

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 20 december 2001 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. nämnda dag justitierådet Johan Munck till särskild utredare. Som expert förordnades fr.o.m. den 28 maj 2002 ämnessakkunniga Katja Mårtensson.

Hovrättsrådet Thomas Stiber Strömgren har varit huvudsekreterare och hovrättsassessorn Katarina Persson sekreterare åt utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet 11 september-utredningen, får härmed överlämna betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2003

Johan Munck

*/Thomas Stiber Strömgren
Katarina Persson*

Innehåll

Sammanfattning.....	11
Summary	23
Författningsförslag.....	37
1 Förslag till lag (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid.....	37
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	38
3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	39
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	41
5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet	42
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	44
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten	46
1 Utredningens uppdrag.....	49
1.1 Direktiven.....	49
1.2 Utredningens tolkning av uppdraget.....	50
2 Utredningens arbete.....	53

3	Vissa författningar m.m. av betydelse	55
3.1	Regeringsformen	55
3.2	IKFN-förordningen	58
3.3	Tillträdesförordningen	62
3.4	Försvarsmaktens föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna	63
3.5	Luftfartslagen m.m.	64
3.6	Förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet	65
3.7	Skyddslagen m.m.	68
3.8	Säkerhetsskyddslagen m.m.	73
3.9	Utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll	79
3.10	Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottlighet i vissa fall, m.m.	84
3.11	Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet m.m.	86
3.12	Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting	92
3.13	Konstitutionell nödrätt	95
4	Nuvarande organisation m.m.	101
4.1	Polisen	101
4.1.1	Allmänt	101
4.1.2	Rikspolisstyrelsen	102
4.1.3	Rikskriminalpolisen med Nationella insatsstyrkan	104
4.1.4	Säkerhetspolisen	107
4.1.5	Den lokala polisorganisationen	113
4.2	Åklagarväsendet	115
4.3	Försvarsmakten	118

4.4	Försvarets radioanstalt.....	128
4.5	Totalförsvarets forskningsinstitut	130
4.6	Försvvarshögskolan	134
4.7	Överstyrelsen för civil beredskap	136
4.8	Krisberedskapsmyndigheten	138
4.9	Kustbevakningen.....	142
4.10	Tullverket	146
4.11	Luftfartsverket	148
4.12	Statens räddningsverk, kommunal räddningstjänst m.m. ...	152
4.13	Socialstyrelsen	157
4.14	Smittskyddsinstitutet.....	161
4.15	Statens jordbruksverk.....	163
4.16	Livsmedelsverket.....	165
4.17	Statens strålskyddsinstitut.....	166
4.18	Statens kärnkraftinspektion	169
4.19	Finansinspektionen m.m.	173
4.20	Kommunikation	176
5	Vissa riksdagsbeslut m.m. efter den 11 september 2001... 181	
5.1	Fortsatt förnyelse av totalförsvaret	181
5.2	Samhällets säkerhet och beredskap.....	189
5.3	Antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism.....	196
5.4	Antagande av rambeslut om en europeisk arresteringsorder	200
6	Utredningens överväganden och förslag..... 205	
6.1	Inledande synpunkter	205

6.2	Försvarsmaktens uppgifter vid omfattande terroristattentat	208
6.2.1	Allmänt	208
6.2.2	Rätten till självförsvar enligt FN-stadgan	211
6.2.3	Utredningens överväganden och förslag	214
6.3	Försvarsmaktens bevakningsuppgifter	223
6.3.1	Allmänt	223
6.3.2	Utredningens överväganden och förslag	224
6.4	Vissa övriga frågor om stöd från Försvarsmakten	226
6.4.1	Allmänt	226
6.4.2	Utredningens överväganden och förslag	229
6.5	Konsekvenser för totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet i Försvarsmakten.....	231
6.5.1	Allmänt om tjänstgöringsplikten	231
6.5.2	Utredningens överväganden.....	234
6.6	Försvarsmaktens underrättelseverksamhet	236
6.6.1	Allmänt	236
6.6.2	Nuvarande rättsläge m.m.....	237
6.6.3	Utredningens överväganden och förslag	242
6.7	Den civila säkerhetstjänsten	247
6.7.1	Den nuvarande ordningen och dess bakgrund.....	247
6.7.2	Av Säkerhetspolisen anförda skäl för en omorganisation.....	252
6.7.3	Organisation och uppgifter m.m. för en icke-polisiär säkerhetstjänst.....	255
6.7.4	Utredningens överväganden och förslag	258
6.8	Vissa frågor om den civila säkerhetstjänstens arbetsmetoder.....	266
6.8.1	Hemlig avlyssning m.m.	266
6.8.2	Provokation och infiltration m.m.	270
6.8.2.1	Allmänt	270
6.8.2.2	Nuvarande rättsläge m.m.....	271
6.8.2.3	Vissa uppgifter om utländsk rätt.....	276
6.8.2.4	Utredningens överväganden och förslag	277

6.9	Spridning av nukleära/radioaktiva ämnen, smitta och kemikalier	281
6.9.1	Påtalade brister, oklarheter m.m. i det nuvarande skyddet på NBC-området	281
6.9.2	Utredningens överväganden och förslag	283
6.10	Utlänningskontroll på fartyg	291
6.10.1	Allmänt	291
6.10.2	Nuvarande rättsläge m.m.	292
6.10.3	Utredning om personkontrollen vid yttre gräns	295
6.10.4	Utredningens överväganden och förslag	297
6.11	Kriskommunikation	299
6.11.1	Allmänt	299
6.11.2	Utredningens överväganden och förslag	302
6.12	Vissa övriga frågor	304
7	Konsekvenser och genomförande	309
8	Författningskommentar	313
8.1	Förslaget till lag (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid	313
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	317
8.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	318
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	319
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet	321
8.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	322
8.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten	325

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv	327
Bilaga 2 Förteckning över myndigheter m.fl. som lämnat underlag till utredningen.....	335
Bilaga 3 Vissa uppgifter om hanteringen av terroristattentat i Finland, Norge och Danmark	337

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Uppdraget har även innefattat en kartläggning och analys av myndigheternas och de andra offentliga organens möjligheter att i de angivna situationerna kunna samarbeta på ett effektivt sätt med svenska och utländska myndigheter och organisationer.

I uppdraget har vidare ingått att undersöka om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter och andra offentliga organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser.

Utredningen har skrivit till en rad myndigheter m.fl. och bett om underlag när det gäller deras organisation, planering och förberedelser m.m. inför omfattande terroristattacker och andra likartade extraordinära händelser. De flesta har gett in skriftligt underlag till utredningen. Utredningen har emellertid även haft ett eller flera möten och mer eller mindre löpande muntliga kontakter med några av de närmast berörda, såsom Säkerhetspolisen och Försvarmakten. Utredningen har också inhämtat information om förhållandena i en del andra länder.

I det följande redogörs kortfattat för utredningens överväganden och förslag.

Försvarsmaktens uppgifter vid omfattande terroristattentat

Före terroristattacker i USA den 11 september 2001 var det en allmän uppfattning att det inte existerade en rätt till militärt självförsvar mot internationell terrorism. Genom bl.a. resolutioner i FN och andra internationella organisationer har emellertid numera statssamfundet anslutit sig till uppfattningen att en självförsvarsrätt enligt artikel 51 i FN-stadgan gäller även vid storskaliga terroristangrepp. Detta måste nu anses vara gällande folkrätt.

I 10 kap. 9 § första stycket första meningen regeringsformen (RF) anges att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Av förarbetena till RF framgår att det var en uttrycklig avsikt att anpassa bestämmelsen till en självförsvarsrätt enligt nyss nämnda artikel i FN-stadgan. Det måste därför antas att bestämmelsen i RF numera kan tillämpas även vid självförsvar mot vissa angrepp av terrorkaraktär som inte utgår från en främmande stat. Detta kan dock antas gälla endast i en akut situation. Vidare krävs att angreppet har en betydande dignitet eller rör för riket centrala funktioner och därmed kan sägas rikta sig mot riket.

Enligt utredningens mening finns det ett påtagligt behov av kompletterande reglering för fall då regeringens beslut inte hinner avvaktas. Man måste också räkna med fall då kommunikationen till regeringen kan vara avbruten eller tillfälligt utslagen.

Försvarsmakten kan med stöd av bestämmelserna i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) möta överraskande anfall från främmande stat med vapenmakt utan föregående regeringsbeslut. Någon sådan möjlighet finns inte vid anfall från en terrororganisation, och hur det skall förfaras om man inte vet vem som är angriparen får anses oklart.

Terroristangrepp som inte är av sådant omfattande slag att de kan betecknas som väpnade angrepp mot riket bör som hittills principiellt sett vara en angelägenhet för polisen. Polisen har emellertid inte möjlighet att ingripa mot våldshandlingar från luften eller under vattnet. Även polisens och Kustbevakningens möjlighet att ingripa mot våld från fartyg i övervattensläge är begränsad. Utredningen anser att behörig myndighet från polisen eller Kustbevakningen under vissa förutsättningar bör kunna tillkalla hjälp från Försvarsmakten i en sådan situation.

Utredningen föreslår att statsmakterna uttryckligen ansluter sig till en tolkning av 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF som innebär att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat. Utredningen lämnar också förslag till en ny lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid som bygger på denna tolkning. Vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp och då regeringens beslut inte kan avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom, får Försvarsmakten enligt föreskrifter i lagen bruka det våld som är nödvändigt för att avvärja den omedelbara faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från främmande stat. Efter begäran från polisen eller Kustbevakningen får Försvarsmakten enligt förslaget även ingripa vid andra våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar, om de utövas från fartyg eller luftfartyg.

Försvarsmaktens bevakningsuppgifter

Lagen (1990:217) 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), spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Bestämmelserna i lagen avser huvudsakligen bevakning av på förhand bestämda skyddsobjekt.

Föreskrifterna i skyddslagen och förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen) hindrar inte att militär personal anlitas för bevakning av civila skyddsobjekt. Försvarsmakten kan emellertid inte utan uttryckligt stöd i författning eller regeringsbeslut anses ha i uppgift att bevaka civila objekt. Utredningen anser att det skulle kunna vara en fördel om militär personal i vissa mycket speciella situationer kan bevaka eller biträda vid bevakning av civila objekt. Detta gäller framför allt i fall då yttre hot påkallar att personalen förfogar över särskild utrustning eller har möjlighet att erhålla omfattande förstärkning. Den allmänna hotbilden kan också vara så extrem att polisens resurser inte räcker till för sådana viktiga civila objekt som ovillkorligen behöver bevakas.

