁵ menar att det inte kan vara fråga om all sådan offentlig verksamhet där ”samhällsintresset ställer särskilda krav på en korrekt utövning” utan att det man velat särbehandla är ”sådan verksamhet, vars korrekta utövande är av särskild vikt med hänsyn till dess verkningar gentemot den enskilde medborgaren”. Enligt Håkan Strömberg är det bundenheten av offentlighetsrättsliga regler som tycks vara det som är utmärkande för myndighetsutövning⁶. Bundenheten kan emellertid vara ganska obetydlig. Han föreslår utan att göra anspråk på att återge gällande rätt en definition enligt vilken myndighetsutövning avser ”sådana åtgärder av offentliga organ, som har väsentliga verkningar gentemot den enskilde och som vidtas med stöd av och/eller med tillämpning av offentlighetsrättsliga regler, vilka inte är av rent intern natur utan avser att reglera förhållandet mellan myndigheterna och medborgarna”.

*Hans Ragnemalm och Gustaf Petrén*⁷ berör det omöjliga i att förankra en avgränsning av vad som är offentlig förvaltning i realistiska kriterier. Begreppet myndighetsutövning baseras på tämligen uttunnade ”maktföreställningar”. Kravet på att verksamheten skall utmytna i ett ”bindande” beslut är ganska obestämt. Både betungande och gynnande beslut, innefattande antingen direkta eller indirekta handlingsmönster,

³ a. Prop. s. 498 ff

⁴ Prop. 1989/90:42 s. 4

⁵ Allmän förvaltningsrätt, 20 uppl. 1999 s. 19 ff; FT 1972 s. 233-253

⁶ Förvaltningsrättslig tidskrift 1972 s. 250

⁷ Sveriges grundlag, 12 uppl. 1980, s. 277-280

anses utgöra resultat av myndighetsutövning, blott någon form av tvång skymtar i bakgrunden eller den enskilde i vart fall befinner sig i något slag av beroendeförhållande till myndigheten. I själva verket framträder förankringen i offentlighetsrättsliga normer, jämte den omständigheten att den enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån kan påverkas av verksamheten, som det avgörande kriteriet.

*Lena Marcusson*⁸ menar sammanfattningsvis beträffande begreppets innebörd enligt förvaltningslagen, skadeståndslagen och brottsbalken att begreppet inte har den jämförelsevis klara och avgränsade betydelse som fått motivera att det ansetts lämpligt att i olika sammanhang utnyttja det som anknytningsmoment för regelkomplex av skilda slag. Förvaltningslagens myndighetsutövningsbegrepp anser hon dock vara relativt sett lätt att ringa in. Myndighetsutövningen enligt förvaltningslagen innebär således "handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet som skall leda till bindande beslut om rättighet, skyldighet, förman etc, för enskild enligt offentlighetsrättsliga normer". Hon anger dock ett antal tveksamma fall.

Beträffande förvaltningslagens myndighetsutövningsbegrepp pekar Lena Marcusson vidare på hur man i förarbetena till den äldre förvaltningslagen motiverade ordningen att vissa centrala bestämmelser i lagen skulle gälla uteslutande ärenden som utgjorde myndighetsutövning genom att hänvisa till att det främst är i dessa ärenden som den enskilde drabbas direkt och på ett påtagligt sätt. Man menade däremot att den enskilde, när det gällde kommersiella ärenden, hade möjlighet att ta tillvara sina intressen genom förhandlingar eller avtalsvägran, och att han i sista hand skyddades av de civilrättsliga reglerna. Vid gränsdragningen mellan s.k. kommersiella ärenden eller näringsverksamhet och myndighetsutövning är det framför allt åtgärdernas stöd i offentlighetsrättsliga normer som blir avgörande.

*Bertil Bengtsson*⁹ beskriver de allmänna utgångspunkterna för den gränsdragning beträffande det allmännas skadeståndsansvar som infördes med skadeståndslagen. Ett viktigt skäl för att utvidga den skadelidandes ersättningsmöjligheter just vid felaktig myndighetsutövning var att den enskilde här ansågs inta en särskild beroendeställning. Det handlade enligt motiven om situationer där vidtagna beslut eller åtgärder medförde direkta förpliktelser eller kunde anses förpliktande genom att de skulle ha kunnat genomdrivas med tvång på grund av regler av offentlighetsrättslig karaktär. Bertil Bengtsson anger även¹⁰ att det är enklare att redogöra för vad som *inte* är myndighetsutövning, t.ex. ser-

⁸ Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 240ff

⁹ Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976

¹⁰ Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 1990

viceverksamhet som inte allmänheten är tvungen att anlita. Typiska fall är konsumentupplysning utan dominerande inslag av maktutövning (jfr NJA 1987 s. 535), sexualupplysning, kurativ verksamhet och de allmänna advokatbyråernas verksamhet. Viss service torde dock kunna betraktas som myndighetsutövning: bindande förhandsbesked samt möjligen också en del fall där den enskilde faktiskt, om också inte juridiskt sett, är tvungen att använda sig av det allmännas tjänster – t.ex. viss sjukhusvård. Inte heller annars anses sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde som myndighetsutövning. Hit hör t.ex. de flesta åtgärder inom sjukvården och undervisningen. Vägran att vårda eller undervisa eller beslut om begränsningar i en rätt till vård eller undervisning kan däremot betraktas som myndighetsutövning, om det är fråga om en monopolställning för det allmänna. Vidare faller utanför myndighetsutövningens område beslut och åtgärder som rör det allmännas förvaltning av sin egendom eller sina ekonomiska angelägenheter i övrigt, t.ex. statlig affärsverksamhet eller kommunal fastighetsförvaltning.

*Trygve Hellners och Bo Malmqvist*¹¹ framhåller att det kompletterande uttrycket ”mot någon enskild” i förvaltningslagen i denna lag avskiljer sådan myndighetsutövning som kan förekomma mot andra myndigheter eller mot kommuner, t.ex. en statlig myndighets beslut om bidrag till en kommun. De anmärker att det likväl är vanligt att en myndighet ändå följer de principer som förvaltningslagens bestämmelser ger uttryck åt. De anför också att begreppet myndighetsutövning genom bestämningen ”vid” i skadeståndslagen ger begreppet en vidare innebörd där än på förvaltningsrättens område. Ett beslut som inte är ett beslut vid myndighetsutövning enligt skadeståndslagen är inte heller myndighetsutövning enligt förvaltningslagen.

Sammanfattande synpunkter

Begreppet myndighetsutövning har i huvudsak samma innebörd inom olika områden av lagstiftningen. Vägledande ändamålssynpunkter varierar däremot. Funktionen i skadeståndslagen är reparativ. I straffrätten är funktionen preventiv.

Som typfall av verksamheter som innefattar myndighetsutövning kan nämnas beslut av dömande, polisiära och exekutiva instanser samt av åklagare och länsstyrelser. Vidare kan nämnas vissa beslut inom den offentliga sjukvården (t.ex. tvångsintagning), inom militärväsendet (t.ex. inkallelse), inom skolväsendet (t.ex. disciplinära åtgärder), inom

¹¹ Kommentar till förvaltningslagen, 1999, s. 137ff

väg- och gatuhållning (t.ex. avstängning av väg) samt även beslut som utgör led i obligatorisk offentlig kontrollverksamhet (beträffande t.ex. bilar, livsmedel eller läkemedel).

Myndighetsutövningsbegreppet är komplicerat och mångfacetterat. Någon slutgiltig, heltäckande definition av begreppet finns inte och kommer sannolikt aldrig att kunna ges. Genom en sammanställning av förarbeten, doktrin och praxis är det dock möjligt att skapa en i stora delar tydlig och nyanserad bild av vad som avses när man i dag använder uttrycket myndighetsutövning som rättstekniskt hjälpmedel i lagstiftningen. Ett antal kännetecken återkommer och bildar en ram. Gränserna för det skadeståndsrättsliga myndighetsutövningsbegreppet kan således preciseras i åtminstone sex olika avseenden. För att en viss åtgärd eller ett visst beslut, innefattande handling eller underlåtenhet, skall anses utgöra myndighetsutövning bör i allmänhet följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Det skall vara fråga om en åtgärd som avgörs ensidigt av det allmännas företrädare.
2. Åtgärden skall komma till stånd och få rättsverkningar i kraft av offentligrättsliga regler.
3. Åtgärden skall direkt få, eller i vart fall kunna leda till, bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det krävs däremot inte att åtgärden utmynnar i ett bindande beslut.
4. Åtgärden skall, åtminstone i sin förlängning, vara uttryck för det allmännas maktbefogenheter gentemot den enskilde.
5. Åtgärden skall vidtas av ett rättssubjekt som därvid intar en offentlig monopolställning på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan.
6. Den enskilde, mot vilken åtgärden riktas, skall inta en beroendeställning i förhållande till det allmänna. (Denna har sin grund i förhållandena enligt 1–5 ovan.)

Det sagda passar bäst in när myndighetsutövningen har formen av faktiska beslut. När myndighetsutövning inte sker genom beslut utan i form av praktiska åtgärder kan de angivna kriterierna enligt Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar således ibland behöva modifieras något.

I vilka avseenden kriterierna bör modifieras är emellertid såvitt vi har kunnat finna inte fullt klart. Kommitténs slutsatser avsåg skadeståndsrätten. Det viktigaste underlaget var de ursprungliga förarbetena till skadeståndslagen vid dess tillkomst år 1972. Hans Ragnemalm hade

tidigare analyserat samma förarbeten. Han framhöll då¹² att lagstiftaren när det gällde skadeståndslagen har en mer omfattande syn på vad som är myndighetsutövning jämfört med vad som tidigare anförts vid förarbetena till äldre förvaltningslagen. I anslutning till skadeståndslagen använder lagstiftaren begreppet så att det täcker faktiskt handlande, inte endast beslutsfattande.

Det är enligt vår mening svårt att finna sakliga skäl till att de nämnda kriterierna för vad som skall anses vara myndighetsutövning inte skulle vara tillämpliga även när det är fråga om faktiskt handlande också utanför skadeståndsrättens område.

8.2.2 Myndighetsutövning när två eller flera myndigheter samverkar

Myndighetsutövning är ett begrepp som används för att klargöra och begränsa det allmännas befogenheter i förhållande till enskilda samt för att klargöra det allmännas ansvar gentemot enskilda medborgare. Begreppet används däremot inte för att reglera relationen mellan två eller flera statliga organ.

En myndighet som begär stöd från en annan myndighet kan inte överföra några av sina författningsreglerade befogenheter till den andra myndigheten. Trots detta bör även en myndighet som i enlighet med gällande regler biträder en annan myndighet i dess myndighetsutövning i allmänhet anses utföra myndighetsutövning. Endast för det fallet att den stödjande myndigheten ägnar sig åt begränsade och perifera uppgifter kan det någon gång vara så att denna myndighet inte anses vara myndighetsutövande. Detta synsätt torde för övrigt överensstämma med hur allmänheten uppfattar förhållandet. För den enskilde är det ju sannolikt många gånger svårt att hålla isär vad som utförs av den ena eller andra samverkande myndigheten. Samtidigt kan det inte bortses från att det både från principiell synpunkt och från den enskildes utgångspunkt är viktigt att det vid varje ingripande som innehåller inslag av myndighetsutövning klart framgår vilken eller vilka myndigheter det är som svarar för vad så att ansvar kan utkrävas vid felaktiga åtgärder från dess anställda.

Av det förda resonemanget drar vi slutsatsen att om Försvarsmakten lämnar stöd till en annan myndighet i en situation där denna myndighet ägnar sig åt myndighetsutövning, får även Försvarsmakten i många fall anses utföra myndighetsutövande uppgifter även om man saknar de befogenheter att med rättslig verkan vidta olika åtgärder som den begä-

¹² Se Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 119

rande myndigheten har. Detta leder i sin tur till att t.ex. straffrättsliga bestämmelser avseende myndighetsutövande tjänstemän blir tillämpliga även för Försvarmaktens personal.

8.3 Tvång eller våld mot enskilda

Försvarmaktens användning regleras särskilt i regeringsformen på så sätt att regeringen bemyndigas att insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Annat insättande av väpnad styrka i strid förutsätter medgivande av riksdagen, medgivande i lag eller en skyldighet som följer av bl.a. en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt. (10 kap. 9 §). Statsmakternas syn på användande av Försvarmakten i övrigt har kommit till uttryck genom uttalanden som inte är rättsligt bindande, men som sedan lång tid har omfattats med så utbredd enighet att de ändå i stor utsträckning uppfattas som styrande. Några sådana principer, för vilka vi har redogjort i kapitel 4, är följande.

- Försvarmakten bör endast med stor återhållsamhet anförtros uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet.
- Väpnad trupp skall inte få sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila.
- Totalförsvarets resurser skall kunna komma till mer nyanserad användning än tidigare.

Ett förändrat säkerhetstänkande har efter hand vuxit fram efter försvarsbeslutet 1996. Den sistnämnda av de tre principer som nämns ovan är den som tillkommit senast och i tiden samtidigt med det beslutet. Såvitt är känt för oss har det inte i något tidigare liknande sammanhang varit aktuellt att överväga hur dessa tre principer förhåller sig till varandra eller om avvägningar mellan dem alls har någon praktisk betydelse.

De sakfrågor som ligger bakom principerna är ganska olikartade. Vårt uppdrag omfattar att åstadkomma en avvägning mellan olika vägledande rättsregler och principer som kan vinna bred anslutning. Redan det sagda belyser dock att sådana avvägningar är i hög grad obruten mark, såväl rättsligt som ur ett mer allmänt hållet samhällsligt perspektiv.

I samhällets maktbefogenheter, även i ett demokratiskt samhälle, ingår åtgärder som syftar till att förmå enskilda att göra, tåla eller underlåta något på ett annat sätt än de enskilda önskar. Rättsordningen ger

utrymme för en kontrollerad och ytterst noga avvägd användning av tvång eller våld i sådana lägen.

Det författningsmässiga skyddet i regeringsformen bygger, som vi har utvecklat i kapitel 2, på att regler som tillåter någon form av tvång eller våld måste ges i form av lag. En sådan lag är polislagen. Man brukar ofta säga att regeln i 10 § polislagen innehåller ett "våldsmonopol" för polisen. Uttrycket innebär en generalisering, eftersom det särskilt är våld mot personer som omfattas, till skillnad från våld mot saker. Helt klart är emellertid att regeringsformens och polislagens regler ger en mycket tydlig utgångspunkt. Denna är att användning av våld mot enskilda är en angelägenhet för polisen enbart. Polismän har en speciell och långvarig yrkesutbildning och daglig erfarenhet av att använda polisiära medel. Polisen har möjlighet att använda försvarligt våld, dock endast i den omfattning och så länge som det är absolut nödvändigt, med beaktande av alla andra tänkbara medel som står till buds.

När man talar om ett "våldsmonopol" för polisen är detta en generalisering även såtillvida att också andra myndigheter har möjlighet att rättsenligt använda tvång eller våld. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 2.10 är sådana möjligheter för Kustbevakningen och Tullverket mycket nära anknutna till dessa myndigheters uppgifter. Motsvarande gäller för användning av tvång eller våld inom ramen för de uppgifter som har anförtrotts åt Försvarsmakten i fråga om att ingripa mot kränkningar av territoriet.

Våra direktiv betonar särskilt att vi skall överväga hur framtida stöd från Försvarsmakten till just polisen, Kustbevakningen och Tullverket skall utformas. Av det som sagts hittills följer att en avgörande eller gränssättande del av vårt arbete är att ta ställning till hur personal ur Försvarsmakten skall förhålla sig i situationer där det kan bli aktuellt att någon form av rättsenligt tvång eller våld kan komma att utövas. Det gäller här att samhällets maktbefogenheter utövas så att man inte ens kommer i närheten av att rättsordningens gränser överträds. Ett nödvändigt inslag i detta är också att de personer som utövar befogenheterna inte oförutsett skall komma i ett läge där de ställs inför påfrestande situationer utan att ha tillgång till adekvata medel för att bemästra situationen.

Som följer av direktiven skall Försvarsmaktens deltagande i andra myndigheters verksamhet utgöra *stöd* åt dessa myndigheter. Redan denna omständighet medför att det inte kan bli fråga om att Försvarsmakten i någon situation helt självständigt i förhållande till andra myndigheter skall kunna utöva något som är centralt för de myndigheternas ansvar och uppgifter.

Frågan är till en början om det är möjligt att samordna myndighetens ordinarie verksamhet med det stöd som lämnas från Försvarmakten genom att lagstiftningsvägen tilldela personal ur Försvarmakten sådana rättsliga egenskaper som innebär att deltagarna får särskilda befogenheter och blir delaktiga av ämbetskydd, med det ansvar detta medför. Denna teknik har använts i flera sammanhang, t.ex. för polismän, skyddsvakter (se skyddslagen, dvs. lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.) kustbevakningstjänstemän och tulltjänstemän. Det rör sig då emellertid inte om stöd till andra myndigheter i den bemärkelse vi har att överväga utan om självständiga befogenheter grundade på lag.

Det kan inte bli fråga om att personal ur Försvarmakten tilldelas polismans befogenheter utan mycket goda skäl. Sådana skäl är svåra att finna med hänsyn till det som sagts förut i detta avsnitt. Att mera allmänt ge personer ur Försvarmakten polisbefogenheter skulle te sig som ett icke försvarbart avsteg från polisens och med polisen jämförliga myndigheters "våldsmonopol". Däremot kan det finnas anledning att överväga om personal ur Försvarmakten bör ges utökade befogenheter i vissa särskilt angivna situationer.

En möjlighet att tilldela personal ur Försvarmakten utvidgade befogenheter är att vidga användningsområdet för skyddsvaktsbefogenheterna till att avse även annat än bevakning av skyddsobjekt. Skyddslagen och det regelverk som ansluter till den innehåller också krav på att skyddsvakter skall genomgå viss utbildning och befinnas lämpliga innan de anförtros uppgifter i konkreta fall. All skyddsvaktsgodkänd militär personal har fått utbildning i dessa avseenden.

En anknytning till befogenheter för skyddsvakter skulle emellertid ge anledning till betänkligheter ur andra infallsvinklar. Skyddsobjekten enligt skyddslagen har inte alltid men mycket ofta anknytning till Försvarmakten själv och till totalförsvarsintressen. I lagen nämns uttryckligen att den syftar till skydd mot vissa typer av grov brottslighet som spioneri, sabotage och terrorism. Sådan brottslighet är av påtagligt allvarligt slag. Detta har givit anledning till att de befogenheter som skyddsvakterna kan utöva har gjorts förhållandevis långtgående, t.ex. när det gäller gripande eller genomförande av kroppsvisitation. Motsvarande befogenheter för polismän i allmänhet är inte lika långtgående. En icke godtagbar effekt skulle i en konkret situation kunna bli att personal ur Försvarmakten hade mindre nyanserade och längre gående befogenheter än polismän som deltar samtidigt. Detta är självfallet inte lämpligt.

Bevakning är inte heller något enhetligt eller lättöverskådligt begrepp i befintlig lagstiftning. I polislagen framstår bevakning som en icke självständig del av allmänt ordningshållande verksamhet. Det

skulle också möta stora såväl praktiska som principiellt rättsliga svårigheter att definiera bevakning så att verksamhet med våldsanvändning från Försvarsmaktens sida skulle bli tillåten i anslutning till anläggningar i allmänhet till skillnad från vid direkta ingripanden vid allmänna sammankomster eller andra tillfällen där den allmänna åsikts- eller opinionsbildningen har ett nödvändigt och starkt demokratiskt skydd.

När det gäller lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning kan särskilt noteras att befogenheter för kustbevakningstjänstemän lagtekniskt har konstruerats så att de anknyter nära till ett relativt stort antal noggrant beskrivna uppgifter av polisiär natur för just myndigheten Kustbevakningen. Verksamhet som skall kunna utgöra stöd från Försvarsmakten i samverkan med andra myndigheter låter sig inte lätt beskrivas med en sådan teknik. En uppräknning av tillåtna verksamheter med uteslutande av andra skulle också kunna medföra att man utesluter sådant stöd som i framtiden kan komma att framstå som såväl önskvärt som godtagbart.

