



Kommittédirektiv

Förstärkt personlig säkerhet, personskydd och stöd i utrikesrepresentationen samt stöd vid konsulära kriser

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2024

Sammanfattning

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

Utredaren ska bland annat

- undersöka och beskriva behoven av skyddsåtgärder och säkerhetsrelaterade arbetsmiljöinsatser inom utrikesrepresentationen,
- undersöka behoven av utökat deltagande från svenska myndigheter och säkerhetsföretag och deras förutsättningar att delta i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen,
- vid behov lämna förslag på tillkommande uppgifter för svenska myndigheter att bistå i utrikesrepresentationens arbete med personlig säkerhet och personskydd samt vid konsulära kriser, och beräkningar av kostnader för sådant deltagande,
- ta ställning till om regeringen bör bemyndigas att kunna sända en väpnad styrka utomlands i syfte att bistå vid evakueringsinsatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

Uppdraget att se över personlig säkerhet och personskydd i utrikesrepresentationen

Omvärldsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget påverkar säkerheten inom hela utrikesrepresentationen. Andelen utsänd och lokalanställd personal som verkar under försämrade säkerhetsförhållanden har ökat. Ett ökande antal utlandsmyndigheter har identifierats som särskilt utsatta för säkerhetshot under långa perioder. Utrikesrepresentationen anlitar idag regelbundet externa tjänsteleverantörer till utlandsmyndigheter i behov av förstärkt skydd. Det handlar bland annat om vissa bevaknings- och säkerhetstjänster från privata säkerhetsföretag för att stärka skyddet av utlandsmyndigheterna och deras personal. Upphandling kan göras lokalt direkt av en utlandsmyndighet eller centralt av Utrikesdepartementet.

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

Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser har ett värdland ett ansvar att skydda diplomatiska beskickningar. Den sändande statens skyddsåtgärder ska därför ses som komplementära, men är i praktiken avgörande för säkerheten på många orter med höga säkerhetshot.

Skyddsåtgärder är ett samlingsbegrepp som omfattar alla de åtgärder som kan vidtas för att skydda personal och verksamhet. Det kan till exempel handla om fysiskt skydd i form av särskilda fordon och lokaler (inklusive tillträdesfrågor). Även skyddsvisitationer och ID-kontroller av besökare är exempel på skyddsåtgärder. Det inbegriper också insatser och utbildningar med stöd av regionala säkerhetsrådgivare, personskyddsrådgivare, säkerhetsoperatörer och säkerhetsutbildade chaufförer.

Med personskydd avses i första hand en persons fysiska skydd. Personskyddet består av många olika delar för att höja säkerheten, där den yttersta skyddsåtgärden är livvaktsskydd. Även andra skyddsåtgärder som

säkra transporter genomförda av säkerhetsutbildade chaufförer och tekniska skyddsåtgärder som lås och larm kan ingå.

Begreppet personlig säkerhet har en bredare innebörd. Det innefattar förebyggande arbete för att skyddspersonerna ska kunna genomföra sitt uppdrag tryggt och säkert. Det kan till exempel röra sig om utbildningsåtgärder för att medvetandegöra personal om hot och risker. Det handlar också om förebyggande åtgärder som att förse personal med relevant och aktuell information kombinerat med löpande hot- och riskanalyser.

Liksom för många andra länder, är arbetet med personlig säkerhet och personskydd vid beskickningar utomlands en prioriterad uppgift för den svenska utrikesförvaltningen. Förutsättningarna för arbetet skiljer sig samtidigt åt beroende på flera olika faktorer, bland annat lagstiftning och konstitutionell ordning. Länder som valt att bygga upp en permanent statlig förmåga särskilt avsedd för skydd av beskickningar är bland andra Italien, Storbritannien, Tyskland och USA.

Som framkommit ovan har upphandlade säkerhetsföretag en viktig roll när det gäller den personliga säkerheten och personskyddet i den svenska utrikesrepresentationen.

I Sverige är det Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som är huvudsakligt ansvariga myndigheter för personsäkerhets- och personskyddsfrågor, där Säkerhetspolisens uppgift omfattar den centrala statsledningen. Uppgifterna regleras i första hand genom polislagen (1984:387), förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete mm., respektive myndighetsinstruktion, samt i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete (PMFS 2016:11, FAP 480–1) och i Säkerhetspolisens föreskrifter om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök mm. (PMFS 2015:4). Personskyddsuppdragen utförs huvudsakligen i Sverige, men också under utrikes resor för den centrala statsledningen.

I Polismyndigheten ingår Nationella insatsstyrkan (NI), som är Sveriges anti-terrorstyrka. NI är en sektion inom Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa) vars huvuduppgift är att operativt bekämpa terrorism i Sverige genom att ingripa mot terrorattentat eller när ett sådant kan befaras. NI ska även kunna hantera situationer som är så allvarliga, ovanliga eller

riskabla att de inte går att hantera inom den vanliga polisverksamheten. Försvarsmakten har förmågor för att genomföra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsoperationer i områden där myndigheten har personal och förband.