Utredningen föreslår att Försvarsmakten, med stöd av föreskrifter i skyddsförordningen, tillfälligt får medverka vid bevakning av civila skyddsobjekt efter begäran av länsstyrelse. Vidare föreslår utredningen en ändring i skyddslagen som innebär att skyddsvakter får samma befogenhet som polismän att - inom ett skyddsobjekt, i dess närhet eller under den misstänktes flykt från objektet - gripa den som det finns skäl att anhålla för terroristbrott eller förberedelse till sådant brott. Bestämmelsen gäller för närvarande endast till skydd mot spioneri och sabotage.

Vissa övriga frågor om stöd från Försvarsmakten

Inträffar ett omfattande terroristattentat där NBC-stridsmedel¹ används eller framförs det hot om att tillgripa sådana medel kan det komma att ställas stora krav på polisens specialkompetens och materiella resurser. I en sådan situation har Försvarsmakten NBC-skyddsresurser, för närvarande främst genom NBC-insatsstyrkan, som kan användas för att tillfälligt stödja polisen.

Enligt utredningens mening är det av stor vikt att ett organiserat samarbete kommer tillstånd, för att polisen snabbt skall kunna få det stöd som behövs om ett terroristattentat av nyss nämnda slag skulle inträffa. Försvarsmakten kan enligt utredningens bedömning lämna sådant bistånd med stöd av förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Skulle emellertid en annan bedömning göras i denna fråga anser utredningen samarbetet så angeläget att regeringen bör meddela en generell dispens för detta samarbete med stöd av sin allmänna befogenhet enligt 11 kap. 12 § RF att medge undantag från föreskrift i förordning.

Vidare skulle det kunna tänkas uppstå situationer då det är av värde att polisens nationella insatsstyrka förstärks genom specialutbildad personal från Försvarsmakten. En samverkan av detta slag skulle med nödvändighet bygga på att fast anställd militär personal ställs under befäl av polischef.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten skall ha ett organiserat samarbete för att kunna hantera omfattande terroristangrepp där NBC-stridsmedel används samt hot om sådana angrepp. Det bör vidare ankomma på nämnda myndigheter att gemensamt pröva behovet av och förutsättningarna för att specialutbildad militär personal från Försvars-

¹ Nukleära/radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel.

makten i vissa situationer förstärker polisens nationella insatsstyrka.

Konsekvenser för totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet i Försvarsmakten

Utredningens förslag om Försvarsmaktens uppgifter vid omfattande terroristattentat och bevakningsuppgifter föranleder inte någon ändring av bestämmelserna om de totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet. Denna tjänstgöringsskyldighet omfattar enligt utredningens mening sådana fall då Försvarsmakten har möta ett väpnat angrepp mot riket även om detta inte härrör från en främmande stat. Däremot omfattar tjänsteplikten inte fall då Försvarsmakten ingriper efter begäran från polisen eller Kustbevakningen, såvida det inte efter prövning från Försvarsmaktens sida bedöms utgöra ett lämpligt övningstillfälle.

Försvarsmaktens underrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet skall enligt 1 § första stycket lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. I lagens 4 § anges generellt att försvarsunderrättelseverksamheten inte får avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Enligt utredningens bedömning är det mycket tveksamt om nämnda lag kan anses ge någon fristående befogenhet för Försvarsmakten att inom ramen för den egna underrättelseverksamheten inhämta, bearbeta och analysera underrättelser om internationell terrorism.

När det gäller sådana yttre väpnade hot som kan utgöra en direkt fara för landet, anser utredningen det ofrånkomligt att de i viss utsträckning blir föremål för en aktiv underrättelseverksamhet. Annars skulle en viktig del av skyddet för landets säkerhet riskera att falla mellan stolarna. Frågan kan emellertid ställas om under-

rättelseverksamhet av detta slag bör inbegripas i försvarsunderrättelseverksamheten eller ankomma på den civila säkerhetstjänsten eller, eventuellt, vara en uppgift för båda organisationerna.

Säkerhetspolisen arbetar i princip inte utanför Sveriges gränser. Enligt internationell praxis anses det nämligen inte böra förekomma att en polisorganisation utan särskilt tillstånd arbetar i en främmande stat. Som framgår av det följande föreslår utredningen att Säkerhetspolisen ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Därmed skulle något hinder inte finnas mot att underrättelseoperationer utomlands sker genom den civila säkerhetstjänsten. Utredningen är dock tveksam till en sådan förändring och anser sig i varje fall inte ha underlag för att föreslå denna i nuvarande läge.

Försvarsmakten har till skillnad från Säkerhetspolisen personal utomlands, vilket innebär att vissa slags spaningsinsatser exempelvis i anslutning till konflikthärddar i främmande länder rimligen måste vara en uppgift för Försvarsmakten. Den lagstiftning om Försvarsmaktens medverkan i terrorismbekämpningen som utredningen har föreslagit medför också att det framstår som naturligt att viss underrättelseverksamhet av aktuellt slag ankommer på Försvarsmakten. Det är av flera skäl knappast tillrådligt att mer än ett organ skulle ha till uppgift att bedriva permanent underrättelseverksamhet utanför landets gränser, en ordning som inte heller förekommer i sådana länder som vi brukar jämföra oss med. När det gäller en så viktig fråga som landets säkerhet är det nödvändigt att ansvarsförhållandena är klarlagda och ändamålsenliga.

Den del av försvarsunderrättelseverksamheten som bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik har kommit att få allt större betydelse. Utredningen har svårt att se att det beträffande denna del av verksamheten behövs några särskilda avgränsningar i lag utöver att den skall bedrivas utomlands eller med sikte på utländska förhållanden.

Utredningen föreslår därför att lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ändras så att det står klart att försvarsunderrättelsemyndigheterna får inhämta underrättelser utomlands som är av betydelse för skyddet mot terroristangrepp samt bearbeta och analysera sådan information. Detsamma gäller i fråga om andra underrättelser, om de behövs till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Sådan verksamhet får dock endast bedrivas utomlands eller med sikte på utländska förhållanden.

Den civila säkerhetstjänsten

Den nuvarande konstruktionen med Säkerhetspolisen som ett slags självständigt verk inom Rikspolisstyrelsen lämnar utrymme för betydande invändningar. Organisationen tillägger rikspolischefen ett mycket diffust ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet. På motsvarande sätt uppkommer det för Säkerhetspolisens ledning ett oklart förhållande till Rikspolisstyrelsens ledning. Nuvarande organisation skapar också vissa problem i förhållandet mellan polisorganisationerna och gentemot Regeringskansliet och andra myndigheter samt allmänheten.

Enligt utredningens uppfattning skulle en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst vara förenad med väsentliga fördelar. Verksamheten blir direkt underställd regeringen, vilket innebär att det är lättare för regeringen att effektivisera samordningen av de verksamheter som bedrivs av de civila och militära säkerhets- och underrättelsetjänsterna. En övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle med säkerhet också underlätta rekryteringen och bidra till att höja den samlade kompetensen och effektiviteten i organisationen.

Vidare skulle säkerhetstjänsten frikopplas från den principiella skyldighet att rapportera och ingripa mot brott som är grundläggande för polisverksamheten. Denna skyldighet kan för säkerhetstjänstens del innebära att värdefull underrättelseinhämtning måste avbrytas. Att den civila säkerhetstjänsten frikopplas från rapporterings- och ingripandeskyldigheten är av stor betydelse också för säkerhetstjänstens samarbete med underrättelseverksamheten inom Försvarsmakten och med säkerhetstjänster i andra länder. En fördel är också att problematiken med s.k. överskottsinformation minskar högst väsentligt om den civila säkerhetstjänsten frikopplas från polisen och från rapporteringsplikten.

Som tidigare nämnts finns det inte något hinder mot att en icke-polisiär säkerhetstjänst arbetar utomlands. Utredningens uppfattning är visserligen att den normalt bör arbeta endast inom Sverige, men undantag är ibland påkallade, t.ex. då en person från vilken säkerhetstjänsten erhåller information lämnar landet.

Det är svårbedömt om en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst är ägnad att öka allmänhetens förtroende för verksamheten. Sannolikt har en nyordning från denna synpunkt dock snarast positiva konsekvenser.

Utredningen föreslår att Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst direkt under regeringen. Utredningen föreslår vidare att det i anslutning härtill bildas en ny enhet inom Rikskriminalpolisen för särskild polisverksamhet. Till denna enhet bör föras de direkta polisuppgifter som har anknytning till brott mot rikets säkerhet och terroristbrott såsom förundersökningsuppgifter samt frihetsberövanden, beslag och liknande åtgärder. De uppgifter som i dag faller inom säkerhetsskyddet och som avser personskyddet för den centrala statsledningen och de utländska beskickningarna i Sverige samt samordning, säkerhetsarbete och personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser är direkta polisuppgifter och bör också föras till den förutsatta enheten inom Rikskriminalpolisen. Utredningen anser också att det finns anledning att till nämnda enhet föra över de delar av författningsskyddet som avser kartläggning av brott med en främlingsfientlig, rasistisk, antisemitisk eller homofobisk bakgrund. Detsamma gäller kartläggningen av vissa brott som i vid mening kan sägas vara politiska, t.ex. brott begångna i kamp för djurens rättigheter.

Genom samverkan med en sådan enhet inom Rikskriminalpolisen, skulle säkerhetstjänsten få en kontaktpunkt inom den reguljära polisorganisationen, vilket den saknar i dag. Förslaget är bl.a. av detta skäl ägnat att underlätta säkerhetstjänstens samarbete med den öppna polisen.

Utredningen förordar att ett principbeslut fattas på grundval av utredningens förslag och remissbehandlingen av detta samt att de fortsatta övervägandena anförtros åt en organisationsutredning.

Vissa frågor om den civila säkerhetstjänstens arbetsmetoder

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning är i Sverige liksom i andra länder viktiga metoder för inhämtande av underrättelser i en säkerhetstjänsts verksamhet. För svensk del regleras dessa metoder i rättegångsbalken och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Förutsättningarna för att sådana tvångsmedel skall få användas är att det sker under förundersökning i brottmål, att tvångsmedlet riktar sig mot någon som är skäligen misstänkt för ett brott av viss svårhetsgrad och att det är av synnerlig vikt för utredningen.

En reglering som i likhet med rättegångsbalken tar sikte på utredning av lagöverträdelse är inte adekvat för en organisation som har som sin viktigaste uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Det är inte tanken på en förundersökning och en efterföljande lagföring utan intresset av att kunna få förhandsinformation och att om möjligt avvärja aktioner av aktuellt slag som står i fokus för säkerhetstjänstens arbete. De svenska lagreglerna ger inte något egentligt utrymme för att med hjälp av hemlig teleavlyssning förebygga brott. De nuvarande reglerna skapar också problem när det gäller Försvarets radioanstalts verksamhet.