En tanke skulle självfallet kunna vara att ge Försvarsmaktens personal polismäns befogenheter när Försvarsmakten lämnar stöd åt polisen. Detta inger dock starka betänkligheter från inte bara principiella utan också praktiska utgångspunkter. Försvarsmaktens personal – med undantag för militärpolisen – utbildas inte i denna typ av våldsanvändning och eftersom den här diskuterade stödverksamheten heller inte skall vara dimensionerande för Försvarsmakten kan det inte bli aktuellt med sådan utbildning.

Det möter också – delvis av samma skäl – svårigheter att försöka skapa en ny rättslig kategori med närmare angivna våldsbefogenheter för personal ur Försvarsmakten. Tillskapandet av en sådan kategori skulle också kunna uppfattas som att man skapar en enhet med större eller mindre polisiära befogenheter som är självständig från polisen. Som förut redovisats är något sådant inte godtagbart. Det skulle beröva Försvarsmaktens medverkan egenskapen av stöd åt en annan myndighet i samverkan med denna och skapa oklarhet om placeringen av maktbefogenheter hos vissa myndigheter men inte hos andra myndigheter.

Svårigheterna när det gäller en avgränsning av befogenheter att utöva lagligt tvång eller våld för personal ur Försvarsmakten vid stöd åt andra myndigheter är alltså betydande. Det är således inte lämpligt att personal ur Försvarsmakten tilldelas andra befogenheter att utöva tvång eller våld än sådana som tillkommer var och en. En sådan begränsning motsvarar befogenheter som följer indirekt av regler om straffrättslig ansvarsfrihet, bl.a. om nödvärn eller nöd.

Det sagda gäller dock endast sådana befogenheter som det tillkommer Försvarsmaktens personal att utöva. Detta utesluter inte att personal ur Försvarsmakten utför uppgifter som är nödvändiga för att t.ex.

polisen skall kunna lösa sina uppgifter även om polisen då kommer att använda tvång eller våld. Stöd med sådana uppgifter kan t.ex. innebära en avgörande förutsättning genom att viss materiel som endast finns hos Försvarsmakten kommer till användning. Det bör inte vara något hinder för Försvarsmaktens personal att t.ex. delta i transport av eller annan hantering av sådan materiel. Frågorna har samband även med frågor om vilka risker deltagande personal kan komma att utsättas för. Vi återkommer till aktuella frågor i avsnitt 8.6 och 10.4.

8.4 Särskilt om stöd med trafik tjänst

I direktiven för vår utredning anges att en inriktning skall vara att lämna förslag som kan öka Försvarsmaktens möjligheter att bistå andra myndigheter.

Vi har i föregående avsnitt funnit att det inte utan mycket goda skäl kan bli fråga om att tilldela personal ur Försvarsmakten polis mans befogenhet. Vi har vidare kommit fram till att Försvarsmaktens personal inte bör få användas i stödsituationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

I ett avseende finns en begränsning av Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till polisen som man enligt vår mening skulle kunna överväga att slopa, nämligen stöd till polisens trafik tjänst, förutsatt att det är förenligt med de grundläggande principer som regering och riksdag har lagt fast. En ytterligare förutsättning, som i och för sig gäller andra tänkbara stödsituationer, är att det finns ett uttalat behov av sådant stöd. Andra frågor av betydelse är den möjliga frekvensen av stödet och stödresursens allmänna tillgänglighet.

Vi har mot denna bakgrund prövat om militärpolisen efter begäran av polismyndighet skulle kunna utföra trafik tjänst utan de begränsningar som gäller idag, dvs. endast inom Försvarsmakten och vid övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter. Ett motiv för stöd från Försvarsmakten kunde vara att förstärka polisens trafik tjänst och samtidigt öppna en möjlighet att frigöra poliser för andra uppgifter som inte kan anstå.

Som närmare beskrivits i avsnitt 2.11 tillhör militärpolisen organisatoriskt Försvarsmakten. Den omfattar militär personal som utbildats för polistjänst vid Försvarsmakten samt civil polis personal som i särskild ordning ställs till Försvarsmaktens förfogande. Militärpolistjänsten föregås av särskild utbildning, som också beskrivits i avsnitt 2.11. Utbildningen av militärpoliser och polismyndigheternas poliser företer en del likheter men också skillnader som motiveras av den grundläggande skillnaden i respektive myndighets uppdrag och kärnverksamhet.

Härtill kommer att vanliga polismän i sitt yrke och sin vardag har en helt annan praktisk erfarenhet av operativt polisiärt uppträdande för att lösa uppkommande situationer.

När en militärpolis fullgör sina uppgifter är han eller hon att anse som polisman. Vad som är föreskrivet om civila poliser gäller i tillämpliga delar också för en militärpolis. En order till en militärpolisman i fråga om tjänsten får emellertid endast ges av den under vilken militärpolismannen lyder i denna tjänst. Militärpoliser bär militär uniform och skall vid fullgörande av militärpolistjänst, om inte annat föranleds av tjänsten, bära armbindel eller annat tecken som tydligt anger befattningen som militärpolis. Han eller hon skall också ha en legitimationshandling som visar att innehavaren är militärpolis.

Militärpolistjänsten fullgörs som ordningstjänst, utredningstjänst och säkerhetstjänst. I ordningstjänsten ingår trafik tjänst. Vad som avses med trafik tjänst eller de övriga uppräknade uppgifterna definieras inte i förordningen. Försvarsmakten definierar emellertid i sina interna reglementen trafik tjänst för militärpolisen som trafikövervakning med fordons- och förarkontroll.

Inom Försvarsmakten finns också trafikposter, varmed menas militärpolis, trafiksoldat eller annan militär befattningshavare som genomgått motsvarande utbildning. Vad som i övrigt gäller om trafikpost har vi redogjort för i avsnitt 2.11.

Vi gör mot ovanstående bakgrund följande principiella överväganden.

Polisens behov av stöd till trafikpolisverksamheten är, enligt vad vi har erfarit, i realiteten väldigt litet. Redan av det skälet ställer vi oss tveksamma till att använda Försvarsmaktens personal för uppgifter som ligger utanför myndighetens kärnverksamhet.

Vi bedömer det vidare som uteslutet att militärpolis eller annan militär personal skulle kunna användas utanför Försvarsmakten i trafik tjänst, så som Försvarsmakten har definierat denna verksamhet (trafikövervakning med fordons- och förarkontroll). Skälet härtill är uppenbart; om en civil trafikant vid reguljär övervakning eller kontroll inte frivilligt åtlyder en militär befattningshavare förutsätter det att tjänstemannen kan behöva genomdriva ett beslut eller vidta en åtgärd genom sådant tvång eller våld som endast är förenligt med den myndighetsutövning som faller in under polisens och andra civila myndigheters våldsmonopol.

Ytterligare kan det enligt vår mening inte komma ifråga att använda icke färdigutbildad personal ur Försvarsmakten i trafik tjänst utanför myndighetens egen verksamhet. Till bilden hör då också att antalet färdigutbildade och sålunda lätt tillgängliga militärpoliser och trafikposter varierar över året och över landet.

Ännu en faktor att väga in är hur - eller om - principen att försvarsmaktspersonal alltid skall stå under militärt befäl (jfr 10 § förordningen med reglemente för militärpolisen) går att förena med gällande regler om polismyndighets och polismans uppgifter och ansvar för upprätthållande av lag och ordning, rapportering etc. Som vi ser det måste civila ordervägar och befälsförhållanden m.m. gälla för ordinarie polisiär verksamhet.

Om man väljer att inte ge personal ur Försvarsmakten polismans befogenhet skulle däremot militär personal kunna, på begäran av polisen, lämna stöd för att enbart dirigera trafik även när det inte finns ett sådant samband med Försvarsmaktens egen verksamhet som nuvarande regler förutsätter. Om en trafikant inte följer dirigeringen får ordinarie polis tillkallas för de beslut eller åtgärder som situationen påkallar. För att genomföra detta behöver en ändring göras i 7 § militära vägtrafikungörelsen (1974:97).

8.5 Särskilt om IKFN-förordningen

Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen) anger i 3 § att Försvarsmakten skall medverka (p 4) vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium och (p 5) vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon. Förordningen innehåller i 28-34 §§ närmare regler om åtgärder för kontroll av sjöfart och fiske samt viss annan verksamhet till sjöss. Bestämmelserna utgår som huvudregel från att Försvarsmakten skall anmäla sina iakttagelser till polisen eller annan behörig civil myndighet. När en sådan anmälan har gjorts kan ansvarig myndighet begära Försvarsmaktens biträde vid åtgärder som den begärande myndigheten får vidta. Under vissa angivna förutsättningar kan Försvarsmakten enligt vad som följer av dessa stadganden till och med tillgripa vapenmakt, nämligen i självförsvar eller när det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt och det krävs av den myndighet som begärt åtgärden. När det inte rör sig om självförsvar krävs medgivande av Försvarsmakten.

Detta avser alltså verksamhet som innebär stöd från Försvarsmaktens sida till civila myndigheter i deras myndighetsutövning. Dessa situationer skiljer sig i grunden från de andra uppgifter Försvarsmakten har enligt IKFN-förordningen och som följer av Försvarsmaktens uppgift att hävda Sveriges territoriella integritet. Vid ingripande mot utländsk militär personal och utländska statsfartyg och statsluftfartyg handlar det om myndighetsuppgifter som när de utövas av Försvars-

makten själv kan innehålla inslag av tvång eller våld på folkrättslig grund. Detta ingripande har alltså inget samband med de resonemang vi fört i avsnitt 8.3 huruvida personal ur Försvarsmakten i en uppgift som innefattar stöd bör tilldelas befogenheter att rättsenligt utöva tvång eller våld. Vi har tidigare tagit ställning för att några sådana befogenheter inte bör tillskapas. Vårt ställningstagande gäller på samma sätt i fråga om verksamhet där den hittillsvarande rättsliga grunden kan anses tveksam.

Vi har i avsnitt 6.3 redogjort för uttalanden som gjorts av Sjöverksamhetskommittén angående de delar av förordningen som avser statens verksamhet till sjöss. Uttalandena innehöll att bestämmelser om biträde från Försvarsmakten och om befogenheter härvidlag borde ges i en särskild lag efter en allmän översyn av IKFN-förordningen. Sjöverksamhetskommitténs uttalanden i denna del har inte lett till någon åtgärd från lagstiftarens sida.

Regeringsformen innehåller i 10 kap. 9 § tredje stycket föreskriften 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. Det kan vara så att detta stadgande utgör lagstöd för utövning av tvång eller våld från Försvarsmaktens sida i de avseenden som anges i förordningen men endast om det rör sig om annat än normala fredstida företeelser som sjöfart och fiske eller om ingripandet ingår i hävdandet av territoriet eller sker mot utländska statsfartyg.

Kommentarer i litteraturen lämnar inte något klart besked om hur det aktuella stadgandet i regeringsformen bör tolkas. I allmänna ordalag omnämns att stadgandet är beroende av folkrättsliga regler och att det vid väpnade angrepp mot Sverige kan bli nödvändigt att Försvarsmakten får möjlighet att ingripa med vapenmakt utan bemyndigande från regeringen i varje enskilt fall¹³.

När det gäller tillämpningen av förordningen har det enligt vad vi inhämtat varit mycket sällsynt att fråga alls uppkommer om att Försvarsmakten skulle använda sina befogenheter enligt förordningen långt mindre använda vapenmakt. Det är vidare i praktiken mycket ovanligt att Försvarsmakten, trots vad som anges i förordningen, anmäler iakttagelser till berörda civila myndigheter som skulle kunna föranleda ingripanden. Något exempel på att vapen verkligen skulle ha använts inom Kustbevakningens ansvarsområde för att kontrollera civil sjöfart och fiske är inte känt och därmed, naturligt nog, inte heller att

¹³ Petré – Ragnemalm: Sveriges grundlagar, 12 uppl, 1980, s. 260-262; Holmberg-Stjernquist: Grundlagarna, 1980, s. 361-363 respektive Vår författning, 12 uppl, 2000, s 163-165

Kustbevakningen eller polisen begärt att Försvarsmakten skall biträda med vapenmakt.

I sammanhanget måste beaktas att IKFN-förordningen tillkom under helt annorlunda omvärldsbetingelser än de som gäller idag. Övervakning, tillsyn och kontroll av sjöfart och fiske i de aktuella avseendena är uppgifter som enligt lag och förordning nu ankommer på Kustbevakningen. Kustbevakningen har i lagstiftningen givits de befogenheter som följer av detta ansvar. Denna myndighet har inte tillgång till någon annan beväpning än den som i extrema situationer kan visa sig nödvändig för kustbevakningstjänstemännens skydd och personliga säkerhet. Mot denna bakgrund och då militärt tvång eller våld enligt förhärskande uppfattning inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila finns det anledning att överväga lämpligheten av att möjligheten till våldsanvändning från Försvarsmaktens sida på sjöfartens område finns kvar över huvud taget.

Det är svårt att finna några sakliga motiv för att inte samma principer i fråga om användning av militärt tvång och våld i civil, fredstida verksamhet skall gälla över hela det svenska territoriet. De grundläggande principer som regeringen och riksdagen har gett uttryck för utgör ramen för vårt uppdrag. Reglerna i 28 – 34 §§ IKFN-förordningen, som samlats under rubriken Kontroll av sjöfart och fiske, rör bl.a. kontroll vid misstanke om brott mot sjötrafikförordningen (1986:300) och misstänkt olovligt och olaga fiske. De står inte i överensstämmelse med regeringens och riksdagens vid flera tillfällen upprepade uttalanden i en av de mest centrala frågorna, nämligen att tvång eller våld från militär personal inte skall brukas i civil myndighetsutövning.

Vi har övervägt att föreslå en regel av innebörd att tvångs- och våldsförbudet inte skulle gälla när Försvarsmakten medverkar vid civila myndigheters kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium eller medverkar vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon. Skälet för ett sådant undantag skulle enbart vara att IKFN-förordningens nuvarande regler på dessa områden annars skulle komma att strida mot den av oss föreslagna regleringen. Vi har emellertid avstått från att lägga fram något förslag som skulle bryta mot de bärande principer som statsmakterna har uttalat i frågan.

Detta inverkar inte på bestämmelserna om Försvarsmaktens rätt att använda våld för att hävda Sveriges territoriella integritet och att avvisa kränkningar av territoriet. Några ändringar i IKFN-förordningens föreskrifter i dessa avsnitt är inte erforderliga.

Vid ett genomförande av vårt förslag bör däremot, såvitt nu kan bedömas, ändringar göras åtminstone i 3 och 28 – 34 §§ IKFN-förordningen. En översyn av förordningen ligger inte inom ramen för vårt

uppdrag och har i vart fall inte kunnat ske på den begränsade tid vi haft till förfogande. Vi ansluter oss emellertid till vad Sjöverksamhetskommittén anför om behovet av en översyn av IKFN-förordningen. En inriktning bör vara att här angivna föreskrifter i stället tas in en förordning som knyter an till den nya författning vi föreslår.

8.6 Gränsdragning mot stödformer som av principiella skäl bör uteslutas

En av de mest centrala begränsningar som vunnit allmän anslutning i fråga om Försvarsmaktens verksamhet i fredstid är att man inte skall sätta in någon väpnad trupp mot den egna befolkningen eller andra civila.

Vi har redan dragit slutsatsen att det inte kan bli fråga om att tilldela personal ur Försvarsmakten någon särskild rättslig egenskap när de lämnar stöd åt andra myndigheter eller samhället i övrigt med stöd av de förslag vi lägger fram. Inte heller kan deltagarna tilldelas befogenheter att utöva tvång eller våld på annat sätt än som följer indirekt av regler om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder, särskilt nöd eller nödvärn.

På senare tid har det uppstått debatt med anledning av de våldsamheter som förekommit i bl.a. Göteborg vid politiska toppmöten under Sveriges ordförandeskap i EU.

Det som förekommit har ibland givit upphov till önskemål om att Försvarsmakten skulle lämna stöd åt andra myndigheter på ett sätt som har uppfattats vara förbjudet ”i onödan”. Ibland har det här rört sig om rena missuppfattningar om rättsläget, t.ex. i fråga om att uttryckliga förbud mot stöd från Försvarsmakten skulle finnas där sådana förbud inte finns. Önskemålen om vidgade stödinsatser har någon gång kopplats till önskemål att helt nya regelverk skulle tillskapas med på en gång utvidgade möjligheter till stöd och fullständigt klara garantier mot att missbruk skulle förekomma.

Vi vill framhålla att det inte är realistiskt att tro att man skulle kunna utforma regler på ett sådant sätt att det aldrig skulle uppstå tolkningsproblem i den praktiska tillämpningen. Däremot bör man självfallet sträva efter att göra den legala gränsdragningen så klar som någonsin är möjligt.

Vi har redan i avsnitt 8.3 konstaterat att det inte är lämpligt att ge Försvarsmaktens personal rätt att utöva tvång eller våld i samband med stöd åt civil verksamhet. En konsekvens av detta ställningstagande blir att Försvarsmaktens personal inte bör sättas in i situationer där det

finns risk för att den kan hamna i ett läge där det blir fråga om våldsanvändning från denna personals sida. Det skulle kunna hävdas att en sådan reglering utesluter stöd i vissa situationer där sådant skulle kunna övervägas, t.ex. insatser med militära specialfordon där det inte kan uteslutas att den militära personalen hamnar i en situation där den måste ta till våld. Enligt vår mening är det enda sättet att undvika otydligheter i lagstiftningen dock att man helt utesluter användning av militär personal i situationer som man i förväg ser kan utvecklas på ett sådant sätt att denna personal blir mer eller mindre tvungen att använda tvång eller våld mot enskilda.

Nästa fråga man bör ställa sig är om det i övrigt finns några skäl för att stöd med vissa typer av resurser skulle vara tillåtna medan andra skulle vara uteslutna. Hittills har begreppet transporter i stor utsträckning uppfattats som vägledande för om en stöduppgift med fordon är tillåten eller inte. Denna begreppsmässiga analys synes ha varit inriktad på att avgöra huruvida det varit fråga om en renodlad transport eller om det i verksamheten funnits inslag av operativ verksamhet som enligt lag är förbehållen den myndighet som begär stöd.

Enligt vår mening är det inte särskilt ändamålsenligt att försöka definiera vad som t.ex. är renodlad transport och vad som inte är det. Över huvud taget ser vi inte några skäl för att utesluta stöd med vissa resurser. Avgörande måste i stället vara om t.ex. polisen har behov av dem för att kunna utföra sina uppgifter och om Försvarsmakten har lätt tillgång till resurserna och inte samtidigt behöver dem i sin egen verksamhet.

Många situationer kan tänkas där tillgång till viss materiel som endast finns tillgänglig hos Försvarsmakten underlättar för t.ex. polisen att lösa en uppgift. Situationen kan också vara sådan att det inte är av något värde att enbart ett fordon ställs till polisens förfogande, eftersom det inte finns någon förare hos polisen som kan föra fordonet. Mottagande myndigheter lär sällan ha tillgång till personal som har erforderlig utbildning att hantera utrustning som inte ingår i den mottagande myndighetens normala organisation.

Enligt vår mening bör den omständigheten att användning av viss materiel förutsätter att personal ur Försvarsmakten hanterar den inte i allmänhet utesluta att stöd lämnas i form av såväl materiel som personal. Det manar dock till försiktighet och noggranna överväganden så att inte allmänheten blir osäker om vem som gör ett ingripande eller om det rättsliga stödet för åtgärden. Begränsningen att personal ur Försvarsmakten inte får utöva tvång eller våld annat än i nödvärn, nöd eller liknande gäller självfallet alltjämt.