Utredaren ska

- undersöka och beskriva vilka konsekvenser det försämrade säkerhetsläget får för utrikesrepresentationen med särskilt fokus på frågor som rör personlig säkerhet och personskydd,
- analysera nuvarande säkerhetsrelaterade arbetsmiljöansvar och skyddsåtgärder och bedöma huruvida dessa är ändamålsenliga i förhållande till det förändrade säkerhetsläget och ekonomiskt effektiva,
- analysera möjligheter till ökad internationell samverkan och förberedelser på plats vid till exempel en konsulär kris, genom att undersöka ett urval av andra länders motsvarande säkerhetsarbete,
- undersöka och beskriva behoven av skyddsåtgärder och säkerhetsrelaterade arbetsmiljöinsatser inom utrikesrepresentationen,
- undersöka behoven av utökat deltagande från svenska myndigheter och säkerhetsföretag och deras förutsättningar att delta i skyddsåtgärder inom utrikesrepresentationen,
- vid behov lämna förslag på ytterligare uppgifter för svenska myndigheter att bistå i utrikesrepresentationens arbete med personlig säkerhet och personskydd, och lämna kostnadsberäkningar för sådant deltagande,
- vid behov lämna förslag på andra åtgärder i syfte att förbättra säkerhetsarbetet och stärka medarbetarnas personliga säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser

I situationer då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands kan en nationell stödstyrka sättas samman. Stödstyrkan består av bidrag från olika svenska myndigheter och samordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Stödstyrkan aktiveras på begäran från Utrikesdepartementet. Stödstyrkan har till uppgift att stödja berörda utlandsmyndigheter i det konsulära uppdraget i

händelse av sådana kriser. Stödstyrkan kan bland annat bistå vid behov av hemtransport av svenskar. Polismyndighetens gränskontrollpersonal kan bidra med bland annat identifiering av personer som behöver evakueras och Nationella insatsstyrkan kan bidra med till exempel säkrad eskort.

Försvarmakten har på senare tid bistått Utrikesdepartementet i evakueringar av ambassadpersonal, medföljande och andra svenskar från bland annat Afghanistan och Sudan, framför allt med flygtransporter och logistik, men även med skydds- och sjukvårdsresurser.

Försvarmaktens möjlighet att stödja bland annat utlandsmyndigheterna regleras i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (Stödförordningen). Enligt förordningen kan till exempel statliga myndigheter begära stöd från Försvarmakten. Det är Försvarmakten som beslutar om stöd ska lämnas. Förordningen beskriver ett antal förutsättningar för att stödet ska kunna lämnas, bland annat får Försvarmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Personalen får inte heller användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas. Försvarmakten ska ta ut avgifter för det stöd som lämnas. Därutöver har regeringen viss möjlighet att genom särskilda beslut ge Försvarmakten i uppdrag att lämna stöd som går utöver det stöd som kan lämnas enligt stödförordningen. Genom sådana uppdrag kan exempelvis Försvarmakten bemyndigas att samverka med andra länder och ingå avtal som är nödvändiga för genomförandet. Regeringen kan dock inte besluta om stöd som innebär att Försvarmaktens personal används i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Därutöver gäller att om Försvarmaktens insats bedöms innefatta sändande av en väpnad styrka krävs riksdagens godkännande i det särskilda fallet (15 kap. 16 § regeringsformen).

Den nuvarande beslutsgången för de stödåtgärder från Försvarmakten som inte ryms inom stödförordningen är tidskrävande då regeringsbeslut samt ibland även riksdagens godkännande krävs.

Riksdagen har dock möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att fatta vissa beslut om sändande av en väpnad styrka utomlands (15 kap. 16 § andra stycket 1 regeringsformen).

Utredaren ska därför

- redovisa de praktiska och rättsliga förutsättningarna för stöd från relevanta myndigheter, inklusive på regional och lokal nivå, vid konsulära kriser och evakueringar,
- lämna förslag på åtgärder som skulle förstärka förutsättningarna till stöd, och redovisa ekonomiska beräkningar av kostnaderna för sådant ökat stöd,
- redovisa de folkrättsliga förutsättningarna för att genomföra evakueringsinsatser,
- ta ställning till om det finns anledning att ge regeringen bemyndigande att kunna sända en väpnad styrka utomlands i syfte att bistå vid evakueringsinsatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas i enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och i kommittéväsendet. Vidare ska utredaren ha en dialog med och hämta in synpunkter från myndigheter som berörs av uppdraget, bland annat Försvarmakten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen samt ett representativt urval av utlandsmyndigheter och företrädare för säkerhetsbranschen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

(Utrikesdepartementet)