Vidare får rättsläget anses vara oklart såväl när det gäller användningen av sådana manipulativa spaningsmetoder som provokation och infiltration som i fråga om vissa oreglerade spaningsmetoder som förutsätter tillgång till tekniska hjälpmedel. Det bör klargöras att strängare krav än eljest gäller, när det är fråga om sådana spaningsmetoder som är ägnade att vilseleda eller att medföra intrång i annans personliga integritet, även om de inte strider mot lag eller annan författning. Med hänsyn till Europakonventionen är det av vikt att ett positivt lagstöd skapas för åtgärderna när förutläggningarna härför är uppfyllda.

Utredningen föreslår att det i polislagen (1984:387) införs regler om provokation, infiltration samt användning av kroppsmikrofoner och pejling. Sådana metoder skall kunna användas redan på spaningsstadiet, men endast om det är uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden. Enligt överenskommelse kommer dessa författningsförslag att läggas fram av Beredningen för rättsväsendets utveckling, med vilken utredningen har samrått.

Om förslaget om en icke-polisiär civil säkerhetstjänst godtas föreslår utredningen att det även görs en översyn med sikte på att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning för inhämtande av underrättelser skall kunna ske i preventivt syfte. Stannar statsmakterna för att buggning bör vara en tillåten arbetsmetod, bör övervägandena avse också denna metod.

Spridning av nukleära/radioaktiva ämnen, smitta och kemikalier

Utredningen ställer sig bakom ett av Regeringskansliets AgNBC väckt förslag om inrättande av en nationell insatsstyrka som en samlad nationell resurs till stöd för samhällets insatser vid sådana

extrema NBC-händelser och masskadesituationer som kan tänkas ställa regionala och lokala operativa insatser inför övermäktiga krav och påfrestningar. *Utredningen föreslår* därför att denna tanke snarast förverkligas.

Utredningen föreslår vidare att 4 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) kompletteras med en bestämmelse om att den som bedriver kärnteknisk verksamhet snarast och på eget initiativ skall lämna sådana upplysningar till tillsynsmyndigheten som har betydelse för bedömningen av säkerheten, när detta påkallas av olyckstillbud, hot eller annan liknande anledning.

Utredningen föreslår också att det genom en ändring i 4 § kärntekniklagen klargörs att säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas även genom åtgärder som är nödvändiga för att förebygga sabotage.

Enligt de myndigheter på området som utredningen har varit i kontakt med finns det i övrigt en rad större eller mindre brister eller oklarheter i den nuvarande beredskapen på NBC-området. Till den del dessa inte omfattas av redan pågående utredningar bör de tillhöra huvuduppgifterna för den nyinrättade Krisberedskapsmyndigheten. *Utredningen förordar* att myndigheten organiserar sitt arbete på sådant sätt att inte bara myndighetsföreträdare utan också representanter för berörda departement ingår i arbets- och projektgrupper.

Utlänningskontroll på fartyg

Det har ansetts oklart om bestämmelsen om husrannsakan i 5 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) är tillämplig i samband med kontroller av fartyg. De motiv som har anförts till stöd för befogenheten att undersöka bagageutrymmen och andra slutna utrymmen i bilar och husvagnar m.m. har emellertid samma relevans när transportmedlet är ett fartyg. Eftersom det finns ett påtagligt behov för polisen och Kustbevakningen att kunna undersöka slutna utrymmen på fartyg och denna befogenhet inte saknar intresse från de synpunkter som utredningen har att bevaka, anser utredningen att bestämmelsen bör ändras i syfte att det skall stå alldeles klart att en befogenhet av angivet slag föreligger.

Utredningen föreslår därför att polisen i samband med inresekontroll får undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i fartyg i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i

strid mot bestämmelserna i utlänningslagen eller i en författning som utfärdats med stöd av denna lag. Om inresekontrollen sker under medverkan av Kustbevakningen skall en tjänsteman vid Kustbevakningen ha samma befogenhet.

Kriskommunikation

Omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser berör som regel flera delar av samhället. Vid den här typen av händelser torde det direkt uppstå ett mycket stort behov av information från olika grupper i samhället samtidigt som informationsunderlaget är bräckligt. Det ställs därmed höga krav på myndigheternas informationsberedskap och förmåga till kriskommunikation i förhållande till såväl allmänheten och medier som andra myndigheter. Som allmän princip gäller att den myndighet som ansvarar för en viss verksamhet också har informationsansvaret för denna.

Utredningen föreslår att Krisberedskapsmyndigheten skall se till att det finns information att inhämta från berörda myndigheter och andra organ i samband med omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser som berör Sverige. Krisberedskapsmyndigheten skall också lämna upplysningar om vilka myndigheter och andra organ som vid en sådan händelse kan lämna relevant information i en viss fråga.

Vissa övriga frågor

Frågan om ett rikstäckande gemensamt radiokommunikations-system för de svenska s.k. skydds- och säkerhetsmyndigheterna har största betydelse för samhällets förmåga att möta omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Utredningen utgår från att den nu är på väg att få sin lösning och hänvisar till det arbete som för närvarande bedrivs av utredningen Radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL).

Utredningen har ansett att den närmare organisationen av Regeringskansliets krisberedskap faller utanför utredningsuppdraget, men gör den reflektionen att den planerade utbildnings- och övningsverksamheten inte lämpligen bör begränsas till de ledande chefs-tjänstemännen inom Regeringskansliet.

Utredningen konstaterar vidare att övningsverksamheten rent allmänt är av grundläggande betydelse inte minst för att myndigheterna skall kunna upprätthålla en i högsta grad nödvändig förmåga att samverka över verksamhetsgränserna i krissituationer. I sammanhanget noteras att Krisberedskapsmyndigheten enligt sin instruktion skall sprida kunskap om och stärka samhällets kris- hanteringsförmåga genom att initiera, planera och genomföra utbildning och övningar.

Utredningen lägger inte fram några förslag i dessa delar.

Konsekvenser och genomförande

Utredningens förslag ger inte upphov till kostnader som kräver ökade anslag. Förslagen syftar till att motverka terrorism och delvis brott mot rikets säkerhet. Förslagen antas i övrigt inte ge några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Författningsförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2004.

Summary

The assignment

The Commission has been given the assignment to survey and analyse the overall emergency preparedness capacity of the Swedish public authorities and other public bodies to prevent, combat and generally deal with large-scale terrorist strikes and other similar extraordinary events in Sweden. The Commission's assignment also included the survey and analysis of the capacity of the authorities and other public bodies in such situations to cooperate in an efficient manner with other Swedish and foreign authorities and organisations.

The assignment also required an investigation of whether the current legislation and other legal rules provide the authorities and other public bodies with the capacity to rapidly and efficiently implement measures to prevent, combat and generally deal with large-scale terrorist strikes and other similar extraordinary events.

The Commission has written to a number of authorities and others, requesting the provision of information regarding their organisation, planning and preparedness, etc. in preparation for large-scale terrorist strikes and other similar extraordinary events. The majority have submitted a written information-base for the Commission. However, the Commission has also had one or more meetings or virtually continuous verbal contact with some of those most closely affected, such as the Security Police and the Armed Forces. The investigation has also obtained information about the situation in a number of other countries.

A brief commentary is provided on the deliberations and proposals of the Commission in the following.

The tasks of the Armed Forces in the event of large-scale terrorist strikes

Before the terrorist attacks in the USA on 11 September 2001, the view was generally held that there was no right to military self-defence against international terrorism. Through, among other things, resolutions passed by the UN and other international organisations, the international community has supported the view that a right of self-defence under Article 51 of the UN Charter also applies in the event of large-scale terrorist strikes. This view must now be deemed to reflect current international law.

The Instrument of Government, Chapter 10, Section 9, first paragraph, states that the Government may deploy the Swedish Armed Forces, or parts thereof, in combat to meet armed attacks against Sweden. It is indicated by the *travaux préparatoires* for the Instrument of Government that it was an express aim to adapt this provision to a right of self-defence according to the above-mentioned article of the UN Charter. It must therefore be assumed that the provisions contained in the Instrument of Government may now be applied also in the case of self-defence against certain attacks of a terrorist nature that do not emanate from a foreign state. However, this can only be deemed to apply in an emergency situation. Furthermore, it is required that the attack is of substantial dignity or concerns the central functions of the Realm and can therefore be said to be directed at the Realm.

In the opinion of the Commission, there is a clear need of supplementary regulation for the eventuality that time is not available to wait for a decision by the Government. One must also anticipate cases when communications with the Government may be broken or temporarily disrupted.

The Armed Forces can, in accordance with the provisions contained in the Ordinance concerning Intervention by Swedish Defence Forces in the event of Violations of Territory in Peacetime and in Neutrality, etc. (1982:756) (IKFN Ordinance), counter surprise attacks from a foreign state with armed force without a preceding decision by the Government. No such possibility exists in the case of an attack from a terrorist organisation, and it may be uncertain how to proceed if it is not known who the attacker is.

Terrorist attacks that are not of such a substantial kind that they can be classified as armed attacks against the Realm should, as to date, basically be a matter for the Police. However, the Police do

not have the capacity to intervene against violent acts from the air or underwater. The capacity of the Police and Coast Guard to intervene against violence from vessels on the surface is limited. The Commission considers that a competent authority from the Police or Coast Guard, subject to certain preconditions, should be able to call for the assistance of the Armed Forces in such a situation.

The Commission proposes that the Government and the Parliament give their explicit support to an interpretation of Chapter 10, Section 9, first paragraph, first sentence of the Instrument of Government, whereby the Government may deploy the Swedish Armed Forces or parts thereof to combat an armed attack against the Realm, even when the attack does not emanate from a foreign state. The Commission will also submit a proposal for a new Armed Forces Peacetime Powers Act based on this interpretation. In the event of an armed attack against the Realm or an imminent threat of such an attack, and when time is not available to wait for a Government decision without immediate danger to the security of the Realm, to human life or for substantial destruction of property, the Armed Forces may, in accordance with regulations contained in the Act, use such force as is necessary to avert the immediate danger, regardless of whether or not the attack or threat may be deemed to emanate from a foreign state. Upon a request from the Police or Coast Guard, the Armed Forces may, according to the proposal, also intervene in connection with other violent acts or imminent threats of violent acts, if such acts are exercised from a vessel or aircraft.

Guarding tasks of the Armed Forces

The Protection of Vital Public Facilities, etc. Act (1990:217) (Protection Act), contains provisions on certain measures to protect against sabotage, use of force, threats or compulsion for political aims (terrorism), espionage and the disclosure in other cases of secret information relating to the Total Defence. The provisions of the Act mainly relate to monitoring of pre-determined objects of protection.