En bedömning måste göras i förväg inför ett beslut om medverkan från Försvarsmaktens sida i civil verksamhet av de risker som kan upp-

stå. Det kan självfallet inte uteslutas att en situation som har bedömts inte innebära någon risk för vålds- eller tvångsanvändning från Försvarens personalens sida kan komma att utvecklas på ett sätt som man inte förutsett; t.ex. så att personalen utsätts för direkta angrepp. Den regel vi föreslår i denna fråga ger inte Försvarens personal någon som helst rätt att använda tvång eller våld i en sådan situation. I stället gäller för denna personal – precis som för alla och envar – de ansvarsfrihetsgrunder som återfinns i 24 kap. brottsbalken. Försvarens personal har således samma rätt till ansvarsfrihet som alla och envar om man använder våld i t.ex. nödvärn (24 kap. 1 § brottsbalken) eller då man hjälper en polisman som enligt 10 § polislagen har rätt att begå en annars straffbelagd handling (24 kap. 5 § brottsbalken).

Den föreslagna bestämmelsen tar endast sikte på frågan om tvång eller våld från Försvarens personalens sida och innebär inte något hinder mot att sådan personal medverkar i en insats där det finns risk för att det verksamhetsansvariga organet – i de flesta fall polisen – kommer att utöva tvång eller våld. Det är således möjligt att använda t.ex. ett militärt transportmedel med militär förare för att transportera poliser till och under en insats där dessa kan förväntas hamna i en sådan situation att de kommer att använda tvång eller våld.

Det kan eventuellt ifrågasättas om det skall vara möjligt att vid stöd till civil verksamhet i fred använda materiel som till sin art är helt främmande för sådan verksamhet, såsom t.ex. stridsvagnar och stridsflygplan. Enligt vår mening bör man dock inte generellt förbjuda användning av sådan materiel; ett flygplan kan användas för fotograferingsändamål. Vi anser att man uppnår en tillräcklig grad av avgränsning genom att militär personal inte har någon våldsanvändningsrätt.

8.7 Extraordinära situationer

Vi har i avsnitt 8.3 redogjort för att det enligt vår mening i princip inte kan bli aktuellt att tilldela Försvarens personal några vålds- eller tvångsbefogenheter gentemot den egna befolkningen eller andra civila. I avsnitt 8.6 har vi visat vilken betydelse detta ställningstagande får för frågan om vilka stödformer som inte bör komma i fråga.

Inte minst efter terrorattackerna i USA den 11 september i år kan det dock komma att diskuteras om det inte för vissa extrema situationer borde vara möjligt att använda militär personal och utrustning för åtgärder som skulle kunna innebära en våldsutövning gentemot civila. Vissa extrema åtgärder kan sannolikt bara vidtas av militär personal med militär materiel.

En sådan våldsanvändning måste regleras i lag. Det är emellertid knappast möjligt att i lagtext på ett tydligt sätt avgränsa de situationer som är av sådan natur och så allvarliga att det skulle kunna komma i fråga att i civil verksamhet använda Försvarsmakten för sådana våldsåtgärder som är av rent militärt slag. Enligt vår mening är det enda sättet att öppna en möjlighet för användning av militära maktmedel vid sådana våldsamma händelser av civil natur därför att riksdagen bemyndigar regeringen att sätta in militära resurser i vissa extraordinära situationer. Ett sådant bemyndigande skulle i lagtext kunna villkoras på olika sätt. Regeringsformen lägger dock sannolikt hinder i vägen för ett generellt bemyndigande av detta slag från riksdagen till regeringen och en sådan lagstiftning skulle därför kräva grundlagsändring

Av hänsyn till det anförda och till att ett sådant bemyndigande från riksdagen till regeringen dessutom i sak skulle innebära en väsentlig förändring vad gäller hur regeringen får använda Försvarsmakten, anser vi att författningsförslag i denna riktning bör föregås av överväganden på politisk nivå. Vi avstår därför från att lägga fram några förslag i detta avseende.

8.8 Formen för rättslig reglering

Stöd från Försvarsmakten åt andra myndigheter kommer ofta att innebära att Försvarsmakten medverkar i myndighetsutövning mot enskilda. Den yttersta formen av ensidig maktutövning från statens sida mot enskilda innebär tvång eller våld. Av 8 kap. 3 § regeringsformen följer att regler som innebär ingrepp i enskildas personliga förhållanden skall ges i form av lag.

Som framgått av det som sagts tidigare i detta kapitel har vi diskuterat olika möjligheter att personal ur Försvarsmakten skulle få befogenheter som kan tänkas innebära användning av tvång eller våld. Vi har funnit att sådana möjligheter ger effekter eller skapar osäkerhet om rollfördelning på ett sätt som inte kan godtas. På grund av detta har vi dragit slutsatsen att några befogenheter för Försvarsmaktens personal att utöva tvång eller våld mot person inte bör tillskapas.

I och för sig är det fullt tänkbart att det skulle kunna finnas ett politiskt symbolvärde i att det i lag slås fast att Försvarsmaktens personal inte genom de regler vi föreslår får någon som helst rätt att utöva tvång eller våld mot den egna befolkningen eller andra civila. Vår uppgift har emellertid varit att från en juridisk utgångspunkt beskriva, analysera och föreslå förändringar i nuvarande regelverk. Från den utgångspunkten och med hänsyn till vad våra förslag innebär i sak har vi funnit att

det inte av konstitutionella skäl finns anledning att föreslå att nya normer skall få lagform.

Vår slutsats är alltså att det från strikt formell synpunkt inte är nödvändigt att våra förslag ges form av lag. Förslagen faller inte inom det s.k. obligatoriska lagområdet. Regeringens rätt och skyldighet att styra riket innebär, med de begränsningar rättsordningen sätter i övrigt, att den styr sina myndigheter, bland dem Försvarmakten. Det är därför formellt sett tillräckligt att de nya reglerna ges genom en förordning.

9 Förutsättningar för att stöd skall kunna lämnas

9.1 Inledning

I kapitel 8 har vi analyserat och tagit ställning till vissa principiella frågor som bör ligga till grund för en samlad normgivning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Utifrån de ställningstaganden vi gjort där utvecklar vi i kapitel 9 våra resonemang om hur reglerna bör utformas.

Det behöver närmare utvecklas

- vilka mottagare som skall kunna komma i fråga för stöd från Försvarsmakten,
- hur de nya regler vi föreslår skall tillämpas i förhållande till de normer som redan finns,
- om det bör anges med vilka resurser som stöd får lämnas,
- avvägningen mot Försvarsmaktens egen verksamhet och betydelsen av tillgången till resurser,
- huruvida Försvarsmakten i några situationer skall ha skyldighet att lämna stöd,
- på vilka sätt intresseavvägningar kan komma att göras vid stöd till andra mottagare än statliga myndigheter, kommuner eller landsting,
- behovet att ange de nivåer där beslut skall fattas om begäran och tillhandahållande av stöd från Försvarsmakten, och
- vilka principer som skall gälla för ledning och samordning av en insats som innehåller stöd från Försvarsmakten.

9.2 Till vilka bör stöd kunna lämnas?

När det gäller frågan om vilka mottagare som skall kunna komma i fråga för mottagande av stöd från Försvarsmakten kan rättsligt sett tre kategorier urskiljas. Den första kategorin är statliga myndigheter, andra

än Försvarsmakten själv. Det är här fråga om verksamhet inom staten som ett och samma subjekt. Begränsningar som är nödvändiga av rätts-säkerhets- och andra skäl har vi berört i våra överväganden i principi-ella frågor i kapitel 8.

En andra kategori är kommuner och landsting samt till dessa knutna subjekt. Regler för kommuners förhållanden skall ges i form av lag. De stödformer vi föreslår torde emellertid påverka kommunerna endast på så sätt att även de skall få möjlighet till fördelar av en effektiv användning av samhällets resurser totalt sett. Det handlar inte om att tilldela kommuner några nya uppgifter.

Inte minst sedan början av 1990-talet har samhället undergått genomgripande förändringar i en rad avseenden. Detta gäller särskilt synen på offentlig verksamhet i sig och på gränsdragningar mellan offentliga och privata sektorer. En renodling av den statliga verksamheten pågår i enlighet med regeringens riktlinjer i prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. Syftet är att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter och mellan staten och andra rättssubjekt. Samhällsviktig verksamhet bedrivs i samverkan mellan många olika utövare. En viktig aspekt på att privata subjekt tagit över uppgifter som staten och kommunerna tidigare svarat för är att den totala nyttan av offentliga och privata resurser i samverkan kan bidra till ett effektivare utnyttjande totalt sett för samtliga aktörer.

Vår slutsats är att det inte finns anledning att utesluta någon kategori av mottagare från möjligheten till stöd från Försvarsmakten. Vi återkommer i avsnitt 9.7 till frågan om krav på att bedriva verksamhet skall vara av intresse för samhället för att stöd från Försvarsmakten skall kunna komma i fråga.

9.3 Förhållandet till annan normgivning

Vi anser att regleringen av Försvarsmaktens stöd i princip bör finnas samlad i en författning. Bestämmelser i två lagar som har stor praktisk betydelse för andra myndigheters samverkan med Försvarsmakten kommer dock att fortsätta gälla.

- Räddningstjänstlagen
- Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen)

Även i andra författningar finns specialbestämmelser om Försvarsmaktens medverkan i civil verksamhet. Ett sådant exempel är vissa

regler i IKFN-förordningen. Ett annat exempel är den av oss föreslagna ändringen i militära vägtrafikkungörelsen.

Denna typ av specialreglering påverkas inte i sig av den av oss föreslagna mer generellt inriktade förordningen. En bestämmelse av denna innebörd bör för tydlighetens skull tas in i förordningen. Som vi påpekat i avsnitt 8.5 kan det dock finnas skäl att anpassa föreskrifter i andra författningar till de principer som bär upp den av oss föreslagna förordningen.

En central författning av administrativ art när det gäller statliga myndigheters tillhandahållande av varor och tjänster är *avgiftsförordningen* (1992:191).

Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt 4 § får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. tjänsteexport,
9. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
10. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

Varor och tjänster får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Beträffande tjänsteexport finns ytterligare bestämmelser i tjänsteexportförordningen (1992:192).

Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. För avgifter som tas ut enligt 4 § får myndigheten själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om grunderna för avgiftsättningen, om inte regeringen har beslutat något annat. En myndighet får bestämma avgiftens storlek endast efter särskilt bemyndigande. Myndigheten får dock själv besluta om storleken av de avgifter som tas ut för varor och tjänster enligt den nyss gjorda uppräkningslistan.

Avgiftsförordningen reglerar ett stort antal fall av myndigheters utåtriktade verksamhet av förhållandevis enkelt slag. Förordningen bör

gälla även för Försvarmakten. Avgiftsförordningen tillåter utlåning av tillfällig natur eller som är av mindre omfattning. I fråga om utrustning anser vi att Försvarmaktens verksamhet har en så hög grad av specialisering att regleringen i den av oss föreslagna förordningen om under vilka förutsättningar och på vilka villkor tillhandahållande får ske bör gälla även när fråga är om utlåning av tillfällig natur eller mindre omfattning. Också detta bör framgå av den förordning vi föreslår.

Till frågor om prissättning för stöd med utrustning och för stöd av annat slag återkommer vi i avsnitt 11.2.

9.4 Stödformer

En ny förordning om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet bör dels ge uttryck för de principer som bör råda för dessa frågor, dels innebära en systematisering av regelverket.

Den nuvarande förordningen om militär medverkan i civil verksamhet bygger på principen att vissa närmare uppräknade verksamheter anges som tillåtna. Detta har lett till osäkerheter i tillämpningen och diskussioner i efterhand angående om en viss insats fallit in under det som är tillåtet eller ej. Som sagts i avsnitt 8.6 saknas det enligt vår mening – bortsett från frågan om användande av våld eller tvång – skäl att generellt utesluta någon form av stöd. I stället bör Försvarmakten ges möjlighet att stödja samhället med alla sina resurser. På så sätt undviker man också mer eller mindre krystade tolkningar av vad som kan anses falla in under olika begrepp – som t.ex. transporter. Däremot bör möjligheten till stöd från Försvarmakten göras beroende av ett antal olika faktorer. Som vi konstaterat redan i kapitel 8 bör Försvarmaktens personal aldrig användas i situationer där det kan finnas någon risk för att personalen kan hamna i situationer där den kan komma att använda våld eller tvång mot enskilda.

I följande avsnitt i detta kapitel och i kapitlen 10 och 11 diskuterar vi vilka faktorer som bör vara gränssättande för Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

9.5 Försvarmaktens verksamhet och betydelsen av lämpliga resurser

I våra direktiv sägs att stöd från Försvarmaktens sida inte får vara dimensionerande för dess verksamhet. Det skall vara fråga om ett effek-

tivt utnyttjande av resurser, inte om att tillskapa nya verksamheter inom Försvarmakten eller om att utöka det allmännas åtaganden totalt sett.

Det säger sig närmast självt att stöd inte kan komma i fråga om inte Försvarmakten har tillgång till lämpliga resurser i fråga om materiel eller personal.

En första fråga är därför huruvida resurser alls finns hos Försvarmakten. Nästa fråga är om resurserna behövs för annan verksamhet som åligger myndigheten, såsom utbildning av personal och incidentberedskap. Sådan verksamhet liksom Försvarmaktens deltagande i verksamhet som framgår av lag, inte minst räddningstjänst och verksamhet enligt skyddslagen, måste i första hand få ta resurserna i anspråk.

En annan fråga är om det för stöd från Försvarmakten skall krävas att den som begär stödet saknar egna resurser. Ekonomiska motiv eller knapphet i allmänhet är inte detsamma som att resurser saknas. Principiellt bör statliga och kommunala myndigheter lösa sina uppgifter med egna tillgängliga resurser. Det är från principiella och demokratiska synpunkter olämpligt att resurser som anvisats för viss verksamhet används för andra ändamål. Vid en bedömning av om stöd bör lämnas bör man därför också väga in vilka resurser som eventuellt finns hos den som begär stöd.

Vi anser det dock inte lämpligt att i författningstext försöka kvalificera behovet av stöd hos det civila organet. Enligt vår mening bör i stället en avvägning göras i varje enskilt fall av behovet hos den som begär stöd i förhållande till i vad mån lämpliga resurser finns tillgängliga hos Försvarmakten.

Det finns vidare en tidsmässig aspekt på frågan om resurser. Försvarmakten kan tänkas påbörja en viss stödinsats för att därefter avsluta denna så snart adekvata och tillräckliga resurser blivit tillgängliga hos den som begärt stöd.

9.6 Skyldighet eller frivillighet för Försvarmakten

Den nuvarande regleringen i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet av Försvarmaktens stöd till samhället i övrigt bygger på en skyldighet för Försvarmakten att lämna stöd i ett speciellt fall, nämligen med helikoptertransporter i nödsituationer. I övrigt anges ett antal verksamheter eller mottagare av stöd, i fråga om vilka Försvarmakten har möjlighet men inte skyldighet att lämna stöd under vissa närmare angivna förutsättningar.

Redan av våra direktiv följer att de regler som för närvarande gäller för stöd med helikopterflygning för sjuktransporter bör fortsätta att gälla. Däremot måste ställning tas till frågan om skyldighet eller frivillighet för Försvarsmakten att lämna stöd i andra situationer.

En skyldighet för Försvarsmakten att lämna stöd i vissa situationer kan tänkas ha vissa fördelar. Det skulle t.ex. kunna hävdas att stöd kunde förutses med en högre grad av säkerhet, att prioriteringar i vissa situationer skulle komma till tydligare uttryck eller att frågan om Försvarsmaktens stöd inte skulle bli föremål för en skönsmässig bedömning.

Enligt vår mening bör dock det slutliga avgörandet av om stöd skall lämnas eller ej alltid ligga hos Försvarsmakten. Det är den myndigheten som har fått resurserna sig tilldelade av statsmakterna för att lösa vissa angivna uppgifter. Den bör då också ha rätten att avgöra om det är möjligt och lämpligt att använda resurserna för annan verksamhet i en viss situation. Det är också Försvarsmakten som har ansvaret för sin personal och materiel och därför bör ha rätt att säga nej till verksamhet som man bedömer som riskfylld eller olämplig. Vidare är det svårt att tänka sig att slutlig ställning till om lämnande av stöd är författningens enligt eller ej skulle kunna tas av någon annan än Försvarsmakten.

Som vidare framgår av våra direktiv intar polisen, Kustbevakningen och Tullverket en särställning när det gäller frågor om stöd från Försvarsmakten. Dessa myndigheter bedriver verksamhet av sådant slag att stöd med Försvarsmaktens resurser kan ligga närmare till hands för deras del än för andra myndigheter eller samhällsorgan. Vi har därför övervägt i vad mån denna särställning bör komma till uttryck i författningstext.

Vi har framför allt diskuterat om Försvarsmakten i förhållande till polisen, Kustbevakningen och Tullverket borde ha en skyldighet att lämna stöd – under förutsättning givetvis att lämpliga resurser finns tillgängliga och att stöduppgiften inte faller utanför vad som är tillåtet eller lämpligt. Vi har dock stannat för att inte föreslå någon sådan särreglering. Det i det föregående förda resonemanget har relevans även här: statsmakterna har givit Försvarsmakten resurser för att myndigheten skall kunna lösa sina egna uppgifter. Det skulle då te sig underligt om frågan om hur dessa resurser bör disponeras i vissa lägen skulle läggas i händerna på andra myndigheter. Det bör således enligt vår mening alltid – även i förhållande till de nämnda myndigheterna – ligga på Försvarsmakten att avgöra om man skall hörsamma en begäran om stöd eller inte.

I 2 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten anges att Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svå-

ra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Denna reglering innebär dock inte någon skyldighet för Försvarsmakten att konkret agera i vissa situationer och den står därför på intet sätt i strid mot vårt förslag att Försvarsmakten skall ha rätt att avgöra om stöd skall lämnas eller inte..

Självfallet har dock regeringen alltid möjlighet att genom ett särskilt beslut uppdra åt Försvarsmakten att – inom ramen för vad grundlag och lag tillåter – ställa sina resurser till samhällets förfogande.

9.7 Intresseprövning

Försvarsmakten är liksom mycken annan statlig verksamhet finansierad med skattemedel. Dess resurser bör därför endast användas när det gagnar ett allmänt samhälleligt intresse.

Statliga myndigheter, kommuner och landsting skall enligt den lagstiftning som reglerar deras verksamhet endast ägna sig åt verksamhet som är av intresse för befolkningen och samhället. Ett stöd från Försvarsmakten till dessa offentliga organ får därför alltid anses vara till gagn för samhället.

Även enskilda organ bedriver i stor utsträckning verksamhet som får anses ha ett stort samhälleligt intresse. Detta torde för övrigt vara fallet i än större utsträckning nu än tidigare, eftersom verksamhet som förr sköttes av de offentliga organen numera i enlighet med rådande principer om renodling av statlig verksamhet (se prop. 1997/98:136 s. 35-36) i många fall har förts över till privata aktörer. På den privata sidan bedrivs dock därutöver åtskillig verksamhet som antingen klart kan sägas sakna allmänt samhällsintresse eller där det i vart fall kan råda delade meningar om något sådant intresse föreligger eller inte.

Som exempel på verksamhet på den privata sidan där stöd från Försvarsmakten kan ifrågakomma men där det också ter sig tveksamt om det verkligen föreligger något samhällsintresse kan nämnas olika typer av idrottsarrangemang. Enligt vår mening kan man i dessa fall i allmänhet inte anse att verksamheten omfattas av något allmänt intresse från samhällets sida.

Det kan dock finnas skäl för Försvarsmakten att stödja verksamhet även om kravet på allmänt samhällsintresse inte är uppfyllt, om man härigenom ges utbildnings- och övningsmöjligheter som man annars inte skulle ha. En förutsättning måste dock givetvis alltid vara att den bedrivna verksamheten från allmänna utgångspunkter är lämplig.

En annan sak är att Försvarsmakten kan ha ett eget intresse av att i olika sammanhang sprida information om sin verksamhet bl.a. i syfte

att främja rekrytering vid t.ex. mässor och idrottsevenemang. I dessa fall är syftet dock inte att stödja annan verksamhet.

9.8 Nivåer för framställningar och beslut om stöd

Det stöd som kan bli aktuellt från Försvarsmakten till offentliga eller enskilda organ kan ta sig många former och kan också skilja sig åt väsentligt vad gäller inriktning och omfattning.

När det gäller begäran från ett enskilt organ om stöd, går det knappast att reglera på vilken nivå man skall besluta om att begära stöd. Vad beträffar offentliga organ skulle man däremot kunna tänka sig en sådan nivåreglering. Detta skulle dock inom det statliga området strida mot den ståndpunkt som statsmakterna numera intagit vad gäller styrningen av den statliga förvaltningen. I princip åligger det en myndighetschef att delegera beslutsbefogenheterna inom myndigheten. Det saknas skäl att se saken på något annat sätt när det gäller frågan om begäran av stöd från Försvarsmakten.

Inte heller vad beträffar kommuner och landsting finner vi skäl till någon specialreglering.

Självfallet bör dock berörda chefer se till att dessa frågor hanteras på hög nivå, framför allt i de fall där det är fråga om att begära stöd av inte enbart enklare slag eller ringa omfattning.

För polisens del råder speciella förhållanden. De lokala polisorganen är statliga myndigheter och har – om inte någon särreglering görs – rätt att begära stöd till sin verksamhet. Så länge fråga är om stöd i mindre omfattning får detta anses vara en rimlig ordning. Vi anser däremot att begäran från polisens sida om ett mer omfattande stöd från Försvarsmakten bör kanaliseras via Rikspolisstyrelsen. Denna centrala nivå har överblick över dels landets samlade polisresurser, dels de resurser som kan finnas hos andra myndigheter. På så sätt får man garantier för en för hela landet enhetlig syn på dessa frågor och minskar risken för att militär utrustning och personal efterfrågas för uppgifter där sådant stöd antingen inte behövs eller också inte är lämpligt.

Vad därefter gäller frågan på vilken nivå inom Försvarsmakten som beslut om stöd skall fattas måste en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av enhetlighet i bedömningarna och å andra sidan praktiska hänsyn.

Överbefälhavaren bestämmer i stor utsträckning – på samma sätt som andra myndighetschefer – hur myndighetens beslutsbefogenheter skall fördelas inom myndigheten. Om regeringen önskar göra undantag

från denna ordning, krävs en uttrycklig författningsreglering. En sådan har gjorts i 29 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten såvitt avser beslut om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt vår mening bör frågan om mer omfattande militärt stöd till civil verksamhet hanteras på central nivå inom Försvarsmakten. På så sätt skapas förutsättningar för en enhetlig hantering. Vi anser att detta är så väsentligt att regeringen bör i förordning föreskriva denna särskilda beslutsordning. Beslut i dessa frågor bör därför fattas inom Högkvarteret eller Operativa insatsledningen.

Framställningar om mindre omfattande stöd måste dock av praktiska skäl hanteras ute i Försvarsmaktens regionala eller lokala organisation. Beslut bör dock alltid fattas av chefen för berörd organisationsenhet; dessa frågor lämpar sig inte för delegering.

9.9 Frågor om ledning och samordning av en insats

9.9.1 Inledning

Arten och omfattningen av samt antalet deltagare i en stödinsats från Försvarsmakten kommer att variera. Detta ger anledning att närmare överväga frågan huruvida deltagare ur Försvarsmakten uppträder som enskilda deltagare eller som en sammanhållen enhet.

Det förra fallet, där enskilda deltagare kan stå under ledning av en civil chef, utgör inte något särskilt problem. För det senare fallet behövs däremot normgivning. Enligt nuvarande synsätt skall en enhet ur Försvarsmakten stå under befäl av en militär chef.

9.9.2 Civila och militära regelsystem

Det finns olikheter i Försvarsmaktens och andra myndigheters förhållnings- och arbetssätt vid lösandet av en uppgift. Detta är också fullt naturligt med hänsyn till de grundläggande skillnaderna vad gäller verksamheternas syften.

I avsnitt 2.11 har vi redogjort för uppbyggnaden av och principerna bakom säkerhetsbestämmelser som gäller för Försvarsmaktens verksamhet.

Försvarsmakten skall bl.a. utbilda personal för krigstjänstgöring. Detta innebär i fred att personalen under kontrollerade former övas för att i helt annorlunda situationer kunna uppnå ett visst givet mål. Detta kommer till uttryck i 1 § förordningen med instruktion för Försvars-

makten. Det anges där att grunden för Försvarmaktens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid, dvs. verksamhet i krig.

Olikheter finns i synsätten även i fråga om säkerhetsbestämmelser, t.ex. om säkerhetsavstånd vid verksamhet som innebär särskilda risker eller i fråga om vilken verksamhet som får utföras i tätbebyggt område.

Försvarmaktens övnings- och utbildningsverksamhet avser ytterst en krigssituation. När en stödinsats i civil fredstida verksamhet kommer i fråga måste myndigheten ta ställning till om uppgiften ligger inom ramen för vad som gäller för stödinsatser och om den därmed går att lösa med Försvarmaktens medel och metoder. Råder tvekan om detta skall Försvarmakten avböja att lämna stöd.

Polisen, Kustbevakningen och Tullverket har inte möjlighet att på samma sätt avböja en uppgift. Tvärtom har de en på tjänsteansvar vilande skyldighet att handla i de olika situationer som regleras i lag. Deras verksamhet gör det väsentligt att nå ett mål med en särskilt noggrann avvägning i förhållande till de resurser, medel och metoder som står till buds. I vissa situationer kan detta innebära mindre säkerhetsmarginaler för den verksamhet som utövas av polisen och andra civila myndigheter än den verksamhet som Försvarmakten utövar i fred. Det skulle emellertid vara en orimlig generalisering att säga att den ena eller den andra typen av regel- eller säkerhetssystem vore mer eller mindre rigoröst än det andra.

Tillämpningen av regelsystem som är tänkta för så vitt skilda situationer innebär att risk för misstag med skadliga eller icke godtagbara effekter skulle uppstå om den ena av två samverkande myndigheter skulle verka enligt ett annat regelsystem än i sin ordinarie verksamhet för vilken man är utbildad och övad och som man har praktisk erfarenhet av. När Försvarmakten lämnar stöd bör man därför tillämpa sina egna interna regelsystem.

En stödinsats från Försvarmaktens sida får anses lämnas av myndigheten som sådan. Om Försvarmakten skulle lämna stöd åt civila myndigheter under villkor som innebär att myndigheten skulle handla enligt regler som inte är förenliga med vad som gäller för myndighetens ordinarie fredstida verksamhet, kan detta vara ett skäl för att den önskade stödinsatsen skall avböjas. Som vi anför i avsnitt 9.5 bör Försvarmakten alltid ha det slutliga avgörandet vad gäller om stöd skall lämnas eller ej.

9.9.3 Överväganden om ledningsfrågor

I de båda närmast föregående avsnitten har vi behandlat frågor om vilka problem som kan uppstå när två eller flera myndigheter med olik-

heter i regelsystem och krav på snabb anpassning till svåra situationer skall samverka med varandra och någon eller några av dem skall lämna stöd för en viss uppgift. De resonemang vi fört rubbar inte de uppfattningar som finns om att Försvarsmakten behöver kunna uppträda under enhetlig ledning och ej heller grundsatsen att civil verksamhet skall bedrivas och ledas av civila organ.

Det är enligt vår mening väsentligt att den avvägning som återgivits inledningsvis i avsnitt 9.9.1 kommer till tydligt uttryck.

En insats från exempelvis polisen, Kustbevakningen eller Tullverket skall alltid stå under respektive civil myndighets ledning. Samtidigt skall en stödjande enhet ur Försvarsmakten närmast ledas av en militär chef. Detta innebär att en stöduppgift som Försvarsmakten åtar sig bör formuleras som ett uppdrag med vissa ramar eller begränsningar.

Om nya beslut fattas eller nya besked lämnas från polisen skall Försvarsmakten följa dessa ändringar, om de ligger inom ramen för det ursprungliga beslutet att stödja som myndigheten har fattat. Skulle uppgiften däremot ändra karaktär och komma att ligga utanför det tidigare uppdraget måste ett nytt beslut fattas av Försvarsmakten i frågan om stöd får lämnas eller inte.

Principen att ansvaret för ledningen av en insats alltid skall vara civil finner vi så självklar att det inte ens framstår som erforderligt att den återges i förordningstext. Däremot bör regeln om att en enhet ur Försvarsmakten alltid skall stå under ledning av en militär chef i klarhetens intresse framgå uttryckligen i den förordning vi föreslår.

10 Personal

10.1 Inledning

Om den myndighet som behöver stöd inte har egen personal som behärskar användningen av den militära materiel som man vill låna, är man beroende av att även få disponera Försvarmaktens personal. Det kan också finnas behov av att få disponera Försvarmaktens personal bara på grund av dess unika kunskaper. En väsentlig fråga är då i vad mån det är möjligt att använda sig av Försvarmaktens personal när myndigheten lämnar stöd till civil verksamhet.

Försvarmaktens personal kan grovt sett delas in i anställd personal, totalförsvarspliktig personal och personal som tecknat avtal om s.k. frivillig tjänstgöring. Närmare bestämmelser om personal som tjänstgör i Försvarmakten finns i förordningen med bestämmelser för Försvarmaktens personal.

Med totalförsvarspliktig personal avses, enligt nyss nämnda förordning, totalförsvarspliktiga som enligt lagen om totalförsvarsplikt har skrivits in eller krigsplacerats för tjänstgöring i Försvarmakten och som inte är yrkesofficerare, reservofficerare eller officersaspiranter. Totalförsvarspliktig personals tjänstgöringsskyldighet regleras helt och hållet av lagen om totalförsvarsplikt. Detta innebär att totalförsvarspliktig personal inte är skyldig att delta i all verksamhet som Försvarmakten skall utföra. Övrig personals arbetskyldighet regleras av deras respektive avtal.

10.2 Totalförsvarspliktig personal

10.2.1 Allmänt om totalförsvarsplikten

Totalförsvarsplikten omfattar alla som bor i Sverige från början av det kalender år som han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. En totalförsvarspliktig är bland annat skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som

hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Sådan tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt och civilplikt omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Värnplikten fullgörs hos Försvarsmakten och skall alltid inledas med grundutbildning. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast män som är svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår då en man fyller nitton år till slutet av det år han fyller fyrtiosju år. Kvinnor som, efter antagningsprovning enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, skrivits in för värnplikt är därefter skyldiga att fullgöra värnplikt.

10.2.2 Grundutbildningens och repetitionsutbildningens omfattning

Regeringsformen garanterar varje medborgare ett skydd gentemot det allmänna mot frihetsberövanden och vissa andra begränsningar i rörelsefriheten. Begränsningar i rörelsefriheten får göras i lag endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Reglerna om totalförsvarsplikt är att betrakta som begränsningar av rörelsefriheten.

Bestämmelserna om utbildningsplikt motiveras av att den som är totalförsvarspliktig är skyldig att fullgöra beredskaps- och krigstjänst. Grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll styrs av detta mål. För att inte komma i konflikt med den grundlagsskyddade rörelsefriheten finns i dag särskilt angivet i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt att grundutbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Frågan om grundutbildningens och repetitionsutbildningens innehåll och därmed omfattningen av de totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet har varit föremål för granskning av 1998 års Pliktutredning, se betänkandet Totalförsvarsplikten, SOU 2000:21. Härefter har regeringen redovisat sin syn på utbildningspliktens omfattning i propositionen Bättre villkor för totalförsvarspliktiga 2001/02:11.

Regeringens uppfattning är, såsom den har redovisats i propositionen, att utbildning som inte korresponderar med en skyldighet att tjänstgöra går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med utbildningen. Regeringen konstaterar också i nämnda proposition,

att utgångspunkten alltså skall vara att det måste finnas en koppling mellan utbildningen och en tjänstgöringsplikt. Avsaknaden av en sådan koppling bryter den grundläggande ordning som nuvarande utbildningsplikt bygger på. Den begränsning i rörelsefriheten som följer av utbildningsplikten skulle därmed gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett utbildningsplikten. Utbildning som inte har betydelse för den tänkta krigsuppgiften kan därför inte ske med stöd av utbildningsplikten inom ramen för totalförsvarsplikten.

I detta sammanhang har regeringen också understrukit att totalförsvarspliktiga inte med stöd av totalförsvarsplikten är skyldiga att delta i annan verksamhet som Försvarmakten har att utföra. Deltagande i olika uppdrag som Försvarmakten har kan visserligen ibland framstå som bra övningstillfällen. Om verksamheten inte är planerad som en övning utan i första hand syftar till att ett arbete skall bli utfört saknas dock många gånger de moment som just karakteriserar en övning, inbegripet frågor om säkerhet och kontroll. I sådan verksamhet, såsom till exempel minröjningsoperationer utomlands, skall de totalförsvarspliktigas deltagande grundas på frivillighet, vilket också är fallet idag.

10.2.3 Skyldighet att medverka i stödverksamhet

Totalförsvarsplikten utgör grunden för Försvarmaktens personalförskning. Under utbildningen lär sig de totalförsvarspliktiga att hantera den militära materielen. De resurser som Försvarmakten disponerar och som andra myndigheter kan ha behov av att låna hanteras därför ofta av totalförsvarspliktiga.

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

Vid ställningstagande till om en medverkan av totalförsvarspliktiga skulle kunna anses utgöra ett led i deras utbildning måste man beakta inte bara verksamhetens art utan också hur lång tid den kan beräknas pågå. Är det fråga om en långvarig medverkan från Försvarmaktens

sida kan det vara mer tveksamt om ett deltagande verkligen kan utgöra ett led i utbildningen av berörd pliktpersonal.

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

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

I detta sammanhang bör för tydlighetens skull även nämnas att när Försvarsmakten lånar ut materiel i en räddningstjänstsituation kan totalförsvarspliktiga vara skyldig att delta. De totalförsvarspliktiga deltar då i räddningstjänst. Deltagandet anses då inte ske med stöd av totalförsvarsplikten utan skyldigheten att delta följer av räddningstjänstplikten enligt 44 § räddningstjänstlagen.

10.3 Anställd personal och frivillig personal

Anställd personals arbetsskyldighet följer av anställningsavtalet. Inom ramen för anställningsavtalet har arbetstagaren en skyldighet att utföra allt arbete som har ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer (jfr Arbetsdomstolens dom 1929 nr 29). Anställd personals skyldighet att delta i det stöd som Försvarsmakten lämnar till andra är således helt avhängigt av den enskildes anställningsavtal och yrkeskvalifikationer.

Den frivilliga personalens tjänstgöring i Försvarsmakten är också grundad på ett avtalsförhållande. Arbetskyldighetens omfattning framgår således även för dem av respektive avtal.

10.4 Risker

Försvarsmaktens stöd kan förekomma i många olika situationer och lämnas till många olika aktörer i samhället. Som tidigare framhållits är en förutsättning för stöd ofta att Försvarsmaktens personal medverkar. Fråga uppkommer då om Försvarsmaktens personal bör delta i situationer som i förväg kan bedömas innebära en risk för att personalen skadas.

Det kan förekomma att Försvarsmakten har en högre risknivå för en viss verksamhet än en stödsökande myndighet har för att lösa samma

typ av uppgift. Skälet till detta är att den högre risknivån kan vara nödvändig för att man skall kunna lösa uppgiften i den militära miljön och under de betingelser som Försvarsmakten måste arbeta för att nå syftena med sin verksamhet. Vår uppfattning är att Försvarsmakten i sin stödverksamhet normalt sett inte skall ha ett större risktagande än den stödsökande myndighetens risknivå vid utförande av uppgiften. Enligt vår mening kan det således aldrig vara acceptabelt att använda Försvarsmaktens personal i situationer som den stödsökande myndighetens personal inte skulle delta i eller agera vid på grund av att det är för farligt. Inte heller kan det komma i fråga att Försvarsmaktens personal skall utsättas för risker som är större än de som accepteras i Försvarsmaktens ordinarie fredstida verksamhet.

Vi anser sammanfattningsvis att Försvarsmakten inte skall lämna stöd med personal när Försvarsmakten i förväg ser att det finns en inte obetydlig risk för att den egna personalen kan komma att skadas. Om det föreligger en sådan risk, bör man således inte delta med vare sig totalförsvarspliktig personal eller med anställd eller frivillig personal. Inte heller bör man då ingå avtal om särskild tjänstgöring för den aktuella situationen.

10.5 Utbildning, information och samövning

Innan Försvarsmakten tar ställning till en begäran att myndigheten skall lämna stöd med egen personal måste Försvarsmakten göra en bedömning av personalens kompetens i förhållande till uppgiften. Den stödsökande står inte i något arbetsrättsligt eller liknande förhållande till Försvarsmaktens personal. Det är Försvarsmakten som har ett avtalsförhållande eller ett förhållande grundat på lagen om totalförsvarsplikt gentemot sin personal. Det är därmed Försvarsmakten som också är ansvarig för den personal som myndigheten avdelar för en stöduppgift genom utövandet av sin arbetsledningsrätt. Därför har Försvarsmakten en skyldighet att se till att den personal som skall delta i annan verksamhet än den egna myndighetens ordinarie verksamhet, har den utbildning som krävs för att fullgöra uppgiften. Det måste även vara Försvarsmaktens ansvar att se till att den egna personalen har kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Självfallet är det den stödsökandes skyldighet att förse Försvarsmakten med allt det underlag som behövs för att Försvarsmakten skall kunna informera sin egen personal.

För att såväl Försvarsmaktens personal som den personal som man skall samarbeta med skall kunna få lämplig utbildning och övning bör det även vara möjligt för Försvarsmakten att delta i övningar för att

förbereda stöd till civil verksamhet. Utan en möjlighet att delta i övningar kan stöd i praktiken många gånger bli omöjligt. Denna möjlighet bör enligt vårt förmenande inte heller vara inskränkt till övningar inför en viss konkret stödinsats. En sådan inskränkning av möjligheten till samövning skulle många gånger innebära att något stöd inte kan lämnas. När en stödinsats är brådskande finns sällan tid för övning. Är stödinsatsen beroende av att uppgiften har föregåtts av en samövning skulle Försvarsmakten – utan möjlighet att i förväg öva – inte kunna lämna något stöd. Även när det gäller samövningar gäller givetvis vad som sagts i avsnitten 10.2 och 10.3 om i vilken utsträckning Försvarsmaktens personal är skyldig att delta. Totalförsvarspiktiga är således skyldiga att delta i en sådan övning endast om den kan anses utgöra ett led i deras utbildning. För anställd och frivillig personal är skyldighetens omfattning beroende av innehållet i deras avtal.

Riksdagen och regeringen har lagt fast att stödverksamheten inte skall vara dimensionerande för Försvarsmakten. Förhållandet framgår också av våra direktiv. Detta skulle kunna utgöra en begränsande faktor när det gäller i vilken utsträckning Försvarsmakten kan avsätta resurser för att delta i övningar för stödverksamhet. Vi vill emellertid peka på att den stödsökande myndigheten har att komma överens med Försvarsmakten om på vilket sätt och i vilken omfattning övningar bör genomföras. I detta ligger bl.a. att Försvarsmakten kan ställa krav på ekonomisk kompensation för sin medverkan. Härutöver anser vi att regeringen i de årliga regleringsbreven kan ge den inriktning avseende övning inför stödverksamhet som från ett statsmaktsperspektiv kan anses vara nödvändig. Vi anser således att det inte behövs någon författningsreglering i detta avseende.

11 Ekonomiska frågor

11.1 Inledning

Utredningen skall enligt sitt uppdrag belysa frågor om i vilken utsträckning och på vilka grunder Försvarmakten skall ta betalt för sin medverkan eller sitt stöd i övrigt. Vidare skall utredningen belysa konkurrensaspekter, försäkringsfrågor och skadeståndsansvar som kan uppstå när Försvarmakten lånar eller hyr ut egendom. En särskild del av uppdraget innefattar att se över och utreda behovet, innebörden och placeringen av bestämmelsen om Försvarmaktens möjlighet att sälja lös egendom i 6 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet mot bakgrund av tillkomsten av förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarmakten.