The provisions of the Protection Act and the Protection of Vital Public Facilities, etc. Ordinance (1990:1334) (Protection Ordinance) do not impede military personnel being utilised to guard

civil objects of protection. However, the Armed Forces cannot, without express legislative support or a decision by the Government, be deemed to have the task of monitoring civil objects. The Commission considers that it would possibly be advantageous if military personnel, in certain very special situations, could guard or assist in the guarding of civil objects. This primarily applies in those cases where external threats require that the personnel have at their disposal special equipment or have the possibility of getting substantial reinforcements. The general threat profile may also be so extreme that the resources of the Police are insufficient to cover such important civil objects that undoubtedly need to be guarded.

The Commission proposes that the Armed Forces, in accordance with regulations contained in the Protection Ordinance, may temporarily assist in the guarding of civil protection objects following a request by a county administrative board. Furthermore, the Commission proposes an amendment of the Protection Act whereby a protection guard may have the same powers as a police officer – within a protection object, in its vicinity or during the flight of a suspect from the object – to apprehend a person concerning whom there is reason to arrest for terrorist offences or preparation for such offences. This provision currently only applies for protection against espionage and sabotage.

Certain other issues concerning support by the Armed Forces

Should a large-scale terrorist strike occur involving the use of NBC weaponry¹ or if a threat is made that such means may be used, great demands may be placed on the special competence and material resources of the Police. In such a situation, the Armed Forces have NBC protective resources, primarily at present through the NBC Rapid Reaction Force, which can be deployed to temporarily support the Police.

In the opinion of the Commission, it is of great importance that organised cooperation is established to ensure that the Police will rapidly be able to get the support that is necessary should a terrorist attack of the this kind actually occur. The Armed Forces can, in the assessment of the Commission, provide such support in accordance with the Armed Forces Support of Civil Operations

¹ Nuclear/radiological, biological or chemical weaponry .

Ordinance (2002:375). However, if another assessment is made on this matter, the Commission considers that this cooperation is so important that the Government should issue a general relaxation for such cooperation pursuant to its general powers, under Chapter 11, Section 12 of the Instrument of Government, to grant exemptions from regulations contained in ordinances.

Furthermore, it can be conceived that situations will arise when it would be of value if the Police National Task Force were reinforced by specially trained personnel from the Armed Forces. Collaboration of this kind would necessarily be based on permanently employed military personnel being put under the command of a Police Commissioner.

The Commission proposes, set against the background of that stated above, that the National Police Board and the Armed Forces should have organised collaboration in order to be able to deal with large-scale terrorist strikes involving the use of NBC weaponry and threats of such attacks. Moreover, it should be an obligation of the said authorities to jointly consider the need of and the pre-conditions for reinforcing the Police National Task Force with specially trained military personnel from the Armed Forces in certain situations.

Consequences for Armed Forces persons subject to national Total Defence duties

The Commission's proposal regarding the functions of the Armed Forces in the event of large-scale terrorist strikes and guarding duties does not give cause to amend any of the provisions concerning the service duty of persons subject to national Total Defence duties. This service duty covers, in the opinion of the Commission, such cases when the Armed Forces must respond to an armed attack against the Realm, even when the attack does not emanate from a foreign state. However, the service duty does not cover those cases when the Armed Forces intervene upon the request of the Police or the Coast Guard, except where the Armed Forces have for their part considered the matter and determined that it constitutes an appropriate opportunity to conduct an exercise.

The intelligence operations of the Armed Forces

The intelligence operations of the Armed Forces shall, in accordance with Section 1, first paragraph of the Defence Intelligence Operations Act (2000:130), be conducted to survey external military threats against Sweden and as a support for the Swedish foreign, defence and security policy. The activity also includes cooperating in Swedish participation in international security cooperation and, in accordance with the detailed directions of the Government, assisting with intelligence to support society in the event of severe pressure on society during peacetime. It is stated generally in Section 4 of the Act that defence intelligence operations may not relate to tasks that, according to law or other rules, fall within the framework of the crime combating and crime prevention work of the Police and other authorities. In the assessment of the Commission, it is very doubtful whether the said Act can be deemed to provide any independent powers for the Armed Forces, within the framework of their own intelligence operations, to collect, process and analyse intelligence concerning international terrorism.

As regards such external armed threats as may constitute a direct risk to Sweden, the Commission considers that it is unavoidable that such threats are to some extent the subject of an active intelligence operation. Otherwise, an important part of the protection of the security of Sweden would be at risk of falling between two stools. However, the question does arise of whether intelligence operations of this kind should be included in the defence intelligence operations or be an obligation of the civil security services or, possibly, a task for both of these organisations.

The Security Police basically do not work outside the frontiers of Sweden. According to international practice, it is considered that a police organisation should not work in a foreign state without special permission. As indicated by the following, the Commission proposes that the Security Police is reconstituted to a non-police civil security service. In this way, there would not be anything against the intelligence operations abroad being carried out through the civil security service. However, the Commission is doubtful about such a change and also considers that it does not in any event have a basis for proposing this in the current situation.

The Armed Forces have personnel abroad, in contrast to the Security Police, which means that certain kinds of surveillance

initiatives, for example in conjunction with centres of conflict in foreign countries, must reasonably be a task for the Armed Forces. The legislation for the participation of the Armed Forces in combating terrorism that has been proposed by the Commission also means that it appears natural for certain intelligence operations of the kind in question to be a function of the Armed Forces. It is for several reasons hardly advisable for more than one body to have the task of conducting permanent intelligence operations outside the frontiers of Sweden; an arrangement that is also not found in such countries with which Sweden usually compares itself. As regards an issue as important as the security of Sweden, it is necessary that the situation regarding responsibilities is clearly laid down and appropriate for the task in hand.

That part of the defence intelligence operations conducted to support Swedish foreign, defence and security policy has continued to grow in importance. Regarding this part of the operation, the Commission considers it hard to see that special statutory restrictions should apply, besides that it should be conducted abroad or aimed at foreign situations.

The Commission therefore proposes that the Defence Intelligence Operations Act is amended so that it is clearly stated that defence intelligence authorities may obtain intelligence reports abroad that are important for the protection against terrorist strikes and also process and analyse such information. The same applies in relation to other intelligences, if this is necessary to support the Swedish foreign, defence and security policy. However, such operations may only be conducted abroad or aimed at foreign situations.

The civil security service

The current structure of the Security Police as a kind of independent agency within the National Police Board leaves scope for significant objections. The organisation imposes a very diffuse responsibility on the National Police Commissioner for the operations of the Security Police. In a corresponding way, an unclear situation arises concerning the management of the Security Police in relation to the management of the National Police Board. The current organisation also creates certain problems in the relationship between the police organisations and in relation to the Government Offices and other authorities, as well as the public.

In the opinion of the Commission, a transformation to a non-police security service would entail substantial advantages. The operation would be directly subordinate to the Government, which means that it would be easier for the Government to improve the efficiency of operational coordination work conducted by the civil and military security and intelligence services. A transformation to a non-police security service would certainly also facilitate recruitment and contribute to enhancing the overall competence and efficiency of the organisation.

Moreover, the security service would be released from the basic duty to report and intervene against offences that are fundamental for the police operation. This duty could, as regards the security service, entail the discontinuance of the gathering of valuable intelligence. The release of the civil security service from the reporting and intervention obligation is also of great importance for the cooperation of the security service with intelligence operations within the Armed Forces and with security services in other countries. A further advantage is that the problems with so-called information overload will reduce very greatly if the civil security service are released from the Police and from the reporting obligation. As mentioned above, there is no impediment to a non-police security service working abroad. Indeed it is the view of the Commission that it should normally only work in Sweden, but sometimes exceptions are called for, for example when a person from whom the security service receives information leaves the country.

It is difficult to assess whether transformation to a non-police security service is likely to enhance the confidence of the public for the operation. However, it is likely that a new order would from this perspective have rather positive consequences.

The Commission proposes that the Security Police are removed from the National Police Board and reconstituted as a non-police civil security service directly reporting to the Government. The Commission also proposes that, in conjunction with this, a new unit is formed within the National Criminal Investigation Department for special police operations. The direct police tasks related to offences against the security of the Realm and terrorist offences, such as preliminary investigation tasks and deprivation of liberty, seizure and similar measures, should be transferred to this unit. The tasks that today fall within the security protection and which relate to personal protection for the central government

leadership and the foreign missions in Sweden, together with the coordination, security work and personnel protection in conjunction with governmental visits and similar events, are direct police tasks and should also be transferred to the future unit within the National Criminal Investigation Department. The Commission also considers that there is cause to transfer those parts of the constitutional civil-rights protection that relate to surveying offences of a xenophobic, racist, anti-Semitic or homophobic nature to the said unit. This also applies to surveying certain offences that, in a broad sense, may be said to be political, for example offences by people who fight for animal rights.

By collaboration with such a unit within the National Criminal Investigation Department, the security service would obtain a contact point within the regular police organisation, which they currently lack. The proposal is, among other things, for this reason likely to facilitate the cooperation of the security service with the regular police service.

The Commission recommends that a decision in principle is made on the basis of the Commission's proposals, and the ensuing consultative processes, and that future deliberations are entrusted to a commission for organisational affairs.

Certain issues concerning the working methods of the civil security service

Secret wire-tapping, secret telecommunications surveillance and secret camera surveillance are, in Sweden as in other countries, important methods for collecting intelligence information for securityservice operations. In the case of Sweden, these methods are covered by the Code of Judicial Procedure and by the Compulsory Measures in Certain Criminal Cases (Special Provisions) Act (1952:98). The preconditions for the employment of such compulsory measures are that they take place within a preliminary investigation of a criminal case, that the compulsory measures are directed against someone who is reasonably suspected of committing an offence of a certain degree of severity and that it is of extraordinary importance for the investigation.

Rules like those of the Code of Judicial Procedure, which are aimed at the investigation of contraventions of laws, are not adequate for an organisation whose most essential task is to prevent

offences against the security of the Realm and terrorist offences. This purpose does not involve any preliminary investigation and a subsequent prosecution, but the interest in being able to obtain advance information and, if possible, avert actions of the kind in question here, which comprise the focus for the work of the security services. The Swedish statutory rules do not provide any real scope for the employment of secret wire-tapping to prevent crime. The current rules also create problems as regards the operations of the National Defence Radio Centre.

Furthermore, the legal situation may be considered unclear as regards the use of such manipulative surveillance methods as provocation and infiltration, and also regarding the use of certain unregulated surveillance methods that presuppose access to technical aids. It should be made clear that more stringent requirements apply than would normally apply regarding matters involving such surveillance methods as are aimed at misleading or involve an infringement of the personal integrity of anyone, even if such method does not violate any statute or other enactment. Having regard to the European Convention on Human Rights, it is important that positive statutory support is established for such measures when the preconditions for their use are satisfied.