I detta kapitel behandlas inledningsvis frågorna om prissättning av de tjänster som Försvarmakten kan komma att tillhandahålla som ett stöd åt civila myndigheter. I ett följande avsnitt beskrivs översiktligt de konkurrensrättsliga regler som har bedömts vara tillämpliga vid denna typ av verksamhet. Frågor rörande regleringen av Försvarmaktens möjligheter att överlåta eller upplåta lös egendom behandlas i avsnitt 11.4. Belysningen av de skadeståndsrättsliga och försäkringsrättsliga frågeställningarna sker främst genom en till betänkandet bifogad promemoria författad av f.d. justitierådet Bertil Bengtsson¹.

11.2 Prissättning

11.2.1 Allmänt

De övergripande principerna om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten och den s.k. finansmakten återfinns i 8 och 9 kap. regeringsformen (RF). Av RF och dess förarbeten kan utläsas att den avgörande skillnaden mellan en skatt och en avgift är huruvida den som er-

¹ se bilaga 3.

lägger betalningen får en direkt motprestation eller ej. Om en direkt motprestation utgår betraktas betalningen som en avgift, i annat fall har en skatt erlagts. Av 1 kap. 4 § andra stycket och 8 kap. 3 § RF framgår att skatter endast kan beslutas genom lag. Beskattningsrätten tillhör med andra ord det obligatoriska lagområdet.

Då det gäller rätten att ta ut och bestämma avgifter kan denna antingen tillkomma riksdagen men med möjlighet för riksdagen att delegera beslutanderätten till regeringen, eller omfattas av regeringens s.k. restkompetens. Avgörande är huruvida det är fråga om en offentligrättslig avgift, dvs. en avgift av tvingande natur som innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, eller om avgiften är av frivillig natur och erläggs för vad som brukar betecknas som statlig uppdragsverksamhet. Exempel på offentligrättsliga avgifter är ansökningsavgifter vid domstolar och myndigheter, avgifter för erhållande av pass eller körkort, förrättningskostnader vid lantmäteriförrättningar och liknande. Är det fråga om en offentligrättslig avgift beslutar riksdagen om införande av avgiften medan frågan om avgiftens storlek antingen kan beslutas av riksdagen eller delegeras till regeringen. Då det gäller avgifter för statlig uppdragsverksamhet – som alltså kännetecknas av att verksamheten efterfrågas på frivillig basis – har regeringen rätt att besluta om införande av avgiften och också om avgiftens storlek, även om den sistnämnda frågan oftast delegeras till den myndighet som utför uppdragsverksamheten. Exempel på avgifter för uppdragsverksamhet kan vara att universitet och högskolor utför utbildningstjänster eller forskning åt företag eller att Statens Geologiska Undersökning tillhandahåller geologiska data för privata mineralprospektörer. Statlig uppdragsverksamhet är ibland – men inte alltid – konkurrensutsatt.

Instruktioner för statliga myndigheter och affärsverk innehåller i allmänhet relativt klara och tydliga bestämmelser om vilka uppgifter myndigheten eller verket har skyldighet att utföra. Dessa uppgifter kan vara antingen anslags- eller avgiftsfinansierade. Då det gäller uppdragsverksamheten redovisas denna ofta i instruktionen som en till huvuduppgifterna anknyttande verksamhet. Vanliga formuleringar är att myndigheten ”mot avgift får tillhandahålla tjänster som har anknytning till myndighetens uppgifter” eller att den ”mot avgift får utföra uppdrag inom sitt ansvarsområde om verksamheten i övrigt medger detta”. Statliga myndigheters uppdragsverksamhet kan också styras genom regeringens regleringsbrev, i vilka anges de anslag myndigheten disponerar och de mål myndigheten i olika hänseenden skall uppnå. Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet utgör i viss mån ett undantag från hur regleringen av uppdragsverksamheten i allmänhet sker.² För-

² Se SOU 2000:117 s. 56

ordningen innehåller en förhållandevis utförlig redovisning av när Försvarsmakten får sälja tjänster till andra myndigheter och innehåller också bestämmelser om att hänsyn måste tas till konkurrensförhållanden.

Statliga myndigheter skall enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag särredovisa den uppdragsverksamhet myndigheten bedrivit. Något krav på att särredovisa den verksamhet som bedrivits på konkurrensutsatta marknader finns däremot inte men ett förslag i denna riktning har lämnats i Statskontorets rapport 2000:16 "Staten som kommersiell aktör".

En myndighet får ta ut avgifter för varor, tjänster och andra nyttigheter endast om detta följer av lag eller förordning eller av ett särskilt regeringsbeslut. För statliga myndigheter under regeringen gäller också bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191, AvgF) och kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188, KapFF). Ekonomistyrningsverket har med stöd av 31 § AvgF och 27 § KapFF utfärdat föreskrifter och allmänna råd till dessa förordningar.³

11.2.2 Avgiftsförordningen

Bestämmelserna i avgiftsförordningen gäller såväl offentligrättsliga avgifter som avgifter i uppdragsverksamhet. Enligt 3 § AvgF får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller endast om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt regeringsbeslut.

I 4 § AvgF finns ett generellt bemyndigande för statliga myndigheter att själva bestämma om och ta ut avgift för försäljning av vissa varor och tjänster. De uppräknade varorna och tjänsterna är bl.a. tidskrifter och publikationer, informationsmaterial, konferenser och kurser, rådgivning, lokaler, utrustning, tjänsteexport, informationsuttag ur databaser och telefonupplysningar. En förutsättning för att myndigheten skall få tillhandahålla de uppräknade varorna och tjänsterna utan särskilt bemyndigande är dock enligt 4 § andra stycket AvgF att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. I annat fall krävs särskilt bemyndigande. Av Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till denna bestämmelse⁴ framgår att man vid bedömningen av vad som är "mindre omfattning" bör sätta de sammanlagda intäkterna i relation till de totala kostnaderna för myndighetens verksamhet. Med total kostnad

³ Föreskrifter och allmänna råd till AvgF i ESV Cirkulär 1999:6 och till KapFF i ESV Cirkulär 1998:7 och 2000:5

⁴ ESV Cirkulär 1999:6 s. 3

avses därvid summan av kostnaderna för myndighetens förvaltningskostnader och kostnaderna för avgiftsbelagd verksamhet under förutsättning att myndigheten disponerar intäkterna i denna verksamhet. Om de sammanlagda intäkterna för försäljning av de i 4 § AvgF uppräknade varorna och tjänsterna under längre tid än två år uppgår till mer än fem procent av de totala kostnaderna, bör verksamheten enligt de allmänna råden inte anses vara av mindre omfattning.

Av 5 § AvgF framgår att avgifter som tas ut för statlig avgiftsbelagd verksamhet skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås, om inte något annat ekonomiskt mål för verksamheten har beslutats. Några beslut om andra ekonomiska mål för uppdragsverksamhet har i allmänhet inte meddelats. Ekonomistyrningsverket har i rapporten "Att styra avgiftsbelagd verksamhet"⁵ redovisat vissa situationer då det kan vara motiverat att regeringen beslutar om andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning. Ett sådant skäl kan vara att full kostnadstäckning skulle motverka syftet med verksamheten, t.ex. vid extern försäljning av produktion från arbetsdriften vid Kriminalvårdsstyrelsen. Att beslut om andra mål än full kostnadstäckning inte meddelats innebär att merparten av de tjänster som statliga myndigheter tillhandahåller omfattas av detta krav. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrift till denna bestämmelse innebär kravet på full kostnadstäckning att myndigheten skall beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks, vilket är det samma som att avgifterna skall sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt och indirekt förenade kostnader. Ekonomistyrningsverket har i den ovan nämnda rapporten närmare redovisat hur begreppet "full kostnadstäckning" skall tolkas. Disponerar myndigheten avkastningspliktigt kapital som används i den avgiftsfinansierade verksamheten skall avkastningskravet täckas av avgiften. Vid offentlighetsrättsliga avgifter bör sambandet mellan avgiftens storlek och den enskilda prestationens kostnad vara starkt. Vid frivilligt erlagda avgifter anses inte att ett lika starkt samband behöver föreligga, utan myndigheten kan i dessa fall välja att ta ut ett visst överskott i förhållande till självkostnaden för vissa varor och tjänster och i motsvarande mån ett lägre pris för andra prestationer inom samma resultatområde. Om regeringen inte bestämt vilken verksamhet som skall utgöra ett särskilt resultatområde, får myndigheten själv indela verksamheten i sådana. En lämplig indelningsgrund kan vara de marknadsmässiga förutsättningar under vilka olika verksamheter bedrivs. Vid bestämningen av avgiften skall hänsyn tas till tidigare uppkomna under- och överskott i den aktuella verksamheten. I betän-

⁵ ESV Rapport 1999:16

kandet "Civilt bruk av försvarets resurser"⁶ utvecklade Riksrevisionsverket innebörden av kravet på full kostnadstäckning på följande sätt. "Full kostnadstäckning innebär att myndigheten skall beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Kravet på full kostnadstäckning gäller på några års sikt och kan anses vara uppfyllt även om verksamheten t.ex. uppvisar underskott ett år och överskott året därpå."

I de fall myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev endast innehåller att myndigheten "får bedriva" en viss verksamhet och "får ta ut avgift" för denna verksamhet eller liknande formuleringar kan detta enligt ESV inte tolkas som att myndigheten givits rätt att frångå kravet på full kostnadstäckning. Formuleringarna skall istället ses som att myndigheten själv får besluta om avgiftens storlek men att kravet i 5 § AvgF på full kostnadstäckning fortfarande gäller fullt ut.

11.2.3 Kapitalförsörjningsförordningen

Kapitalförsörjningsförordningen reglerar frågor om hur överskott och underskott i statlig verksamhet skall hanteras och på vilket sätt statlig verksamhet skall belastas med kapitalkostnader. Den har därigenom stor betydelse både för prissättning och för konkurrensneutraliteten då statlig verksamhet bedrivs på konkurrensutsatta marknader.

Av förordningen framgår att anläggningstillgångar som används i verksamheten skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret skall därvid fastställa ränta och andra kreditvillkor på marknadsmässiga grunder. Undantag gäller för enstaka anläggningstillgångar av mindre värde. Sådana får finansieras med det årliga förvaltningsanslaget eller med löpande avgiftsintäkter i den mån myndigheten givits rätt att disponera dessa. Om en anläggningstillgång skall användas i den anslagsfinansierade delen av en myndighets verksamhet, skall den finansieras med anslagsmedel och om den används i en avgiftsfinansierad del av verksamheten skall den som huvudregel finansieras med avgifterna. Kostnader för hyra och leasing får finansieras som driftskostnader endast om detta leder till lägre kostnader för staten än ett köp. En statlig myndighet har inget " eget kapital" i egentlig mening. Myndigheter som bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad kommer ändå på grund av bestämmelserna i KapFF att drabbas av kapitalkostnader på motsvarande sätt som ett privat företag belastas av kostnader för eget och främmande kapital.

⁶ SOU 1995:29

Enligt KapFF skall vidare myndigheter som givits rätt att disponera intäkter från avgiftsfinansierad verksamhet balansera årets resultat i ny räkning. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än tio procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under året skall myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet skall disponeras. Har det uppkommit underskott i den avgiftsbelagda verksamheten och detta inte kan täckas av ett tidigare balanserat överskott är myndigheten på motsvarande sätt skyldig att lämna förslag till regeringen om hur underskottet skall täckas. Det kan då vara fråga om att höja avgifter eller minska kostnader i den avgiftsfinansierade verksamheten. Underskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten behöver härigenom inte täckas av tilläggsanslag från staten, utan kan balanseras till följande år. Om ett underskott leder till negativt saldo, skall myndigheten belastas med skuldränta.

11.2.4 Räddningstjänstlagen

I 34 § räddningstjänstlagen stadgas att en statlig eller kommunal myndighet skall delta med personal och egendom i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som svarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. I 35 - 37 §§ räddningstjänstlagen finns bestämmelser om kommuners rätt till ersättning vid medverkan i räddningstjänst och i 48 - 50 §§ finns bestämmelser om enskildas rätt till ersättning. Några bestämmelser om rätt för statliga myndigheter att erhålla ersättning finns däremot inte. Däremot tar Försvarmakten regelmässigt ut avgift för deltagande i räddningstjänstövningar och för att hålla beredskap inför en möjlig räddningstjänstsituation.

11.2.5 Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet

Enligt 2 § första stycket förordningen om militär medverkan i civil verksamhet skall Försvarmakten, vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen i Göteborg. Skyldigheten att ställa helikopter till förfogande får dock inte allvarligt hindra ordinarie verksamhet av större betydelse inom myndigheten eller myndighetens

medverkan i räddningstjänst enligt 34 § räddningstjänstlagen. Transporterna skall enligt samma bestämmelse utföras mot avgift.

Enligt 2 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet får Försvarsmakten, utöver vad som följer av första stycket och 34 § räddningstjänstlagen, ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade. Enligt 3 § får Försvarsmakten vidare ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens och Tullverkets förfogande för transporter av personal och utrustning, om det är nödvändigt för att den myndigheten skall kunna utföra sin uppgift. Även för utförande av de ovannämnda uppgifterna skall Försvarsmakten ta ut avgifter.

Då det gäller annan medverkan i civil verksamhet har Försvarsmakten genom bestämmelserna i 5 och 6 §§ förordningen bemyndigats att under vissa förutsättningar åta sig att bygga vägar och broar, samt utföra transporter, andra arbeten och tjänster liksom att hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom. För de nu nämnda tjänsterna får Försvarsmakten ta ut avgifter.

Enligt 8 § förordningen meddelas föreskrifter om avgifter av Försvarsmakten. Enligt uppgift från Högkvarteret har ännu inte några sådana föreskrifter utfärdats.

Av bestämmelserna i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet framgår inte att något annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning satts upp för Försvarsmaktens medverkan enligt den författningen. Detta torde innebära att 5 § avgiftsförordningen skall tillämpas och att avgiftsnivån alltså skall vara så hög att den långsiktiga självkostnaden inklusive kapital- och anskaffningskostnader täcks fullt ut.

11.2.6 Sammanfattande slutsatser och bedömning

Huvudprincipen för prissättning av statlig uppdragsverksamhet är full kostnadstäckning. Att principen upprätthålls har betydelse dels för att skattemedel endast skall komma till användning i de verksamheter för vilka de är avsedda, dels för att inte konkurrensen på konkurrensutsatta marknader skall snedvridas. Någon anledning att sätta upp andra ekonomiska mål för Försvarsmakten i de fall man bedriver uppdragsverksamhet torde i allmänhet inte finnas. Undantag från principen om full kostnadstäckning görs idag vid Försvarsmaktens medverkan i verksamhet som omfattas av räddningstjänstlagen. Även i ett fåtal andra fall kan det finnas anledning att göra motsvarande avsteg. Avgiftsförordningens bestämmelser bör dock vara tillämpliga då det gäller prissättning av de tjänster Försvarsmakten kan komma att tillhandahålla med

stöd av 4 och 5 §§ i förslaget till förordning om militär medverkan i civil verksamhet.

I ett avseende har vi funnit att ett undantag bör göras från avgiftsförordningens bestämmelser. Det generella bemyndigandet i 4 § AvgF för statliga myndigheter att själva bestämma om och ta ut avgift för vissa varor och tjänster avser även tillhandahållande av utrustning. En förutsättning är att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Försvarsmaktens utrustning är ofta av mycket speciellt slag och bör inte tillhandahållas med stöd av avgiftsförordningens bestämmelser. Det kan knappast komma ifråga att med stöd av 4 § 6. AvgF tillfälligt låna ut en stridsvagn eller ett flygplan. Vi har därför funnit att allt tillhandahållande av Försvarsmaktens utrustning – även om denna är av tillfällig natur – bör omfattas av de föreslagna bestämmelserna i förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Detta kan ske genom att bestämmelsen i 4 § 6. AvgF undantas från tillämpning inom Försvarsmakten. Däremot bör avgiftsförordningens bestämmelser om prissättning tillämpas även vid tillhandahållande av utrustning enligt den föreslagna förordningen.

Då det gäller Försvarsmaktens stöd till andra statliga myndigheters verksamhet kan det finnas anledning att göra andra överväganden beträffande prissättning. Det är här fråga om verksamheter som normalt finansieras med statliga skattemedel och där det i allmänhet inte förekommer någon konkurrens. Argumenten för att självkostnadsprincipen skall tillämpas vid bestämmandet av avgifternas storlek saknar därför relevans i detta sammanhang. För att skattemedlen skall allokeras på det sätt riksdagen beslutat är det emellertid viktigt att även stöd som Försvarsmakten lämnar åt andra statliga myndigheter avgiftsbeläggs. Avgifterna torde därvid ofta kunna beräknas så att endast Försvarsmaktens merkostnader täcks.

11.3 Konkurrensfrågor

11.3.1 Inledning

De problem som kan uppkomma då offentliga aktörer bedriver verksamhet på öppna och konkurrensutsatta marknader har i allt högre grad uppmärksamrats under de senaste åren. Kritik har riktats såväl mot att offentliga aktörer i allt större omfattning driver konkurrensutsatt verksamhet som mot att de offentliga aktörernas verksamhet från konkurrenssynpunkt inte bedrivs på lika villkor som för andra aktörer.

Den konkurrensrättsliga lagstiftningen har i huvudsak till syfte att reglera konkurrensförhållanden antingen inom den privata eller inom

den offentliga sektorn. Några bestämmelser som direkt tar sikte på att skapa konkurrensneutrala villkor mellan offentliga och privata aktörer som verkar på en gemensam marknad finns idag inte. Ett förslag till lagstiftning mot konkurrensnedvridande beteende från offentliga aktörer har emellertid lämnats i departementspromemorian ”Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat verksamhet” (Ds 2001:17). Lagstiftningsärendet bereds för närvarande (oktober 2001) inom Näringsdepartementet. En proposition i frågan kan förväntas under våren 2002.

11.3.2 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (1993:20, KL) innehåller bestämmelser som syftar till att motverka och undanröja konkurrensbegränsningar mellan företag. Den innehåller två generella förbud, ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag i 6 § och ett förbud mot missbruk av dominerande ställning i 19 §. EG:s konkurrensregler har utgjort modell för KL. 6 § KL motsvaras av art. 81.1 i Romfördraget och 19 § KL av art. 82. Lagen ger vidare genom 34 § KL Konkurrensverket möjlighet att väcka talan vid domstol om förbud mot vissa företagsförvärv.

Enligt 3 § KL avses med företag en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Något krav på att verksamheten skall bedrivas med vinstsyfte finns inte. Även statlig och kommunal verksamhet faller sålunda under begreppet företag, om den bedrivna verksamheten är av ekonomisk eller kommersiell natur. Som exempel på statlig och kommunal verksamhet som kan anses utgöra verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur kan nämnas sjukvård och annan service som lämnas i offentligrättsliga former.⁷ I 3 § första stycket undantas sådan verksamhet som består i myndighetsutövning från begreppet företag⁸.

Genom 6 § KL förbjuds avtal mellan företag om dessa har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat. I bestämmelsens andra stycke återfinns en icke uttömmande uppräknig av vissa viktiga typer av förbjudna konkurrensbegränsande avtal. Förbudet innehåller tre grundläggande kriterier. För det första riktar sig förbudet mot *avtal*. I första hand avses med begreppet avtal bindande muntliga eller skriftliga överenskommelser mellan två eller flera företag, men även oförbindande ”gentlemen’s agreements” liksom gemensamma rekommendationer

⁷ Kenny Carlsson m.fl., Konkurrenslagen – en kommentar, Nordstedts Juridik AB, Stockholm 1999, s 46.

⁸ Beträffande begreppet myndighetsutövning, se avsnitt 8.2.

och beslut av branschorganisationer är att jämställa med bindande avtal. För det andra skall samarbetet ha *konkurrensbegränsande* syfte eller verkningar. För det tredje krävs att avtalet påverkar konkurrensen på ett *märkbart* sätt; avtal som har liten omfattning eller endast en bagatellartad påverkan på konkurrensen faller utanför förbudet. Endast förfaranden som har en direkt inriktning på den svenska marknaden och medför påtagliga effekter på den svenska marknaden träffas av förbudet.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § riktar sig mot ett ensidigt konkurrensbegränsande handlande från ett företag eller en företagsgrupp. En grundläggande förutsättning för att bestämmelsen skall bli tillämplig är att företaget eller företagsgruppen har en dominerande ställning på en marknad. EG-domstolen har beskrivit en dominerande ställning som en så stark ekonomisk ställning hos ett företag att det är möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i betydande omfattning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.⁹ För att avgöra huruvida marknadsdominans föreligger måste alltså den relevanta marknad som skall användas vid bedömningen av företagets marknadsdominans avgränsas. De problem som är förknippade med att avgränsa den relevanta marknaden på ett rimligt och rättvist sätt har varit föremål för ingående överväganden i doktrin och praxis. Europeiska kommissionen har i december 1997 givit ut ett tillkännagivande om hur man skall gå till väga vid definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning.¹⁰ Marknadsdomstolen har anvisat Kommissionens metod vid tillämpning av KL. Sedan den relevanta marknaden avgränsats kan frågan om företaget har en dominerande ställning på denna marknad besvaras. Härvid har i första hand marknadsandelen betydelse som tecken på att dominans föreligger. Även andra omständigheter, såsom tillgång till särskilda resurser i form av t.ex. råvaror eller teknologi, leveransförhållanden som gör företaget till oundviklig affärspartner på marknaden och liknande förhållanden kan emellertid också medföra att marknadsdominans anses föreligga. Det förfarande som förbjuds i 19 § är *missbruk* av en dominerande ställning. Med missbruk avses allmänt konkurrenspåverkande åtgärder som vidtas på basis av något annat än det dominerande företagets effektivitet och kvalitet och som heller inte kan försvaras som rimliga svar på konkurrenters åtgärder.¹¹ I 19 § andra

⁹ EG-domstolens dom i målet 85/76, Hoffmann – La Roche, REG 1979, s.461, p.71.

¹⁰ EGT nr C 372, 9.12.1997.

¹¹ Kenny Carlsson m.fl., a.a., s. 315

stycket finns en icke uttömmande uppräknings av beteenden som kan utgöra förbjudna förfaranden. I den första punkten anges att missbruk särskilt kan bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen försäljningsvillkor. Hit hör bl.a. underprissättning, något som det ibland gjorts gällande att offentliga aktörer på konkurrensutsatta marknader gjort sig skyldiga till. Med underprissättning avses att ett företag på en marknad håller särskilt låga priser som inte ger kostnadstäckning i syfte att slå ut konkurrerande verksamheter och senare kunna höja priserna.

Företagsbegreppet i KL är som framgått mycket vidsträckt och även Försvarsmakten är att betrakta som ett företag i KL:s mening i de fall man bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur och verksamheten inte är att anse som myndighetsutövning. En förutsättning för att bestämmelsen i 6 § KL skall bli tillämplig är emellertid att Försvarsmakten slutit ett avtal eller medverkat i en överenskommelse med ett annat företag och att detta haft konkurrensbegränsande syfte eller verkan.

Då det gäller förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § KL krävs – förutom det ovan nämnda företagskriteriet – även att dominanskriteriet är uppfyllt. Försvarsmakten måste alltså först och främst anses inneha en dominerande ställning på en konkurrensutsatt marknad, vilket inte torde vara vanligt om än inte otänkbart. Av de i 19 § andra stycket uppräknade formerna av missbruk är punkterna två (begränsning av produktion, marknad eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna), tre (att tillämpa olika villkor för likvärdiga prestationer, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel) eller fyra (att ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet) knappast aktuella.

Den form av missbruk som offentliga aktörer oftast kritiserats för och där ett affärsdrivande verk även i ett fall fällts i Marknadsdomstolen¹² är underprissättning; detta utgör en form av oskäligen prissättning som kan hänföras till 19 § andra stycket, första punkten KL. Förutom att företags- och dominanskriterierna måste vara uppfyllda krävs emellertid därutöver för bestämmelsens tillämpning dels att man erbjuder varor eller tjänster till ett pris som understiger den långsiktigt rörliga kostnaden för tjänsten eller varan¹³ och dels att denna prissättning tillämpas i syfte att slå ut konkurrerande verksamhet. Försvarsmakten

¹² Marknadsdomstolens dom 2000:2, mål T 8-103-96

¹³ Se EG-domstolens dom C-62/86 AKZO – Kommissionen, REG 1991, s. I-3359.

bedriver normalt inte verksamhet i vinstsyfte och det finns i allmänhet heller inte någon konkurrerande verksamhet som Försvarsmakten skulle kunna misstänkas vilja tvinga bort från marknaden. Det är därför mycket svårt att se vilken praktisk tillämpning förbudet mot missbruk av dominerande ställning i denna form skulle kunna få då Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet.

11.3.3 Lagen om offentlig upphandling

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) grundar sig på EG:s upphandlingsregler och utgör det centrala regelverket för upphandling som utförs av staten, kommuner och offentliga företag samt vissa privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna med stöd av särskild koncession. Syftet med lagen är främst att öppna den inre marknaden genom att eliminera gränsöverskridande handelshinder och att på så sätt effektivisera offentlig verksamhet. Ytterst kan reglerna sägas vara motiverade av en önskan att säkerställa att skattemedel används på ett så rationellt och effektivt sätt som möjligt.

LOU innehåller regler för hur upphandlande enheter skall bete sig för att konkurrensen mellan anbudsgivarna skall ske på lika villkor. Valet av leverantör av varor eller tjänster skall grunda sig på sakliga kriterier och det skall råda öppenhet och förutsägbarhet i den upphandlande enhetens beteende – bl.a. skall samtliga utvärderingskriterier vara angivna i upphandlingsunderlaget och – om möjligt – rangordnade. Anbudsförfrågningar får heller inte utformas så att de endast passar t. ex. en viss offentlig aktör.

LOU är tillämplig såväl då den offentliga aktören köper varor och tjänster från privata företag som då upphandlingen sker från egna eller andra offentligt ägda företag liksom då leverantören är en annan myndighet. Om alltså en kommun köper tjänster från ett helägt kommunalt fastighetsförvaltningsbolag, skall lagen tillämpas. Däremot är lagen inte tillämplig då en statlig myndighet ”köper” från en annan statlig myndighet och heller inte på sådant interkommunalt samarbete som regleras i t.ex. skollagen (1985:1100) eller räddningstjänstlagen.

De sanktionsmöjligheter som står till förfogande vid överträdelser av LOU är relativt begränsade. En förfördelad leverantör kan under pågående upphandling begära att upphandlingsförfarandet överprövas i allmän förvaltningsdomstol. Sedan upphandlingen avslutats finns möjlighet att föra talan om skadestånd vid allmän domstol mot den upphandlande enheten. Ytterligare en möjlighet är att klaga hos EG-kommissionen för brott mot upphandlingsdirektiven.

För det fall LOU skulle vara tillämplig i sådana fall då Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet är Försvarsmakten anbudsgivare och inte upphandlande enhet. LOU innehåller inte några bestämmelser som är förpliktande för anbudsgivarna och torde därför inte behöva beaktas av Försvarsmakten i dessa sammanhang.

11.3.4 Förslaget till ny konfliktlösningsregel i konkurrenslagen

Den lagstiftning som idag finns till skydd för den fria konkurrensen är inte utformad för att skapa konkurrensneutrala villkor mellan privata och offentliga aktörer. Som framgått ovan innefattar 19 § KL ett förbud mot underprissättning men bestämmelsen gäller i huvudsak endast verksamhet som drivs i vinstsyfte och som dessutom har en dominerande marknadsställning. På motsvarande sätt innehåller LOU bestämmelser som syftar till att upphandling skall ske på ett konkurrensneutralt sätt men riktar sig endast mot offentliga aktörer i rollen som upphandlare och inte som säljare av varor och tjänster. I de fall det visar sig att offentliga aktörer erhållit uppdrag på andra och mer lönsamma villkor än privata aktörer är det i praktiken svårt att åstadkomma rättelse med nuvarande lagstiftning.

Den kritik som under en längre tid riktats mot att offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet under förutsättningar som snedvrider konkurrensen på vissa marknader har bl.a. lett till att regeringen i början av år 1998 inrättade Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet, dir. 1997:145). Konkurrensrådet avgav i december 2000 betänkandet "Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor" (SOU 2000:117). Riksdagen fattade under hösten 2000 beslut om riktlinjer för konkurrenspolitiken.¹⁴ I dessa slogs bl.a. fast att när offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader detta inte får ske på ett sådant sätt att det privata företaget hämmas och vidare att myndighetsuppgifter skall hållas isär från kommersiell verksamhet.

I propositionen anmälde regeringen att frågan om lagstiftning av innebörd att konkurrensnedvidande effekter av offentlig näringsverksamhet skall kunna bli föremål för rättslig prövning bereddes inom Regeringskansliet och att ett detaljerat beslutsunderlag skulle presenteras i en departementspromemoria. I departementspromemorian "Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor" (Ds 2001:17) har ett förslag till lagstiftning av det slag som omtalades i

¹⁴ Prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16

propositionen presenterats. Förslaget innebär i korthet följande. Genom en föreslagen ny bestämmelse i 32 a § KL ges Marknadsdomstolen möjlighet att, på talan av Konkurrensverket eller – i andra hand – av sammanslutningar av konsumenter eller löntagare eller av enskilda företag, förbjuda offentliga företag att i sin verksamhet tillämpa vissa förfaranden av ekonomisk eller kommersiell natur. Begreppet ”offentligt företag” är nytt och definieras i en ny 4 § KL som verksamhet av ekonomisk eller kommersiell som drivs av stat, kommun, landsting eller associationsrättsliga subjekt över vilka av stat, kommun eller landsting har kontroll. Verksamhet som består i myndighetsutövning undantas från begreppet offentligt företag.

De förfaranden som skall kunna förbjudas enligt den föreslagna 32 a § är sådana som är skadliga från allmän synpunkt genom att de antingen snedvrider eller är ägnade att snedvrida konkurrensen på marknaden eller i annat hänseende hämmar eller är ägnade att hämma förekomsten eller utvecklingen av sådan konkurrens. Ett företag som uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder ett förbud som meddelats enligt 32 a § skall kunna förpliktas att ersätta den skada som därigenom uppkommer för ett annat företag eller en avtalspart. Förbudet får också förenas med vite.

Den nämnda departementspromemorian och Konkurrensrådets betänkande har remissbehandlats. Enligt uppgift från Näringsdepartementet kommer ett förslag i lagstiftningsärendet att lämnas till riksdagen i en näringspolitisk proposition under våren 2002.

Den föreslagna regleringen kommer – om förslaget till lagstiftning kommer till stånd – i princip att vara tillämplig på förfaranden då Försvarsmakten lämnar stöd åt civil verksamhet. En grundläggande förutsättning är att verksamheten skall vara att anse som ekonomisk eller kommersiell till sin natur och att Försvarsmakten därigenom kan betraktas som ett ”offentligt företag”. Det får antas att detta begrepp – i likhet med företagsbegreppet i KL – ges en vidsträckt tillämpning. Bestämmelserna i förslaget grundar sig inte på något EG-direktiv och synes inte heller ha någon motsvarighet i andra länder. Det är därför, trots den relativt fylliga motiveringen, svårt att närmare precisera former av verksamhet som skulle riskera att förbjudas. En allmän begränsning ligger dock i att förfarandet skall vara ”skadligt från allmän synpunkt”. Med hänsyn till att stöd till enskilda enligt 6 § i vårt förslag till förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet får lämnas endast om det är fråga om en verksamhet som är ”av intresse för samhället eller kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten” torde förbudsbestämmelsen i allmänhet inte kunna aktualiseras.

11.3.5 Slutsatser

Försvarmakten bedriver normalt inte kommersiell verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Ett exempel på sådan verksamhet är dock Försvarmaktens sjuktransportverksamhet med helikopter för sjukvårdshuvudmännen. Avtalet med Västerbottens läns landsting anmäldes år 1995 till EU-kommissionen, som ännu inte avgjort ärendet. Sådan kommersiell verksamhet omfattas av bestämmelserna i konkurrenslagen. Någon anledning att i den föreslagna förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet erinra om förekomsten av 6 och 19 §§ KL eller om gällande upphandlingsregler finns dock knappast.

I 7 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet föreskrivs att i fråga om verksamhet som avses i 5 och 6 §§ skall frågan om konkurrensintrång anses föreligga avgöras efter hörande av länsarbetsnämnden och den kommun som berörs, om det gäller åtaganden av större omfattning. Stödinsatser av så stor omfattning eller varaktighet att de kan befaras påverka den lokala arbetsmarknaden torde bli mycket ovanliga. Bestämmelsen synes heller inte hittills ha kommit tillämpas. Det finns inte skäl att föreslå någon motsvarande bestämmelse i förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

11.4 Försäljning och uthyrning av lös egendom m.m.

11.4.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att se över och utreda behovet, innebörden och placeringen av bestämmelsen om Försvarmaktens möjlighet att sälja lös egendom i 6 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet mot bakgrund av tillkomsten av förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarmakten.

11.4.2 Gällande rätt

Enligt 6 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet får Försvarmakten hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom, om det kan ske utan olägenhet. Som ytterligare förutsättning gäller i fråga om upplåtelser till andra än myndigheter att åtgärden skall främja Försvarmakten eller ett allmänt samhällsintresse eller att det annars finns särskilda skäl. Innan Försvarmakten fattar beslut om utlåning av materiel till

utlandet skall en anmälan om beslutsavsikten göras till Regeringskansliet.

Ytterligare bestämmelser om försäljning och annan överlåtelse av egendom finns i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m, i förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom samt i förordningen om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten.

Den förstnämnda förordningen tar – som rubriken anger – sikte på överlåtelser av fastigheter som tillhör staten och innehåller bl.a. bemyndiganden för olika fastighetsförvaltande myndigheter att besluta om försäljning av fast egendom upp till vissa beloppsgränser. Förordningen innehåller också allmänna bestämmelser om när försäljning får ske samt förfaranderegler vid försäljningen.

Förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom gäller försäljning av aktier och annan lös egendom. Förordningen gäller dock inte sådana varor som staten tillhandahåller för att möta en frivillig efterfråga om inkomsterna från försäljningen helt eller delvis skall täcka kostnaderna för verksamheten. Den är heller inte tillämplig vid försäljning som är förenad med rätt till hyra eller återköp, d.v.s. vid ”sale and lease back”-transaktioner. I övrigt innehåller förordningen ett förbud mot att sälja börsnoterade aktier samt aktier i AssiDomän AB, SAS Sverige AB eller A-aktier i Celsius AB utan regeringens medgivande. Annan lös egendom får säljas om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller om den blivit obrukbar. Den kortfattade huvudregeln beträffande hur försäljning av statens lösa egendom skall genomföras återfinns i förordningens 7 §, vilken lyder: ”Försäljning skall genomföras affärsmässigt.”

Förordningen om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten reglerar tre typer av överlåtelser av överskottsmateriel. Genom 5 § bemyndigas Försvarsmakten att skänka bort överskottsmateriel till biståndsorganisationer för att användas för internationellt humanitärt bistånd. En förutsättning för sådana överlåtelser är dock att samråd ägt rum med Sida och att Sida bedömt att biståndsorganisationen är lämplig som mottagare. Enligt förordningens 7 § får Försvarsmakten genom gåva överlåta överskottsmateriel till sådana frivilliga försvarsorganisationer som nämns i bilagan till förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Vad slutligen gäller förordningens 8 § ges Försvarsmakten genom denna bestämmelse rätt att överföra överskottsmateriel till en annan statlig förvaltningsmyndighet under regeringen.

11.4.3 Slutsatser

Av det ovan anförda framgår att då det gäller rätten att överlåta lös egendom regleras denna för Försvarsmaktens del i tre olika författningar. Genom förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom bemyndigas alla myndigheter under regeringen att sälja lös egendom på ett affärsmässigt sätt om egendomen inte längre behövs eller blivit obrukbar. Enligt förordningen om militär medverkan i civil verksamhet får lös egendom säljas om det kan ske utan olägenhet. Enligt förordningen om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten – vilken i detta sammanhang får betraktas som *lex specialis* i förhållande till de förutnämnda författningarna – får vederlagsfria överlåtelser av överskottsmateriel ske i vissa fall.

Bemyndigandet för Försvarsmakten i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet att sälja lös egendom, om det kan ske utan olägenhet framstår som en dubbelreglering. Bestämmelsen i förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom jämte de särskilda reglerna om benefika överlåtelser av överskottsmaterial synes vara tillräckliga. Någon särskild bestämmelse om överlåtelse av lös egendom behöver därför inte föras in i den blivande förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Enligt 6 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet får upplåtelse göras av nyttjanderätt till lös egendom, men endast om det kan ske utan olägenhet. Härtill krävs – i fall då upplåtelsen inte sker till en myndighet – att åtgärden skall främja Försvarsmakten eller ett allmänt samhällsintresse eller att det annars finns särskilda skäl. Vidare föreskrivs att innan Försvarsmakten fattar beslut om utlåning av materiel till utlandet skall en anmälan om beslutsavsikten göras till Regeringskansliet.

Genom 4 och 5 §§ i förslaget till förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet bemyndigas Försvarsmakten att på begäran lämna stöd till polisen, Kustbevakningen och Tullverket, andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt även till enskilda. Inget hindrar att sådant stöd lämnas genom att Försvarsmakten lånar ut eller hyr ut lös egendom. Då stöd lämnas till enskilda krävs att det är frågan om en verksamhet som är av intresse för samhället eller att Försvarsmaktens medverkan kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten.

Då det gäller skyldigheten för Försvarsmakten att innan beslut fattas om utlåning av materiel till utlandet göra anmälan om beslutsavsikten till Regeringskansliet synes en sådan bestämmelse vara motiverad. Den bör därför föras in i den föreslagna förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

11.5 Skadeståndsansvar och försäkringsfrågor

Av våra direktiv framgår att uppdraget även innefattar att belysa försäkringsfrågor och skadeståndsfrågor som kan uppstå när Försvarsmakten lånar ut eller hyr ut egendom.

På vårt uppdrag har en promemoria angående de nämnda frågeställningarna utarbetats av f.d. justitierådet Bertil Bengtsson. Promemorian har fogats till betänkandet som bilaga 3.

Av promemorian framgår att en mängd skadeståndsrättsliga spörsmål kan uppkomma då Försvarsmakten lånar ut eller hyr ut egendom. Egendomen kan skada någon person eller annans egendom och den kan orsaka ekonomiska förluster för mottagaren genom att vara mindre lämpad för det avsedda området. Försvarsmaktens ansvar i sådana fall är att bedöma enligt vanliga skadeståndsrättsliga principer. Det är av största vikt att Försvarsmakten, i samband med att man ställer egendom och personal till förfogande vid stöd till civil verksamhet, beaktar de risker som kan vara förknippade med åtgärden och den skadeståndsskyldighet för staten som kan uppkomma. Dessa bedömningar måste emellertid göras i det enskilda fallet och några allmänna bestämmelser såvitt avser skadestånd eller försäkring har inte befunnits nödvändiga i den föreslagna förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Däremot bör Försvarsmakten ges rätt att kräva att andra mottagare av stöd än statliga myndigheter tecknar försäkring för de skador som kan uppkomma.