The Commission proposes that rules are introduced into the Police Act (1984:387) concerning provocation, infiltration and the use of body microphones and positioning devices. It should be possible to use such methods already at the surveillance stage, but only if it is manifest that the harm or the detriment that the measure involves is not disproportional to the purpose of the measure. As agreed, these statutory proposals will be presented by the Judicial Development Service Commission, which has been consulted by this Commission.

If the proposal for a non-police civil security service is accepted, the Commission proposes that a review is also conducted to consider whether secret wire-tapping, secret telecommunications surveillance and secret camera surveillance to gather intelligence information should be allowed for preventive purposes. If the Government considers that bugging should be a permissible working method, the deliberations should also cover this method.

Spread of nuclear/radioactive substances, contagion and chemicals (NBC area)

The Commission supports the proposal put forward by the Government Office's AgNBC for the establishment of a National Task Force as a comprehensive national resource to support public work in the event of such extreme NBC events and mass damage situations that might conceivably put regional and local operative work under insurmountable demands and pressure. *The Commission therefore proposes* that this aim is realised as soon as practicable.

The Commission also proposes that Section 4 of the Nuclear Activities Act (1984:3) is supplemented with a provision whereby those who conduct nuclear technical activities should, as soon as possible and on their own initiative, provide such information to the supervisory authority that is of importance for the assessment of security, whenever this is called for by an incident, threat or similar cause.

The Commission also proposes that, by an amendment of Section 4 of the Nuclear Activities Act, it is made clear that security with nuclear technical activities should be maintained even through measures that are necessary in order to prevent sabotage.

According to the authorities in the field with which the Commission has been in contact, there are generally a number of major or minor inadequacies or uncertainties in the current emergency preparedness within the NBC area. To the extent that these are not subject to investigations already under way, they should be one of the main tasks of the recently formed Swedish Emergency Management Agency. *The Commission recommends* that the Agency organises its work in such a way that not only representatives of authorities but also representatives of the Ministries involved are included in working project groups.

Aliens controls on vessels

It has been considered to be unclear whether the provisions on search of premises contained in Chapter 5, Section 2 of the Aliens Act (1989:529) apply in conjunction with controls of vessels. The reasons that have been advanced to support powers to investigate baggage rooms and other closed spaces in cars and caravans, etc., are however equally relevant when the means of transport is a

vessel. As there is a manifest need for the Police and Coast Guard to be able to inspect closed spaces onboard vessels and this power does not lack interest for the aspects that the Commission must monitor, the Commission considers that this provision should be amended with the aim that it is made absolutely clear that powers of this kind do indeed exist.

The Commission therefore proposes that the Police, in conjunction with entry controls, are allowed to investigate baggage spaces and other closed spaces onboard vessels with the purpose of preventing aliens entering into Sweden in violation of the provisions of the Aliens Act or enactments made under it. If the entry control takes place with the participation of the Coast Guard, an officer from the Coast Guard shall have the same powers.

Crisis communication

Large-scale terrorist strikes and other similar extraordinary events normally affect several parts of society. With this kind of event, there will probably arise a very large need of information from various groups in society at the same time as the information-base is fragile. Very great demands are therefore placed on the information preparedness of the authorities and capacity for crisis communications in relation to both the public and media and other authorities. As a general principle, it is normally the case that the authority that is responsible for a particular operation is also responsible for information concerning this.

The Commission proposes that the Swedish Emergency Management Agency shall monitor that there is information available from the authorities affected and other bodies in conjunction with large-scale terrorist attacks and other similar extraordinary events that affect Sweden. The Swedish Emergency Management Agency shall also provide information about what authorities and other bodies, in such a case, are able to provide relevant information on a particular issue.

Certain other issues

The issue of a nationwide joint radio communications system for the Swedish so-called protection and security services is of great importance for the capacity of society to combat large-scale terrorist strikes and other similar extraordinary events in Sweden. The Commission proceeds on the basis that this issue is now about to be resolved and refer to the work that is currently being conducted by the Radio Communications for Efficient Management Commission (RAKEL).

The Commission has considered that the detailed organisation of the Government Offices' crisis preparedness falls outside the assignment of the Commission, but feels that it would not be appropriate to limit the planned training and exercise activities to the senior officers within the Government Offices.

The Commission also concludes that the exercise operations are quite generally of fundamental importance, not least to ensure that the authorities are able to maintain the capacity to coordinate across operational borders in crisis situations, which is paramount. It is noted in this context that the Swedish Emergency Management Agency, according to its Terms of Reference, should disseminate information about and reinforce the crisis management capacity of society by initiating, planning and conducting training and exercises.

The Commission does not present any proposals in these respects.

Consequences and implementation

The proposals of the Commission do not give cause to costs that require increased appropriations. The proposals are supposed to counteract terrorist offences and offences against the security of the Realm. The proposals are in other senses not considered to have any consequences of the kind referred to in Section 15 of the Commissions Ordinance (1998:1474). It should be possible for the statutory proposals to enter into force on 1 January 2004.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Av 10 kap. 9 § första stycket regeringsformen följer att regeringen får insätta Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket.

Kan vid väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp regeringens beslut inte avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom, får Försvarsmakten bruka det våld som är nödvändigt för att avvärja faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från främmande stat.

2 § Vid sådana våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar från fartyg eller luftfartyg som inte är av det slag som avses i 1 § och som inte kan antas härröra från främmande stat, får Försvarsmakten, efter begäran av polisen eller Kustbevakningen, ingripa med det våld som är nödvändigt för att avvärja omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom.

Om Försvarsmaktens befogenhet 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 finns särskilda bestämmelser.

3 § Denna lag gäller inte, om riket kommer i krig.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas genom att de åtgärder vidtas som krävs för att

1. förebygga fel i eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande eller annat som kan leda till en radiologisk olycka, och
2. förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om åtgärder som avses i första stycket.

Föreslagen lydelse

4 §¹

Säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas genom att de åtgärder vidtas som krävs för att

1. förebygga fel i eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande, *sabotage* eller annat som kan leda till en radiologisk olycka, och
2. förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall.

Den som bedriver kärnteknisk verksamhet skall när det påkallas av olyckstillbud, hot eller annan liknande anledning snarast till den myndighet som avses i 16 § lämna sådana upplysningar som har betydelse för bedömningen av säkerheten enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om åtgärder som avses i första *och andra* stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

¹ Senaste lydelse 1992:1536.

3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529)² skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §³

I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar, *fartyg* och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

Om inresekontrollen sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller

² Lagen omtryckt 1994:515.

³ Senaste lydelse 2000:292.

passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter som anges i första stycket. Om Migrationsverket medverkar i kontroll vid inresa skall pass och andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Migrationsverket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Skyddsvakter har dessutom 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.

Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, *brott som avses i 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre *militära* hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer.

Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Föreslagen lydelse

1 §

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre *väpnade* hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

4 §

Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. *Detta gäller dock inte försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs utomlands eller med inriktning på utländska för-*

hållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴

Beslut enligt 3 och 7 §§ lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall i fråga om objekt, som anges i 4 § 1 och 2 samma lag och som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt fattas av Försvarmakten. Försvarmakten skall också fatta dessa beslut i fråga om sådana områden som anges i 4 § 6 samma lag.

I övrigt skall sådana beslut, utom vad beträffar riksdagens och regeringens byggnader, fattas av länsstyrelsen i det län där objektet finns.

Om ett beslut av länsstyrelsen inte kan avvaktas i fråga om områden som anges i 4 § 4 eller 5 lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. får ett tillfälligt beslut fattas av Försvarmakten. Ett tillfälligt beslut skall gälla till dess länsstyrelsen beslutar i ärendet, dock längst i tre dygn.

Försvarmakten får genom militär personal medverka vid bevakning av sådana objekt som avses i första stycket även när de huvudsakligen disponeras av Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Om det finns särskilda skäl får Försvarmakten på begäran av länsstyrelsen medverka även vid bevakning av sådana objekt som avses i andra stycket. Försvarmakten får utan sådan begäran

⁴ Senaste lydelse 1996:408.

medverka vid bevakning av sådana objekt som avses i tredje stycket, om ett tillfälligt beslut som där avses gäller.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2004.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

- | | |
|---|--|
| <p>Utöver vad som följer av 1 - 3 §§ skall Försvarmakten särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 signal-skyddstjänsten inom totalförsvaret, 4. biträda Regeringskansliet i frågor som rör kryptoverksamhet och annan signal-skyddsverksamhet, 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 | <p>4 §⁵</p> <p>Utöver vad som följer av 1 - 3 §§ skall Försvarmakten särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 signal-skyddstjänsten inom totalförsvaret, 4. biträda Regeringskansliet i frågor som rör kryptoverksamhet och annan signal-skyddsverksamhet, 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 |
|---|--|

⁵ Senaste lydelse 2001:1264.

- förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroendeskapande och säkerhetsskapande 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,
 10. medverka i statsceremonier,
 11. vid behov sammankalla cheferna för andra myndigheter m.fl. med uppgifter inom totalförsvaret för informationsutbyte, *samt*
 12. stödja de frivilliga försvarsorganisationerna i deras arbete att främja totalförsvaret.
- förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroendeskapande och säkerhetsskapande 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,
 10. medverka i statsceremonier,
 11. vid behov sammankalla cheferna för andra myndigheter m.fl. med uppgifter inom totalförsvaret för informationsutbyte,
 12. stödja de frivilliga försvarsorganisationerna i deras arbete att främja totalförsvaret, *samt*
 13. *utföra uppgifter som avses i lagen (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2004.

1 Utredningens uppdrag

1.1 Direktiven

I direktiven¹ erinras om att bilden av vad vissa internationella terroristgrupper är beredda till har förändrats radikalt efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 och att såväl det nationella som det internationella arbetet mot terrorismen högprioriterats och intensifierats till följd av dessa händelser. Utredningens uppgifter sägs vara att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Enligt direktiven avses sådana händelser som i varierande grad kan antas påverka det allmänna ordnings- och säkerhetsläget i förhållandevis stora delar av landet.

Utredningen skall också undersöka om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter och andra offentliga organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser. Utredningen skall beskriva och analysera de behov som kan finnas i det avseendet och, om analysen leder till det, peka på behov av förändringar. Dessa överväganden skall göras inom ramen för gällande lydelse av regeringsformen.

Enligt de ursprungliga direktiven, som finns redovisade i sin helhet i bilaga 1, skulle utredningen redovisa uppdraget senast den 31 december 2002. Utredningen har emellertid i tilläggsdirektiv² fått förlängd tid. Uppdraget skall enligt dessa redovisas senast den 31 mars 2003.

¹ Dir. 2001:120.

² Dir. 2002:134.

1.2 Utredningens tolkning av uppdraget

Terrordåden i USA den 11 september 2001 vållade över 3 000 människors död och ett ännu större antal personskador samtidigt som oerhörda ekonomiska värden gick till spillo. De storpolitiska konsekvenserna liksom följdverkningarna för enskilda människor har varit enorma. Inte bara i USA utan i hela världen har tryggheten och framtidsoptimismen delvis ryckts undan. Såväl internationellt som nationellt pågår ett intensivt arbete på att förbättra beredskapen mot liknande händelser. Omfattande terrorattentat har emellertid ägt rum även därefter.

Det är i detta perspektiv som man får betrakta det uppdrag som har lämnats utredningen. Eftersom detta kan uppfattas på olika sätt vill utredningen redan inledningsvis redovisa sin tolkning av uppdraget.

Det framgår uttryckligen av direktiven att uppdraget är begränsat till händelser som i varierande grad kan antas påverka det allmänna ordnings- och säkerhetsläget i förhållandevis stora delar av landet. Det är således inte en uppgift för utredningen att lägga fram förslag som tar sikte på isolerade attentat av olika slag. Denna avgränsning beaktas i det följande, låt vara att den inte alltid strikt kan upprätthållas. I många avseenden är ju av naturliga skäl de förebyggande åtgärderna desamma oberoende av omfattningen av en befarad attack.

Skulle Sverige utsättas för ett omfattande terroristattentat kan detta tänkas rikta sig mot eller få ingripande konsekvenser för infrastrukturen i skilda avseenden. Därmed uppkommer generella frågor med anknytning till beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Sådana frågor har nyligen utretts av Säkerhets- och sårbarhetsutredningen i betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41), och flertalet förslag i det betänkandet har förts vidare till riksdagen, främst genom prop. 2001/02:158 om samhällets säkerhet och beredskap. Avsikten kan i detta läge inte ha varit att dessa frågor skall behandlas även av utredningen, särskilt som dessa ankommer på den nyinrättade Krisberedskapsmyndigheten.

Det innebär att utredningen inte tar upp frågor om grundstrukturen för samhällets krishantering och inte heller sådana infrastrukturella frågor som exempelvis elförsörjningen, telekommunikationerna och informationstekniken, frågor som har stått i fokus i det nyligen bedrivna arbetet.

Ytterligare några avgränsningar bör redovisas redan här. Som redan har sagts pågår både internationellt och nationellt ett intensivt arbete på att förbättra beredskapen mot terroristangrepp. Praktiskt taget alla myndigheter har denna beredskapsfråga som en viktig punkt på sin dagordning och antalet pågående projekt med koppling till händelserna den 11 september är mycket stort. Utredningen har som huvudprincip inte ansett sig ha anledning att lägga fram förslag när det gäller sådana projekt som bedrivs i internationellt samarbete. Det är nämligen inte sannolikt att utredningen på sådana områden kan tillföra de pågående strävandena något av värde.

Normalt har utredningen av samma skäl inte ansett sig ha anledning att gå närmare in i sådana frågor som antingen för närvarande är under utredning i andra former eller också redan har utretts i sådana former att statsmakterna har försetts med beslutsunderlag. Flera projekt av sådant slag redovisas emellertid informationsvis i det följande.

Det anförda innebär att utredningen har koncentrerat sitt arbete på vissa frågor med anknytning till samhällets beredskap mot omfattande terroristattentat och likartade extraordinära händelser som inte för närvarande är under behandling. Därvid har främst Försvarsmakten och polisen uppmärksamrats, men även flera andra frågor berörs i det följande.

2 Utredningens arbete

För kunna fullgöra sitt uppdrag inom den tid som stått till buds har utredningen varit beroende av hjälp från berörda myndigheter och andra organ. Utredningen har därför skrivit till en rad myndigheter m.fl. och bett om underlag när det gäller deras organisation, planering och förberedelser m.m. inför omfattande terroristattacker och andra likartade extraordinära händelser. De flesta har gett in skriftligt underlag till utredningen. Utredningen har emellertid även haft ett eller flera möten och mer eller mindre löpande muntliga kontakter med några av de närmast berörda, såsom Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. En förteckning över myndigheter och andra som i dessa avseenden lämnat underlag till utredningen finns i bilaga 2.

I enlighet med direktiven har utredningen vidare inhämtat upplysningar om rättsordningen och planerade förändringar på området i några andra europeiska länder. Skriftligt underlag har inkommit från Justis- och politidepartement i Norge, Justitsministeriet i Danmark, Justitieministeriet i Finland, Home Office i Storbritannien och Bundesministerium der Justiz i Tyskland. Underlag har vidare inhämtats från Forsvarsministerierna i Danmark och Finland samt Forsvarsdepartement i Norge. Utredningen har härutöver varit på studiebesök hos den brittiska säkerhetstjänsten i London.

Utredningen har samrått med Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt (FRA-utredningen; Fö 2001:03) och Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU; Ju 2000:13). Vid sidan av de löpande kontakter som utredningen enligt det föregående har haft med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har utredningen särskilt samrått med bl.a. företrädare för Rikspolisstyrelsen, Försvarets Radioanstalt, Pliktverket, den numera nedlagda Överstyrelsen för civil beredskap, Krisberedskapsmyndigheten och Statens kärnkraftinspektion. Samtal har även förts med Folkkräftsdelegationen, Samordningssekretariatet för säkerhetspolitiska under-

rättelsefrågor i Regeringskansliet (Fö SUND), Sekretariatet för Försvarsberedningen (Fö FB), den inom Regeringskansliet tidigare verksamma arbetsgruppen AgNBC, olika tjänstemän inom Försvarsdepartementet i övrigt och inom Justitiedepartementet, förutvarande partisekreteraren Åke Pettersson (särskild utredare i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen) och professorn Ove Bring. Översten av 1 graden Kim Åkerman och professorn Bengt Sundelius har lämnat synpunkter till utredningen.

För utredningsarbetet har tillsatts en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna. Den 18 februari 2002 förordnades Märta Johansson, Henrik Landerholm, Berit Jóhannesson, Åke Carnerö, Marianne Andersson, Anna Bolin och Ingemar Langemar att fr.o.m. den 1 mars 2002 ingå i gruppen. Den 9 december 2002 ersattes Anna Bolin av Karin Granbom.

Utredningen har sammanträtt med referensgruppen vid fyra tillfällen. Gruppen har informerats om resultatet av utredningsarbetet och beretts tillfälle att löpande lämna synpunkter på det som har framkommit under utredningen.

3 Vissa författningar m.m. av betydelse

3.1 Regeringsformen

Kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen vad gäller befogenheterna att sätta in Försvarsmakten i strid, att avge förklaring att riket är i krig samt att bemyndiga Försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av Sveriges territorium regleras i 10 kap. 9 § regeringsformen (RF). Bestämmelserna präglas av en strävan att ge riksdagen största möjliga inflytande i dessa frågor, samtidigt som utrymme skapas för ett snabbt agerande av regeringen och militära myndigheter i situationer, där riksdagens beslut inte kan avvaktas.¹

Frågorna behandlades av Författningsutredningen i betänkandet Sveriges statsskick (SOU 1963:16-17). Författningsutredningens arbete fullföljdes av en ny parlamentarisk utredning, Grundlagsberedningen (GLB), vars slutbetänkande, Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) låg till grund för förslaget till vår nuvarande RF (prop. 1973:90).

Enligt 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF får regeringen insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket.

I förarbetena till denna bestämmelse uttalade GLB² – till vars ställningstaganden regeringen och riksdagen anslöt sig – att den ledande principen måste vara att regeringen skall kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket. Om en annan stat börjar krig mot Sverige skall regeringen kunna sätta in väpnade styrkor mot angreppet. Beredningen tillade att ett angrepp kan förmodas komma så snabbt att prövning i riksdagen inte kan avvaktas. Enligt GLB kan den svenska regeringens behörighet att sätta in Försvarsmakten för att möta ett angrepp inte få vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller betraktar angreppet som

¹ Petrén, G. och Ragnemalm, H., Sveriges grundlagar, 1980, s. 260 f.

² SOU 1972: 15 s. 189.

krig. Det måste, anförde GLB, vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.

När det gäller sättet att bestämma förutsättningarna för ett sådant regeringsbeslut anknyter grundlagsbestämmelsen till FN-stadgans regler om nationernas rätt till självförsvar. Enligt artikel 51³ inträder staternas rätt till självförsvar vid väpnat angrepp ("if an armed attack occurs"). GLB ansåg att det var principiellt riktigt att anknyta den svenska grundlagen till denna terminologi och göra regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av väpnat angrepp mot riket. Formuleringen utesluter preventivkrig; ett väpnat angrepp skall kunna konstateras. Enligt GLB måste regeringen vara behörig att bedöma, när den fientliga aktiviteten mot riket har nått en sådan intensitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen. Beredningen framhöll vidare att regeringen också, om angrepp konstateras, måste kunna bestämma inte bara omfattningen av försvarsåtgärderna utan också tid och plats för dessa.

Enligt 10 kap. 9 § första stycket andra meningen RF får i övrigt svensk väpnad styrka 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 vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Även då Sverige inte utsätts för väpnat angrepp kan således svenska trupper insättas i strid eller sändas till annat land. Eftersom det här inte är fråga om akuta situationer, tillerkänns dock riksdagen ett avgörande inflytande. Som huvudregel gäller därför att riksdagens medgivande skall inhämtas i varje särskilt fall. Riksdagen har antagit två lagar där beslutanderätten i vissa fall har delegerats till regeringen. Regeringen får på grund av medgivande i lag på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands (lagen [1992:1153] om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands). Regeringen får också sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete (lagen [1994:588] om utbildning för fredsfrämjande verksamhet). Vidare kan FN:s säkerhetsråd med stöd av artikel 43 i FN-stadgan ålägga Sverige att ställa de väpnade styrkor till rådets

³ Utredningen återkommer i avsnitt 6.2.2 till den nuvarande innebörden av artikel 51 i FN-stadgan.

förfogande som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

Av 10 kap. 9 § andra stycket RF framgår att det är regeringens sak att vid ett väpnat angrepp avgöra om angreppet statsrättsligt innebär att krig råder. I övriga fall får krigsförklaring inte ges utan riksdagens medgivande.

I paragrafens tredje stycke föreskrivs att regeringen får bemyndiga Försvarmakten 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.