12 Konsekvenser av våra förslag

12.1 Ekonomiska konsekvenser

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ges kommittéer och utredningar i uppgift att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. För det fall förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Som framgått av avsnitt 4.4 har riksdagen beslutat att totalförsvarsresurserna skall utformas så att de kan användas vid bland annat svåra påfrestningar på samhället i fred. Syftet är att totalförsvarsresurserna skall kunna förstärka samhällets normala resurser för hantering av risker och störningar. Regeringen har också uttalat att resurserna i den mån de är lämpliga och lediga skall kunna användas även i situationer som inte är att anse som svåra påfrestningar på samhället. Regeringen har vidare framhållit, när det gäller Försvarsmaktens uppgift att kunna lämna stöd till samhället, att denna uppgift inte skall vara dimensionerande vid Försvarsmaktens utformning eller omfattning.

Våra förslag avser att – med oförändrade ansvarsförhållanden – utöka möjligheterna att använda Försvarsmaktens resurser som stöd till andra myndigheter och i annan civil verksamhet. Förslaget torde härigenom bidra till ett samhällsekonomiskt bättre utnyttjande av statliga resurser. Då stöd lämnas till andra statliga myndigheter förutsätts Försvarsmakten ta ut avgifter för sin medverkan motsvarande i varje fall de merkostnader som uppstår. Då stöd lämnas i andra sammanhang skall detta ersättas genom avgifter som leder till full kostnadstäckning. Härtill kommer att stöduppgifterna – som förut nämnts – inte får vara dimensionerande för Försvarsmakten.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att förslaget kommer att innebära att effektivare resursutnyttjande och att några negativa ekonomiska konsekvenser i form av kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting inte kan förväntas uppkomma.

12.2 Övriga konsekvenser

I 15 § kommittéförordningen anges att konsekvenserna av lämnade förslag i ett antal andra avseenden än de ekonomiska skall anges, om sådana konsekvenser finns. Därvid räknas upp konsekvenser för

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags,
- jämställdheten mellan män och kvinnor, eller
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Då det gäller offentlig service i olika delar av landet kan ett utökat stöd från Försvarsmakten leda till vissa positiva effekter. Våra förslag innebär ökade möjligheter till stöd från Försvarsmakten till polisen, vilket i vissa lägen kan antas förbättra polisens möjligheter att bl.a. bekämpa brottslighet. Vad gäller våra förslags betydelse för små företags förutsättningar och konkurrensförmåga skall här endast noteras att Försvarsmakten har att beakta dessa aspekter då man lämnar stöd till andra än statliga myndigheter. Frågan har behandlats i avsnitt 11.3. De frågor vi har haft att behandla är inte av den karaktären att våra förslag i övrigt kan bedömas få några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Stefan Ryding-Berg

Utredningen har i nu föreliggande betänkande motiverat och lämnat förslag till en förordning som skall reglera Försvarens stöd till den civila verksamheten. Jag delar i stort utredningens principiella överväganden och förslag, utom i två avseenden. För det första anser jag att formen för den rättsliga regleringen bör vara en lag med en förordning. För det andra anser jag att i en sådan lag skall det tas in en reglering som ger en möjlighet för regeringen att – under vissa angivna förutsättningar – kunna besluta om att Försvarens stöd kan ges särskilda uppgifter vid extraordinära händelser. En utgångspunkt för denna ståndpunkt är Sverige som en demokratisk rättsstat och skyddet av denna rättsstat. En annan utgångspunkt för detta resonemang är de händelser i form av terrorattacker som inträffade i USA den 11 september 2001.

I avsnittet 8.8. framgår att utredningen anser att det ur strikt formell synpunkt inte är nödvändigt att utredningens förslag ges i form av lag. Detta tycker jag är en riktig bedömning med den utformning som förslaget slutligen har fått. Jag anser dock att det finns ett politiskt symbolvärde att den rättsliga regleringen av just Försvarens stöd till civil verksamhet tar sin utgångspunkt i lagformen. Det blir dessutom formellt nödvändigt om det, som jag anser, skall skapas en möjlighet för regeringen att besluta att Försvarens stöd skall kunna få särskilda uppgifter som även kan inrymma en viss form av våldsanvändning mot civila vid extraordinära händelser.

Av utredningens resonemang i avsnittet 8.7. framgår att ett generellt bemyndigande från riksdagen till regeringen att sätta in militära resurser i dessa typer av situationer sannolikt skulle kräva en grundlagsändring. Jag delar inte den uppfattningen. Man skulle kunna hävda att regeringen redan idag har rätt att sätta in Försvarens stöd vid allvarliga terrorattacker motsvarande de som hände i USA den 11 september 2001. Detta under förutsättning att en sådan attack skulle anses

utgöra ett väpnat angrepp mot riket enligt 10 kap. 9 § i regeringsformen. Begreppet väpnat angrepp i regeringsformen ansluter till begreppet väpnat angrepp inom folkrätten, och där i första hand till bestämmelsen i FN-stadgans artikel 51. Denna rätt har bekräftats av FN:s säkerhetsråd i samband med terrordåden den 11 september 2001.

För utländska civila luftfartyg som kränker svenskt territorium har regeringen med stöd av 10 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen möjlighet att sätta in Försvarmakten, om nödvändigt med våld, för att hävda det svenska territoriet. Genom att i lag närmare beskriva formerna för hur Försvarmakten får möjligheter att utöva våld, som kan innebära att enskilda kan komma till skada, tillgodoses det allmänna kravet på rättssäkerhet i en demokratisk rättsstat. Detta står också i överensstämmelse med den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Jag anser dock att detta principiella resonemang torde kräva ytterligare överväganden för att ensamt ligga till grund för en möjlighet för regeringen att besluta om att Försvarmakten skall få uppgifter vid allvarliga terroristattacker. Att Försvarmakten skulle få uppgifter att ingripa mot terrorism är inte något nytt. Riksdagen beslöt 1990 om att lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) även skulle kunna avse skydd mot terrorism. Med stöd av skyddslagen fick således militär personal långtgående befogenheter att ingripa mot terrorism. Det kan noteras att detta blev fallet trots att den utredning som utredde den nya lagen hade en annan uppfattning och ville att ingripande mot terrorism som en brottsbekämpande åtgärd skulle vara förbehållet polisen.

Vilka uppgifter och under vilka förutsättningar skulle Försvarmakten kunna få uppgifter vid extraordinära händelser? För mig är det centralt att Försvarmakten endast ges uppgifter att använda våld mot enskilda som en sista utväg när t.ex. polisens alla resurser är uttömda och samhällets fortbestånd på något sätt är hotat eller det föreligger en påtaglig risk för att civila medborgare kan komma att skadas. Skall Försvarmaktens personal då användas kan det bli fråga om att militär personal används för att avlasta polisen för vissa uppgifter t.ex. bevakning så att polisens resurser kan förbehållas för polisiära primäruppgifter såsom att göra ingripanden mot enskilda för att upprätthålla lag och ordning. Det finns även uppgifter där en annan civil myndighet saknar resurser för att göra ingripanden över huvud taget. Ett aktuellt exempel är att upprätthålla flygförbud över känsliga områden vid en akut hotsituation. Här skulle Försvarmakten kunna få direkta primäruppgifter. Det är naturligtvis endast särskilt utbildad personal som kan komma ifråga för dessa typer av uppgifter. Avgörandet om Försvars-

makten skall ges uppgifter i nu nämnda fall bör enligt min mening ligga hos regeringen för att få den nödvändiga politiska avdömningen.

Vad är alternativet till att inte föreslå en möjlighet för regeringen att kunna sätta in en av sina egna myndigheter - Försvarsmakten - i dessa undantagsfall av extraordinära situationer? Man skulle kunna hävda att regeringen, även om det inte finns en författningsreglering, ändå kommer att fatta beslut i den då uppkomna situationen. Detta skulle då ske genom en tillämpning av s.k. konstitutionell nödrätt dvs. att regeringen har en befogenhet att handla som strider mot vad som normalt gäller regeringens behörighet, när det är oundgängligen nödvändigt för att t.ex. avvärja fara för liv. Detta tycker jag är principiellt tveksamt att förutsätta som ett rimligt alternativ, särskilt om Försvarsmakten skall kunna öva dessa uppgifter.

Jag har här, kortfattat, redovisat mina motiv för att dela upp författningsförslaget på en lag och en förordning. Jag har också redovisat min uppfattning att i en sådan lag ta in en bestämmelse som medger att regeringen vid extraordinära händelser kan besluta att ianspråka Försvarsmakten för vissa avgränsade uppgifter som även kan innebära våldsanvändning mot enskilda. Beträffande det sistnämnda har utredningen, med hänvisning till att sådana förslag bör föregås av överväganden på politisk nivå, avstått från att lägga fram några förslag. Jag delar inte den uppfattningen då det här enbart rör sig om mycket allvarliga händelser med endast särskilt avgränsade uppgifter och med särskilt utbildad militär personal för att lösa uppgifterna. En reglering på detta sätt skulle också kunna anses ligga i linje med de uttalanden som statsmakterna har gjort under senare tid att Försvarsmakten skall ha en förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta blir slutligen ett sätt för statsmakterna att vid mycket oväntade händelser, som är svåra att planera åtgärder mot, få ett samutnyttjande av tillgängliga resurser för att åstadkomma en acceptabel skyddsnivå på nationell basis.

Kommittédirektiv



Översyn av Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.

**Dir.
2000:87**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över de bestämmelser som gäller för Försvarsmaktens stöd till samhället i fred. I uppdraget ingår att lämna förslag till den författningsreglering som behövs för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem. Regelsystemet skall också ge uttryck för den helhetssyn som skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig och som regeringen och riksdagen har gett uttryck för.

Nuvarande bestämmelser

Bestämmelser om Försvarsmaktens medverkan i civil verksamhet finns i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Med stöd av denna förordning utför Försvarsmakten olika sjuktransporter, transporter av personal och utrustning åt polismyndighet, Kustbevakningen och Tullverket. Försvarsmakten får också med stöd av den förordningen utföra andra tjänster och arbeten samt hyra ut, låna ut och sälja lös egendom. Försvarsmaktens stöd till samhället i fred styrs inte enbart av denna förordning. Det finns en generell skyldighet för alla statliga myndigheter att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten till följd av förvaltningslagen (1986:223). I räddningstjänstlagen (1986:1102) finns en generell bestämmelse om statliga och kommunala myndigheters skyldighet att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på begäran av den myndighet som svarar för saneringen. Bestämmelser om Försvarsmaktens skyldighet att bistå andra myndigheter finns också i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. och förordningen

(2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. I förordningen om militär medverkan i civil verksamhet erinras om att gällande regler om konkurrens skall beaktas när Försvarsmakten lämnar visst stöd.

Bakgrund och utgångspunkter för uppdraget

Justitieombudsmannens granskning

Försvarsmaktens bistånd till polisen har vid ett par tillfällen granskats av Justitieombudsmannen (JO). JO har i ett beslut (JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 197) som rörde medverkan av militär helikopter vid polisiärt ingripande vid en husockupation anfört bland annat följande.

Då en myndighet begär assistans i sin tjänsteutövning av annan myndighet är det givet, att huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler åvilar den senare. De redovisade författningsbestämmelserna ger Försvarsmakten möjlighet att biträda polismyndigheten med transporter. Reglerna ger däremot inte stöd för annan form av medverkan. Den planerade - men inte genomförda - luftlandsättningen var således inte tillåten. Det gäller även om den - vilket föresvävat vissa berörda befattningshavare - skulle haft karaktär av "terroristbekämpning". Inte heller var det fråga om "transport", då helikopterbesättningen på Bromma flygplats genomförde en samövning med polispersonal inför den tänkta aktionen.

JO uttalade även att användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag, som strikt måste förbehållas situationer, där gällande regler medger sådant bistånd. JO uttalade också att "det är från principiell synpunkt ytterst väsentligt, att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålles klar." JO avslutade med att konstatera att han mot denna bakgrund ser med allvar på det inträffade, även om aktionen till all lycka slutligen inte kom till utförande.

I ett annat ärende har JO granskat Försvarsmaktens biträde till polisen vid eftersökning av personer som tagit militära vapen (beslut den 8 september 1999, JO 4110-1998). Hjälpen bestod av att Försvarsmakten med helikopter och besättning spanade bland annat med värmekamera. I sitt beslut refererade JO till sitt uttalande i beslutet från år 1991 om användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet. JO konstaterade i beslutet bland annat att Försvarsmaktens medverkan inte enbart bestått i att biträda polisen med transport av personal och materiel utan att den militära helikoptern använts i operativ polisverk-

samhet. Mot bakgrund av bland annat otydlighet i regelsystemet fann JO inte tillräcklig grund för kritik mot Försvarmakten.

Behovet av Försvarmaktens resurser

Genom 1996 års totalförvarsbeslut, etapp 1 och 2 (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45-46, prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:110-112) och det vidgade säkerhetsbegreppet som där lades fast, beslutade regeringen och riksdagen att en helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig. Totalförvarsresurserna skall utformas så att de kan användas vid bland annat svåra påfrestningar på samhället i fred. Syftet var att totalförvarsresurserna skall kunna förstärka det normala fredssamhällets resurser för hantering av risker och störningar. Regeringen uttalade också att resurserna i den mån de är lämpliga och lediga skall kunna användas även i situationer som inte är att anse som svåra påfrestningar på samhället. Regeringen framhöll också, när det gäller Försvarmaktens uppgift att kunna lämna stöd till samhället, att denna uppgift inte skulle vara dimensionerande vid Försvarmaktens utformning eller omfattning. Regeringen uttalade också att den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgör en självklar begränsning. Frågan har även belysts i propositionen Förändrad omvärld - omdanat försvar (prop. 1998/99:74 s. 46f.) och Förvarsutskottets betänkande Kustbevakningen m.m. (bet. 1998/99:FöU2).

Regeringen betonade i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30 s. 49) att Försvarmaktens resurser i form av materiel och personal skall vara ett möjligt stöd till de andra myndigheterna i särskilda situationer och först när deras egna resurser inte räcker till eller helt saknas. Stödet från Försvarmakten innebär inte att de andra myndigheterna skall låta bli att skaffa t.ex. materiel som är nödvändig för att myndigheterna skall kunna genomföra sina ordinarie uppgifter. I detta sammanhang erinrade regeringen även om att när Försvarmakten biträder en annan myndighet är det den andra myndigheten som leder och ansvarar för insatsen. Militära enheter skall dock alltid ledas av en chef från Försvarmakten.

I detta sammanhang bör även nämnas att regeringen den 23 juni 1999 beslutade att en särskild utredare skulle tillkallas för att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63). I det upp-

draget ingår att ta ställning till om nuvarande funktionsindelning, myndighetsuppgifter och samordningssystem behöver ändras.

Behovet av en utredning

Försvarsmakten har under senare år deltagit i en rad större insatser i räddningstjänst och annan verksamhet. Försvarsmaktens insatser har i många fall en stor betydelse för samhällets förmåga att möta allvarligare olyckor och händelser i samhället i fred. Den kompetens och de resurser som Försvarsmakten har bör så långt möjligt komma samhället i övrigt till godo. Ofta kan de resurser som avdelats för traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt för att hantera hot, risker och svåra påfrestningar på samhället i fred. Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn bör en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig.

Försvarsmaktens stöd och resurser kan behövas för hanteringen av mycket skilda slag av händelser, såsom händelser som kan uppstå till följd av kraftiga snöoväder, stora översvämningar och andra allvarliga händelser samt händelser som benämns som svåra påfrestningar. I fråga om vad som avses med svåra påfrestningar i fred, se regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, skr.1998/99:33 s. 4f.

Regleringen som styr Försvarsmaktens stöd till samhället i fred har på vissa håll ibland uppfattats som svår att tillämpa och ibland motsägelsefull i förhållande till allmänna uttalanden från regeringen och riksdagen. Särskilt vid situationer som inte är att hänföra till räddningstjänst ser regeringen att det finns behov av mer generella bestämmelser som ger ökade möjligheter att bistå.

I en skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i maj 1999 (dnr Fö1999/1171/MIL) lämnade Rikspolisstyrelsen (RPS) förslag till ändringar i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet för att RPS skulle få möjlighet att nyttja Försvarsmaktens helikoptrar och personal vid utförandet av tjänsteuppgifter. RPS förslag har remissbehandlats. JO ansåg i sitt remissyttrande att frågan om utnyttjande av militära resurser till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld mot civila bör bli föremål för en mer generell översyn. Kustbevakningen framförde också synpunkter om att det finns ett behov av att se över frågorna i ett vidare perspektiv.

Mot bakgrund av remissutfallet vid remissbehandlingen av skrivelsen från RPS och de två ovan nämnda besluten från JO uttalade rege-

ringen i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30 s. 151f.) att frågan om utnyttjande av militära resurser till stöd för andra myndigheter bör bli föremål för en mer generell översyn.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga och analysera gällande bestämmelser för Försvarsmaktens medverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred och andra sådana händelser som har nämnts ovan och som inte är att hänföra till räddningstjänst. Som framgått bör med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Utredaren skall därför föreslå de ändringar av bestämmelserna som utredaren finner nödvändiga för att den helhetssyn som regeringen och riksdagen har gett uttryck för bättre skall återspeglas i bestämmelserna.

Frågan om vilka resurser som Försvarsmakten skall kunna delta med skall belysas liksom frågan om till vem eller vilka som bistånd skall kunna lämnas. Med stöd av förordningen om militär medverkan i civil verksamhet kan Försvarsmakten på olika sätt bistå såväl andra statliga myndigheter, kommuner som privata subjekt. Regeringen anser att Försvarsmakten även fortsättningsvis skall få utföra akuta sjuktransporter med helikopter, andra sjuktransporter och transporter åt polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen. Det kan inte uteslutas att även andra myndigheter har behov av transportbistånd samt att stödet bör omfatta även annan verksamhet.

Vid bedömningen av om Försvarsmaktens resurser skall få användas i andra myndigheters verksamhet uppstår många frågor av stor principiell betydelse som måste tas med i en avvägning om och i vilken utsträckning som Försvarsmaktens bistånd skall lämnas till annan myndighet. Det gäller bland annat frågor om gränsdragningen mellan militära aktioner och den biståndsbegärande myndighetens operativa verksamhet såsom polisarbete, riskerna för den militära personalen som deltar, ledningsfrågor och ansvarsförhållanden. Utredaren skall särskilt belysa dessa frågor. Särskild hänsyn måste även tas till att Försvarsmaktens dagliga verksamhet till stor del innebär att totalförvarspliktiga utbildas för krigsuppgiften. För att totalförvarspliktiga som fullgör värnplikt under sin grundutbildning skall kunna delta i den här aktuella verksamheten skall tjänstgöringen innehålla ett tydligt utbildningsmoment.

Utredaren skall även belysa frågor om i vilken utsträckning och på vilka grunder Försvarsmakten skall ta betalt för sin medverkan eller sitt stöd i övrigt.

Utredaren skall se över och utreda behovet, innebörden och placeringen av bestämmelsen om Försvarsmaktens möjlighet att sälja lös egendom i 6 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet mot bakgrund av tillkomsten av förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten.

Utredaren skall också belysa konkurrensaspekter, försäkringsfrågor och skadeståndsansvar som kan uppstå när Försvarsmakten lånar eller hyr ut egendom.

Med utgångspunkt från vad som redogjorts för ovan skall utredaren göra en översyn av nuvarande bestämmelser för Försvarsmaktens stöd till samhället i fred och föreslå den författningsreglering som behövs för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem. Inriktningen skall vara att öka Försvarsmaktens möjligheter att bistå. De grundläggande principerna som regeringen och riksdagen gett uttryck för utgör ramen för uppdraget. Försvarsmaktens bistånd får inte allvarligt hindra dess ordinarie verksamhet och skall inte vara dimensionerande för verksamheten.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall bedriva arbetet i nära samarbete med de statliga myndigheter som berörs av utredarens förslag. Utredaren skall särskilt samråda med de utredningar som bedrivs med anledning av direktiven Principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63) och Översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94).

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 november 2001.