Författningsutredningen konstaterade att man vid väpnad konflikt mellan främmande stater har att räkna med möjligheten av att dessa, utan att angripa eller vilja angripa Sverige, gör sig skyldiga till kränkningar av vår neutralitet, t.ex. genom överflygningar av svenskt territorium. I sådana fall, anförde utredningen, borde regeringen kunna bemyndiga krigsmakten⁴ att, i den utsträckning som internationell rätt och sedvänja medger, använda våld till värnande om neutraliteten. Författningsutredningen föreslog att en föreskrift därom skulle tas in i RF.⁵ ÖB anförde i remissyttrande över förslaget att krigsmakten enligt den dåvarande generalordern med instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt (IKFN) under vissa förhållanden ägde bruka våld redan under allmänt fredstillstånd. ÖB ansåg inte att någon inskränkning i denna befogenhet borde göras.⁶ I nära anslutning till Författningsutredningens förslag (och med beaktande under remissbehandlingen framförd erinran) föreslog GLB en föreskrift motsvarande den nyss redovisade bestämmelsen i tredje stycket.⁷

Behovet av bemyndigande för Försvarmakten i nämnda fall synes ha sin grund i att svenska försvarskrafter måste kunna sättas in mycket snabbt för att hindra kränkningar av Sveriges territorium och att det ofta skulle vara omöjligt att ingripa effektivt, om ett beslut av regeringen måste avvaktas.⁸

Bemyndigande för Försvarmakten med stöd av grundlagsbestämmelsen finns numera i förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och

⁴ Fr.o.m. år 1975 är beteckningen Försvarmakten.

⁵ SOU 1963:16 s. 478.

⁶ SOU 1965:34 s. 76.

⁷ SOU 1972:15 s. 190.

⁸ Jfr Holmberg, E., och Stjernqvist, N., Vår författning, 2000, s. 164 f.

neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen), som ersatt den nyssnämnda generalordern IKFN.

3.2 IKFN-förordningen

I IKFN-förordningen regleras bl.a. hur svenska myndigheter skall förfara om en utländsk stat kränker svenskt territorium eller om bestämmelserna i tillträdesförordningen (1992:118) eller andra författningar som reglerar hur utländska subjekt skall uppträda på svenskt territorium överträds. Förordningen gäller inte om Sverige är i krig. Huvuddelen av bestämmelserna tar sikte på Försvarmaktens agerande. Med svenskt territorium avses i förordningen Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet.

I 3 § IKFN-förordningen föreskrivs att Försvarmakten skall

1. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen,
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 Försvarmaktens verksamhet enligt denna förordning är av betydelse. I 4 § ges Försvarmakten befogenheter för att som grund för vidare befogenheter fastställa denna status. Inom svenskt territorium får ett fartyg eller luftfartyg anropas, prejas och visiteras, om det behövs för att kunna fastställa dess nationalitet eller

ställning som statsfartyg eller statsluftfartyg⁹. För visitation av statsfartyg eller statsluftfartyg krävs – om regeringen inte för ett visst fall föreskriver något annat – att medgivande inhämtas av dess chef. Har statsfartyget eller statsluftfartyget kommit in i landet utan att ha rätt till det behövs dock inte medgivande, om fara för säkerheten på platsen bedöms föreligga (4 § jfr 5 § samma förordning).

Närmare bestämmelser om *ingripanden mot utländsk militär personal samt utländska statsfartyg och statsluftfartyg* finns i 9-27 §§.

Enligt förordningen skall vapenmakt utan föregående varning tillgripas om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg. Om utländsk militär personal i andra fall anträffas inom svenskt territorium och misstanke föreligger att rätt att inresa till eller vistas i riket saknas, skall personalen omhändertagas och avväpnas. Förhållandet skall vidare anmälas till närmaste polismyndighet. Om polismyndigheten begär det, skall personalen hållas kvar i avvaktan på vidare åtgärder. Utländsk militär personal får som regel inte bära uniform inom Sveriges landområden utan tillstånd av Försvarsmakten (9-11 §§).

Ett utländskt militärt fordon som påträffas inom svenskt territorium utan att ha rätt att vara där skall hållas kvar. Om personal som medföljer fordonet saknar rätt att inresa till eller vistas i riket, skall personalen omhändertagas och avväpnas. Även i detta fall finns föreskrifter om anmälan till polismyndighet och kvarhållande av medföljande personal (12 §).

Om utländska statsfartyg överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt, skall vapenmakt utan föregående varning tillgripas. Vapenmakt utan föregående varning skall också tillgripas mot utländska statsfartyg från vilka våldshandlingar begås mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet, mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav (13-14 §§).

En utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten skall hindras från att bedriva fortsatt verksamhet där. Därvid får vapenmakt tillgripas utan föregående varning. Om det

⁹ Med *statsfartyg* avses örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat eller nyttjas i icke-kommersiellt syfte. Bestämningen *statsluftfartyg* omfattar militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte (2 § IKFN-förordningen).

behövs, får sådana vapen användas som medför risk för att ubåten sänks eller görs manöveroduglig på något annat sätt. Om ubåten intar övervattensläge, skall den identifieras och för vidare åtgärder föras till en ankarplats. En utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom territorialhavet skall avvisas från territoriet. Om det är nödvändigt skall vapenmakt tillgripas. Då särskilda förhållanden kräver det, får därvid enligt Försvarmakten bestämmande vapenmakt i syfte att förhindra fortsatt verksamhet tillgripas utan föregående varning (15 §).

Ett utländskt statsfartyg, som i andra fall än som tidigare angetts påträffas inom svenskt inre vatten utan att ha rätt att vara där, skall prejas och för vidare åtgärder föras till en ankarplats. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas (16 §).

Vapenmakt utan föregående varning skall tillgripas mot utländska statsluftfartyg från vilka våldshandlingar begås mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet, mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav (22 §).

Ett utländskt statsluftfartyg som uppträder inom svenskt territorium utan att ha rätt att vara där skall avvisas från territoriet. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas. Om särskilda förhållanden kräver det, får enligt Försvarmakten bestämmande vapenmakt utan föregående varning tillgripas vid sådana ingripanden. Detta gäller även oidentifierade luftfartyg som överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt (23 §).

I förordningen regleras även *Försvarmaktens medverkan vid civila myndigheters kontroll av sjöfarten* inom svenskt territorium samt medverkan vid *tillsynen av utländskt fiske* inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon och viss annan verksamhet till sjöss (28-34 §§). Vidare berörs Försvarmaktens medverkan vid *kontroll av luftfart* (35 §).

Försvarmakten skall enligt 28 § erinra befälhavare på svenskt och utländskt handelsfartyg, eller annan som svarar för fartygets framförande, om gällande bestämmelser om handelsfartyget miss-tänks ha brutit mot sjötrafikförordningen (1986:300) eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen. Sak samma gäller om ett utländskt handelsfartyg har överträtt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Förhållandet skall anmälas till närmaste polismyndighet. Försvarmakten lämnar på begäran av polismyndighet biträde vid prejning, visitering och

andra åtgärder som polismyndigheten får vidta, om Försvarmaktens verksamhet inte hindrar det.

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. Enligt 30 § har Försvarmakten nämligen en generell behörighet att inom svenskt territorium efter begäran lämna biträde med åtgärder som polismyndighet och andra behöriga civila myndigheter får vidta mot handelsfartyg.

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 2-32 §§ 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.

I fråga om kontroll av luftfart föreskrivs 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.¹⁰ Föreskrifter om Försvarmaktens biträde åt civila myndigheter för att förmå civila luftfartyg att landa finns i 99 § luftfartsförordningen (1986:171). Regleringen redovisas i avsnitt 3.5.

Vid krig mellan utländska stater gäller särskilda i IKFN-förordningen angivna bestämmelser för ingripanden mot krigförande staters fartyg och luftfartyg, vilka börjar tillämpas när regeringen förordnar om det (36-60 §§).

¹⁰ Restriktionsområden för luftfart, vilka skall ge skydd för anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret, anges i bilaga till förordningen. Inom områdena är luftfart förbjuden under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer, dock med vissa undantag (1-3 §§ förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden).

Under neutralitet gäller också – efter förordnande av regeringen – vissa kompletterande bestämmelser för Försvarsmaktens medverkan vid kontroll av sjöfart och luftfart (61-68 §§).

Försvarsmakten skall avvisa ett utländskt handelsfartyg från svenskt territorium, om det utan att ha rätt till det befinner sig inom en del av territoriet som enligt regeringens förordnande är förbjudet område eller inom svenskt inre vatten i fråga om vilket Försvarsmakten har föreskrivit att särskilda tillstånd för tillträde behövs. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas. Svenskt fartyg som begär motsvarande överträdelse skall prejas och visiteras och förhållandet skall anmälas till närmaste polismyndighet (61 §).

Svenska eller utländska handelsfartyg som misstänks för åtgärder som kan kränka den svenska neutraliteten och påträffas inom svenskt territorium skall prejas och visiteras. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas (62 §).

Av 63 § framgår att Försvarsmakten under neutralitet har en generell möjlighet att preja och visitera handelsfartyg inom svenskt territorium såsom en kontrollåtgärd. Om det vid visitering kommer fram att en krigförande stats handelsfartyg har en beväpning som är avsedd till annat än självförsvar, skall fartyget avvisas från territoriet. Vapenmakt får tillgripas om det är nödvändigt (64 §).

När det gäller kontroll av luftfart föreskrivs i 65 § att utländska civila luftfartyg som utan rätt till det framförs inom svenskt territorium skall avvisas från territoriet. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas. Vid motsvarande överträdelse av ett svenskt civilt luftfartyg skall luftfartyget anmodas att landa. Ett utländskt civilt luftfartyg som efter tillstånd framförs inom svenskt territorium och avviker från flygvägen skall ledas tillbaka till den anvisade vägen (66 §).

3.3 Tillträdesförordningen

I tillträdesförordningen regleras förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons tillträde till svenskt territorium. Förordningen gäller inte om Sverige är i krig. I 3-11 §§ finns bestämmelser som reglerar förhållandena under normal fredstid. Förordningen innehåller också särskilda bestämmelser för krigförande staters statsfartyg och statsluftfartyg när Sverige är neutralt (12-23 §§).

För genomfart har utländska statsfartyg tillträde till svenskt territorialhav och utländska statsluftfartyg tillträde till luftrummet över det svenska territorialhavet i Öresund. I andra fall krävs som huvudregel tillstånd (3 §). Även utländska militära fordon skall ha tillstånd (4 §). Försvarsmakten får meddela tillstånd i vissa särskilt angivna fall. I övrigt ankommer detta på regeringen (5-6 §§).

När ett utländskt statsfartyg befinner sig inom svenskt territorium, skall fartyget ha sin nationalitetsflagga hissad och ubåtar skall vara i övervattenläge. I inre vatten gäller som regel lotsplikt (7 §). Ett utländskt statsluftfartyg skall inom svenskt territorium följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningar från den svenska flygtrafikledningen (9 §).

3.4 Försvarsmaktens föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna

I Försvarsmaktens föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna (FFS 1994:41) finns bl.a. bestämmelser om vad som allmänt gäller vid ingripande under fred.