(Försvarsdepartementet)

Bilaga 2

Förordning (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet

Ändringar införda t.o.m. SFS 2000:157

Medverkan i räddningstjänst m.m.

1 § En bestämmelse om att myndigheter är skyldiga att medverka i räddningstjänst finns i 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

2 § Försvarsmakten skall, vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen i Göteborg. Denna skyldighet att ställa helikopter till förfogande får inte allvarligt hindra ordinarie verksamhet av större betydelse inom myndigheten eller myndighetens medverkan i räddningstjänst enligt 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Transporterna skall utföras mot avgift.

Försvarsmakten får, utöver vad som följer av första stycket och 34 § räddningstjänstlagen, ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade. Försvarsmakten skall ta ut avgifter för sådan medverkan.

3 § Försvarsmakten får ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens och Tullverkets förfogande för transporter av personal och utrustning, om det är nödvändigt för att den myndigheten skall kunna utföra sin uppgift.

Försvarsmaktens personal får dock inte användas för transportuppgifter enligt första stycket som kan komma att innefatta våld eller tvång mot någon enskild, eller som kan medföra en icke obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

Försvarsmakten skall ta ut avgifter för medverkan som sker med stöd av första stycket.

4 § Ytterligare föreskrifter om Försvarmaktens medverkan i räddningstjänst och verksamhet som avses i 2 och 3 §§ meddelas av Försvarmakten.

Utförande av annat arbete

5 § Försvarmakten får åta sig att bygga vägar och broar samt att utföra transporter, andra arbeten och tjänster, om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse.

6 § Försvarmakten får hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom, om det kan ske utan olägenhet. Som ytterligare förutsättning gäller i fråga om upplåtelse till andra än myndigheter att åtgärden skall främja Försvarmakten eller ett allmänt samhällsintresse eller att det annars finns särskilda skäl.

Innan Försvarmakten fattar beslut om utlåning av materiel till utlandet skall en anmälan om beslutsavsikten göras till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Anmälan skall göras minst tio veckor före den dag då beslut i saken är avsett att fattas och innehålla en utförlig redogörelse av saken.

Av 4 § avgiftsförordningen (1992:191) följer att Försvarmakten får tillhandahålla lokaler mot avgift.

Ytterligare bestämmelser om försäljning finns i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och i förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

6 a § Försvarmakten får ta ut avgifter för medverkan enligt 5 och 6 §§.

Gemensamma bestämmelser

7 § Vid verksamhet som avses i 2, 5 och 6 §§ skall gällande bestämmelser om konkurrens beaktas.

I fråga om verksamhet som avses i 5 och 6 §§ skall frågan om konkurrensintrång anses föreligga avgöras efter hörande av länsarbetsnämnden och den kommun som berörs, om det gäller åtaganden av större omfattning.

I fråga om sådan verksamhet som bedrivs enligt 5 och 6 §§ för statliga myndigheter tillämpas första och andra styckena bara på statens affärsdrivande verk.

8 § Föreskrifter om avgifter meddelas av Försvarmakten.

Bilaga 3

Skadestånds- och försäkringsfrågor

Promemoria upprättad av f.d. justitierådet Bertil Bengtsson

1. Allmänna synpunkter. När Försvarsmakten lånar ut eller hyr ut egendom som stöd enligt den föreslagna lagstiftningen kan en rad skadeståndsfrågor komma upp. Egendomen kan medföra skada på annans person eller egendom. Den kan visa sig oanvändbar eller annars olämplig för det avsedda ändamålet och därför medföra kostnader för mottagaren. Försvarsmakten kan, i egenskap av ägare till utlånad eller uthyrd egendom, ådra sig ett ansvar oberoende av vållande (strikt ansvar) för skada som egendomen orsakar. Egendomen kan skadas när den används eller förvaras hos den enskilde. Också annars kan kontakten med denne medföra särskilda kostnader för staten. Frågorna om skadestånd i sådana fall skall behandlas i det följande (2-5 nedan).

Det står klart att en utlåning eller uthyrning kan medföra särskilda ekonomiska risker för staten. Man kan inte alltid räkna med att mottagaren kan ersätta skador på den omhändertagna egendomen, även när han är skadeståndsskyldig. Vidare kan skador uppkomma som ingen är ansvarig för. Det kan vara naturligt att dessa risker täcks genom försäkring, närmast genom att Försvarsmakten som villkor för stöd enligt förordningen kräver att mottagaren har egendomen försäkrad. Också dessa frågor kräver någon diskussion i sammanhanget (6 och 7 nedan).

Särskilt när det gäller skadestånd får man i allmänhet skilja mellan fall där egendom hyrs ut och när den ställs till annans förfogande gratis, alltså som lån. Den som inte betalar något vederlag för att använda egendomen har ofta ett mindre fördelaktigt rättsläge än om han hyrt den. Något liknande kan antas gälla också vid Försvarsmaktens utlåningar och uthyrningar, även om det angelägna i stödet i vissa fall kan påverka bedömningen. Man kan inte utan vidare likställa Försvarsmakten med andra företag som hyr ut egendom eller låter kunder an-

vända den gratis. Förhållandena när egendomen utlämnas kan emellertid växla, och det är svårt att ange några fasta principer för ansvarsfördelningen. Det kan ligga nära till hands att Försvarsmakten genom avtal försöker lägga risken för uppkommande skador på andra parten; här lär möjligheterna till försäkring spela en viktig roll (jfr 6 nedan).

Den stödande verksamhet av Försvarsmakten som diskuteras här torde åtminstone delvis innebära myndighetsutövning (se 8.2 ovan). Detta synes emellertid ha begränsad betydelse för de skadeståndsfrågor som här blir aktuella. Vare sig en person- eller sakskada vållats vid myndighetsutövning eller ej svarar staten för anställdas fel eller försummelse enligt 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207; SkL), och i förhållande till en medkontrahent – den som lånar eller hyr Försvarsmaktens egendom – blir staten också skyldig ersätta ekonomiska förluster i övrigt, i vart fall vid vållande på statens sida (jfr vidare 3 nedan). En skillnad föreligger emellertid om den som mottar stöd i någon form från staten använder stödet vid myndighetsutövning av en sådan typ att staten svarar för verksamheten, t.ex. vid tvång eller våld mot enskilda. I så fall ansvarar staten för mottagarens fel eller försummelse, även om inte denne ingår i den statliga organisationen (se 3 kap. 2 § SkL). Att belysa skadeståndsproblemen i denna situation torde emellertid falla utanför utredningsuppdraget, och de skall inte diskuteras närmare i det följande.

2. *Egendomen skadar annans person eller egendom.* Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer ansvarar Försvarsmakten liksom andra arbetsgivare för skador som dess personal vållat genom fel eller försummelse i tjänsten (se 3 kap. 1 § SkL). Detta ansvar gäller både mot medkontrahenter och mot andra. Så långt medför skadeståndsregeln inga större problem, även om naturligtvis det här liksom annars kan vara tveksamt om sådant vållande förekommit i det enskilda fallet. Normalt lär man inte kräva någon större aktsamhet av den som lånar ut en sak, men när det gäller Försvarsmaktens verksamhet är det naturligt att man har en viss kontroll över materialets skick.¹

Däremot är det oklart om Försvarsmakten har en strängare skadeståndsskyldighet, närmast ett strikt ansvar oberoende av vållande. Här aktualiseras uthyrarens eller utlånares s.k. produktansvar. Även om detta torde ha begränsad praktisk betydelse bör frågan beröras i sammanhanget.

Enligt produktansvarslagen (1992:18) svarar bl.a. tillverkare och importörer strikt för personskador och för sakskadorna på konsumentegendom ("egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt an-

¹ Jfr om långgivares ansvar Bengtsson, Särskilda avtalstyper I (1971) s. 73 f.

damål”) som en produkt orsakar på grund av vad lagen kallar säkerhetsbrist hos produkten. Ansvaret gäller både i och utanför kontraktsförhållanden. Det förutsätter emellertid att den ansvarige satt produkten i omlopp i en näringsverksamhet (se 8 § 1 p.). Uthyrning och utlåning kan visserligen innebära att en produkt satts i omlopp, men frågan är om Försvarmaktens verksamhet i detta sammanhang kan ses som en näringsverksamhet. Av produktansvarslagens motiv framgår att den i vart fall inte är tillämplig på service som tillhandahålls i offentlig regi utan betalning; samtidigt framhålls att det sakligt sett inte är motiverat att behandla offentlig verksamhet annorlunda än näringsverksamhet, och verksamhet av ekonomisk art som bedrivs yrkesmässigt skulle räknas dit även om den bedrivs i offentlig regi.² Den stödjande verksamhet som Försvarmakten bedriver i sammanhanget uppvisar dock sådana särdrag att den knappast kan betraktas på detta vis.

Övervägande skäl talar därför emot att produktansvarslagen skulle bli direkt tillämplig i sammanhanget. Det är däremot inte uteslutet att den kan tillämpas analogt, om i något fall Försvarmakten har tillverkat eller importerat den skadebringande egendomen; särskilt gäller detta om egendomen uthyrt, inte ställts till förfogande utan vederlag. Någon gång kan staten också bli strikt ansvarig enligt kontraktsrättsliga principer om uthyrd egendom skadar en medkontrahents egendom (jfr NJA 1916 s. 274). Detta lär dock förutsätta att Försvarmakten kan anses ha garanterat den uthyrda egendomens lämplighet eller ofarlighet, vilket framstår som opraktiskt. – Om egendomen är utlånad, inte uthyrd kan staten inte antas bära ett strikt ansvar på någon grund.

3. *Egendomen är annars olämplig för ändamålet.* Egendomen kan också vara mindre lämpad för användning utan att den skadar mottagarens person eller egendom. Detta kan medföra ekonomiska förluster för mottagaren t.ex. genom att han måste reparera den eller skaffa annan egendom i stället. Det är här fråga om uthyres eller långivares ansvar för fel i egendomen. Om uthyrd egendom är behäftad med fel ligger det nära till hands att tillämpa samma ansvar som vid köp, vilket skulle innebära ett strikt ansvar i vissa situationer. Man har emellertid också diskuterat en analogi med hyresvärdens skadeståndsansvar för brist i lägenheten; uthyraren skulle då ha ett s.k. presumtionsansvar, dvs han skulle få visa att skadan inte berodde på vållande på hans sida (jfr 12 kap. 11, 13 och 14 §§ jordabalken). Rättsläget anses dock osäkert.³ Eftersom Försvarmaktens verksamhet klart skiljer sig från vanlig kom-

² Se prop. 1990/91:197 s. 56, 119.

³ Jfr Hellner, Speciell avtalsrätt II, Kontraktsrätt (3 uppl. 1996), avsnitt 6.5.1 med hänvisningar

mersiell uthyrning, är det troligaste att den mildare varianten gäller – alltså ett presumtionsansvar. Vid utlåning torde det stå klart att staten i varje fall inte svarar strikt för fel; vanliga utlånare anses rentav som huvudregel bara bli ansvariga för vetskap om felet, men möjligen kan statens ansvar gå något längre.⁴

4 Strikt ägaransvar. I vissa fall kan staten ådra sig ett strikt ansvar som ägare av uthyrd och utlånad egendom för skador som uppkommit medan mottagaren använder egendomen. Ägaren av ett luftfartyg, t.ex. helikopter, svarar sålunda oberoende av vållande för skada på person eller egendom som inte befordrats med helikoptern enligt lagen (1922:382) angående ansvar för skada i följd av luftfart. Detta gäller även när helikoptern innehas med nyttjanderätt, varvid dock innehavaren i sista hand kan bli ansvarig; framför allt gäller detta när denne har rätt att skaffa förare eller befälhavare. I så fall ansvarar båda solidariskt för uppkomna skador, med rätt till återkrav för ägaren. (Se närmare 4 §.) På detta vis kan staten bli skadeståndsskyldig för händelser som man inte på något sätt kunnat påverka. Återkravets värde beror på nyttjanderättshavarens ekonomiska ställning; här kan vara skäl att kräva försäkring på dennes sida (se 6 nedan).

Enligt 10 kap. 3 § sjölagen (1994:1009) skall oljeskada ersättas av fartygets ägare oavsett vållande. Enligt 7 kap. 1 § samma lag har redaren vidare ett ansvar för annans vållande i fartygets tjänst som går längre än reglerna i SkL, framför allt genom att anvaret sträcker sig till lotisar och självständiga uppdragstagare. I enlighet härmed kan statsmakten ådra sig ett skärpt ansvar också när Försvarmaktens fartyg ställs till någon annans förfogande.

En annan situation där staten kan bli ansvarig redan i sin egenskap av ägare är när en hund tillhörande Försvarmakten ställs till förfogande för annan. Enligt 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter har hundägare som huvudregel strikt ansvar för skada som orsakas av hunden, liksom också den som mottagit hunden till nyttjande. Även här lär ett solidariskt ansvar föreligga för staten och mottagaren om skada orsakas under nyttjandet.

I den mån solidariskt ansvar föreligger för staten och mottagaren i de nu berörda situationerna, kommer i allmänhet ansvaret att slutligen fördelas mellan dem enligt allmänna, icke lagfästa principer.⁵ Det avgörande anses då i första hand vara grunden för parternas ansvar – strikt ansvar eller vållande – men även andra omständigheter kan inver-

⁴ Jfr om frågan Hellner, a.a. avsnitt 8.3.1.

⁵ Ett undantag är den nyss berörda situationen vid skada genom luftfart, där full regressrätt föreskrivits för staten i vissa fall.

ka. Föreligger oaktsamhet bara hos en av de ansvariga eller dennes anställda, lär skadan i sista hand stanna på den sidan.

5. *Mottagarens ansvar för hyrd och lånad egendom m.m.* Den som lånar egendom – låntagaren – anses allmänt ha ett presumtionsansvar om den omhändertagna egendomen skadas; han får alltså visa att skadan inte beror på vållande hos honom eller hans anställda. Något liknande torde gälla också den som hyr egendom, ibland kallad "förhyraren" eller "hyrestagaren".⁶ I de situationer som här diskuteras lär man knappast kunna kräva mer av en låntagare än en förhyrare, trots att bara den senare betalar vederlag för användningen; i båda fallen får den omhändertagna egendomen skötas med omsorg. Skulle den skadas i annat sammanhang än vid användningen, t.ex. om den förvaras tills det skall bli möjligt att återlämna den, gäller också ett presumtionsansvar. I alla dessa situationer torde låntagaren resp. förhyraren också svara för medhjälpare som får använda egendomen, vare sig de är anställda eller ej.

Om en förhyrare skulle fortsätta att använda den omhändertagna egendomen efter den tid då den enligt avtalet skulle återlämnas, kan man räkna med att han blir tvungen att betala den avtalade hyran under hela användningstiden. Dessutom torde han – oavsett om han fortsätter att bruka egendomen eller ej – bli ersättningsskyldig för de kostnader hans dröjsmål orsakar Försvarmakten, såvida han inte visar att dröjsmålet inte beror på hans vållande.⁷ Detsamma lär gälla låntagare.

6. *Försäkringsfrågor* Som framhölls i det föregående kan det beträffande många typer av utlånad eller uthyrd egendom finnas anledning för staten att föreskriva att mottagaren håller egendomen försäkrad, så att staten undgår risken att slutligen få svara för skador på egendomen. Självfallet är detta också i mottagarens intresse, eftersom han inte behöver befara skadeståndskrav från Försvarmaktens sida när försäkringen ersätter skadan (frånsett i sådana undantagsfall då försäkringen inte gäller, jfr t.ex. 18 och 51 §§ lagen 1927:77 om försäkringsavtal). Inte heller torde mottagaren riskera återkrav från försäkringsbolagets sida, sedan bolaget utgett ersättning till staten. Ett sådant försäkringsavtal som mottagaren träffar anses nämligen normalt innebära ett skydd mot sådana krav; eftersom försäkringen uppenbarligen syftat till att skydda försäkringstagaren mot skadeståndsanspråk kan försäkringsbolaget inte inträda i ägarens rätt till skadestånd.⁸

⁶ Se Hellner, a.a. avsnitt 6.6.2 med hänvisningar.

⁷ Se Hellner, a.a. avsnitt 6.6.4.

⁸ Se Hellner, *Försäkringsrätt* (2 uppl. 1965) s. 284 f med hänvisningar,

Enligt 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering får emellertid en myndighet inte hos ett enskilt försäkringsbolag teckna eller låta teckna försäkring för statens egendom eller dess ansvarighet eller i övrigt för skador som staten skall ersätta, såvida inte Kammarkollegiet av särskilda skäl medger undantag. För att undvika att Kammarkollegiet behöver kontaktas i alla sådana ärenden kan det vara skäl att i den föreslagna lagstiftningen ta in ett uttrycklig regel om att 1995 års förordning inte utgör något hinder för villkor av det angivna slaget, när det gäller det aktuella stödet från Försvarmaktens sida. Försvarmakten får då fria händer att avtala om försäkringsskydd beträffande den egendom som ställs till förfogande, när detta framstår som lämpligt.

Försäkringsmöjligheterna lär variera i sådan grad med hänsyn till egendomens art att det saknas anledning att här gå närmare in på frågan om försäkringsskyddets omfattning. En försäkring som täcker alla skaderisker beträffande egendomen torde i regel inte vara möjlig. Man får emellertid utgå från att staten, när frågan aktualiseras, föreskriver ett så fullständigt skydd som det över huvud taget går att få genom ordinära typer av försäkring. Däremot kan inte gärna en mottagare vara skyldig att avtala om specialkonstruerade försäkringar beträffande den mottagna egendomen.

Ofta torde också sådana egendomsskador för vilka staten ansvarar (se 2 ovan) täckas av försäkring. Staten får då räkna med att försäkringsbolaget utövar regressrätt. Visserligen är sådan regressrätt begränsad enligt 25 § lagen (1927:77) om försäkringsavtal, men denna bestämmelse är dispositiv, och det vanliga är att försäkringsbolaget förbehåller sig full rätt till återkrav mot den som är ansvarig för uppkomna skada. Om staten friskrivit sig från ansvar för skadan, utesluter dock detta även regresskrav från försäkringsbolaget. Frågan om sådana friskrivningsavtal kan godtas beror delvis på möjligheten till försäkring mot risken (jfr NJA 1998 s. 390).

I de ovan nämnda fallen när staten blir ansvarig såsom ägare (4 ovan) kan det naturligtvis vara en fördel om den som mottagit egendom själv har en ansvarsförsäkring som täcker skadan, särskilt i situationer där det är naturligt att skadeståndskraven i första hand riktas mot mottagaren. Detta fritar dock inte staten från eventuellt regressansvar, för den händelse staten och mottagaren blir solidariskt ansvariga. Man kan räkna med att det försäkringsbolag som meddelat ansvarsförsäkring förbehåller sig full regressrätt också i dessa fall. Om staten avtalat med mottagaren att denne i sista hand skall svara för uppkommande skada, befriar dock detta även här från regressansvaret mot försäkringstagararen.

7. *Särskilt om trafikförsäkring.* Om det är ett motordrivet fordon som ställs till förfogande riskerar staten att bli ansvarig för uppkommande skador som orsakas med trafik för fordonet, ifall detta saknar trafikförsäkring – en vanlig situation när det gäller statliga fordon (se 3 och 15 §§ trafikskadelagen, 1975:1410). Någon skyldighet finns inte för mottagaren att hålla sådan försäkring, såvida inte det innehas med nyttjanderätt för bestämd tid om minst ett år (se 2 § trafikskadelagen). Situationen torde vara ovanlig när det gäller Försvarmaktens fordon. För att komma ifrån den betydande ansvarsrisk som föreligger vid uthyrning och utlåning har Försvarmakten tidigare ställt krav att förhyrare som inte är statliga myndigheter antingen skall försäkra fordonet eller också på annat godtagbart sätt svara för Försvarmaktens ansvar enligt trafikskadelagen. Om man inför ett sådant undantag från 1995 års förordning som nyss angavs, bör det vara möjligt att utan vidare kräva trafikförsäkring också när en annan myndighet har hyrt fordonet.