Enligt 12 § skall ett *utländskt fartyg*, som uppträder inom svenskt territorium och som inte har identifierats som statsfartyg, behandlas som handelsfartyg. Om särskilda skäl talar för det skall fartygets status kontrolleras. Om det behövs för genomförandet av kontrollen, skall fartyget prejas och visiteras. Råder efter kontrollen tveksamhet om fartyget är ett statsfartyg eller ett handelsfartyg, skall militärbefälhavaren hänskjuta frågan till högkvarteret för prövning. I avvaktan på beslut från högkvarteret skall fartyget behandlas som statsfartyg. Ett *utländskt luftfartyg* som uppträder inom svenskt territorium utan att vara identifierat skall behandlas som statsluftfartyg i avvaktan på att dess status fastställs (13 §).

Av föreskrifterna framgår vidare att ett fartyg eller ett luftfartyg som inte åtlyder prejningsorder eller vägrar visitering skall behandlas som statsfartyg respektive statsluftfartyg i avvaktan på högkvarterets besked (14 §). Om vapenmakt tillgrips, skall den anpassas till vad som bedöms nödvändigt för att förhindra att överträdelsen genomförs och avbrytas då det avsedda syftet har nåtts (17 §). Fientlig avsikt skall anses föreligga om det är uppenbart att varje annan förklaring är utesluten (18 §).

3.5 Luftfartslagen m.m.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt 1 kap. 3 § luftfartslagen (1957:297) 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 § luftfartslagen anmanas att landa. Ett luftfartyg, som utan tillstånd kommer in i ett sådant område som avses i 1 kap. 3 § samma lag, 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

- 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,
- 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
- 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 enligt 97 § eller 98 §, får den som har lämnat anmaningen enligt 99 § första stycket luftfartsförordningen *begära hjälp av Försvarmakten* för att få luftfartyget att landa. Detsamma gäller om luftfartyget inte kan nå med en anmaning. Frågan om hjälpen skall ges prövas av Försvarmakten med hänsyn till tillgången på lämpliga luftfartyg, trafiksäkerheten och andra sådana omständigheter (jfr 35 § andra stycket IKFN-förordningen).

I 99 § andra stycket samma förordning föreskrivs vidare att 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 Försvarmakten* 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 (jfr 35 § första stycket IKFN-förordningen).

3.6 Förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

Förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet innehåller bestämmelser om Försvarmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Förordningen gäller dock inte för sådant stöd från Försvarmakten till civil verksamhet som regleras särskilt i lag eller förordning (1 §).¹¹

Regleringen bygger på ett betänkande av Utredningen om Försvarmaktens stöd till andra myndigheter m.m. (SOU 2001:98) och regeringens uttalanden i prop. 2001/02:158 (se avsnitt 5.2).

Förutsättningarna för Försvarmaktens stöd anges i förordningens 3-6 §§. 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 (3 §). Vidare får Försvarmakten på begäran lämna stöd till polisen, Kustbevak-

¹¹ För tillhandahållande av utrustning från Försvarmakten gäller dock enligt 2 § bestämmelserna i förordningen i stället för vad som sägs i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

ningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting (4 §). Försvarsmakten får på begäran även lämna stöd till enskilda om det är fråga 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 (5 §).

I 6 § anges att Försvarsmakten får lämna nämnda stöd 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).

Bortsett från frågan om användande av våld och tvång, som behandlas i det följande, utesluts inte generellt någon form av stöd, utan Försvarsmakten har möjlighet att stödja samhället med alla sina resurser.¹² Den omständigheten att användning av visst materiel förutsätter att personal ur Försvarsmakten hanterar den, torde i allmänhet inte utesluta att stöd lämnas i form av såväl materiel som personal. Ovan nämnda utredning påpekade att det dock krävs att försiktighet iakttas och att noggranna överväganden görs, så att inte allmänheten blir osäker om vem som gör ett ingripande eller om det rättsliga stödet för åtgärden.¹³

När stöd lämnas enligt förordningen får *Försvarsmaktens personal* inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda (7 §). En bedömning måste således göras i förväg inför ett beslut om medverkan från Försvarsmaktens sida i civil verksamhet av de risker som kan uppstå. Skulle det i efterhand visa sig att Försvarsmaktens personal trots allt behöver använda tvång eller våld har den inte några särskilda befogenheter utöver de som tillkommer alla och envar. Personalen har därmed inte rätt att utöva tvång eller våld på annat sätt än som följer indirekt av reglerna om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder, särskilt nöd och nödvärn.

Bestämmelsen tar endast sikte på frågan om tvång eller våld från Försvarsmaktens personals sida och innebär inte något hinder mot att Försvarsmaktens personal medverkar i en insats även om det finns risk för att den som begär stöd, i allmänhet polisen, kommer att bruka 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 använda tvång eller våld.¹⁴

¹² Jfr SOU 2001:98 s. 146.

¹³ SOU 2001:98 s. 139.

¹⁴ Prop. 2001/02:158 s. 63 och SOU 2001:98 s. 138 ff.

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

Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i verksamhet enligt förordningen endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda, dvs. om medverkan kan anses utgöra ett led i hans eller hennes utbildning (9 §).¹⁵ Anställd personals skyldighet att delta i stödverksamheten är beroende av vad som framgår av anställningsavtal och av den enskildes yrkeskvalifikationer. Även den frivilliga personalens skyldigheter i detta avseende regleras av avtal.

Vidare föreskrivs att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter enligt förordningen som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas (10 §).

En insats från exempelvis polisen, Kustbevakningen eller Tullverket står alltid under respektive myndighets ledning och en stödinsats från Försvarsmaktens sida lämnas av myndigheten som sådan. Av 11 § framgår att en enhet inom Försvarsmakten som lämnar stöd enligt förordningen skall stå under befäl av en militär chef. Detta innebär att den stöduppgift som Försvarsmakten åtar sig bör formuleras som ett uppdrag med vissa ramar eller begränsningar.¹⁶

Det slutliga avgörandet av om stöd skall lämnas eller inte ligger hos Försvarsmakten. En *begäran om stöd* skall som regel göras hos Högkvarteret eller Operativa insatsledningen och beslut skall fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret eller Operativa insatsledningen som han bestämmer (13 §).¹⁷ Försvarsmakten skall ta ut avgifter för det stöd som myndigheter lämnar (16 §).

¹⁵ Se vidare avsnitt 6.5.1 Allmänt om tjänstgöringsplikten.

¹⁶ Jfr SOU 2001:98 s. 152 f.

¹⁷ Det ankommer i första hand på Rikspolisstyrelsen att begära stöd till polisen (jfr 12 §).

3.7 Skyddslagen m.m.

Allmänt om regleringen

Lagen (1990:217) 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),¹⁸
- spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

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 för de ändamål som angetts ovan får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt (3 §).

Som skyddsobjekt får enligt 4 § förklaras

1. statliga förvaltningsbyggnader, statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. anläggningar och områden till vilka staten har äganderätten eller nyttjanderätten och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt militära fartyg och luftfartyg,
3. anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål,
4. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök,

¹⁸ Enligt regeringens förslag (prop. 2002/03:38) om lag till ändring i skyddslagen skall denna punkt ha följande lydelse. "Terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott". Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

5. områden där Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium, och
6. områden där en främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar när den här i landet deltar i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

Också andra anläggningar eller områden än de nämnda får förklaras vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (5 §). Riksdagens byggnader får förklaras som skyddsobjekt efter medgivande av talmannen. I vissa fall krävs medgivande av ägaren (nyttjaren), om denne är någon annan än staten (6 §).

Beslut om skyddsobjekt fattas förutom av regeringen av Försvarsmakten eller länsstyrelse. Disponeras egendomen av både militära och civila myndigheter fattas beslutet av länsstyrelse. Innan ett sådant beslut fattas skall dock Försvarsmakten höras.¹⁹ Skyddsobjekt som har beslutats av Försvarsmakten benämns i detta sammanhang militära skyddsobjekt medan skyddsobjekt som beslutats av länsstyrelse benämns civila skyddsobjekt.²⁰

Av 2 § skyddslagen framgår att beslut om skyddsobjekt och vissa andra beslut med stöd av denna alltid måste föregås av en intresseavvägning. Beslutet får inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd. Så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär som regel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Tillträdesförbudet får förenas med förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det bedöms som tillräckligt, får i stället för tillträdesförbud utfärdas förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar

¹⁹ Jfr 2-3 §§ förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen), FFS 1996:13 och RPSFS 1991:5 (FAP 579-3). (Beslut enligt 4 § första punkten skyddslagen fattas av Försvarsmakten såvitt avser statliga förvaltningsbyggnader som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Beslut som rör regeringens eller riksdagens byggnader fattas av regeringen. I övrigt fattas sådana beslut av länsstyrelse. Beslut enligt 4 § andra och sjätte punkten fattas av Försvarsmakten och beslut enligt tredje – femte punkten av länsstyrelse.)

²⁰ Begreppen militära och civila skyddsobjekt definieras inte i skyddslagen eller skyddsförordningen.

eller mätningar av eller inom skyddsobjektet eller mot att bada, dyka, ankra eller fiska där (7 §).

För bevakning av skyddsobjekt får anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt (9 §). Av 5 § första stycket 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 utses 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.²¹

Bevakningspersonalens befogenheter i olika avseenden regleras i 10-18 §§ skyddslagen. Bland annat finns bestämmelser om skyddsvaktens befogenheter att använda tvångsmedlen kroppsvisitation och sådan husrannsakan som avser egendom som någon för med sig samt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga personer. Enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken har var och en rätt att gripa den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, och som påträffas på bar gärning eller flyende fot liksom att lägga beslag på föremål som därvid påträffas. Dessa befogenheter gäller givetvis även för skyddsvakter. Dessa har emellertid dessutom enligt 13 § skyddslagen inom skyddsobjektet, i dess närhet eller under den misstänktes flykt från objektet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhölla för spioneri, sabotage eller förberedelse till sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig. Gripande för ett sådant brott kan alltså ske även om den misstänkte inte anträffas på bar gärning. Den nu angivna befogenheten gäller däremot inte till skydd mot terrorism.

Vidare finns särskilda föreskrifter om militära skyddsområden och om bevakning av dessa (23-33 §§). Om en militär anläggning inte kan beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen för de ändamål som tidigare angetts föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara militärt skyddsområde. Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret får för samma ändamål förklaras vara militärt skyddsområde. Utläningar får inte uppe-

²¹ Jfr Ryding-Berg, S., Skyddslagen, 1997, s. 54.

hålla sig inom militära skyddsområden när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer. Särskilt tillstånd kan dock meddelas om det finns skäl för det.

Särskilt om skyddet mot terrorism

I propositionen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (prop. 1989/90:54 s. 34 f) anförde föredragande statsrådet följande beträffande skyddet mot terrorism.

Till grund för den nuvarande skyddslagen ligger behovet av att skydda försvarsanläggningar och försvarsverksamhet mot sabotage och spioneri. Dessa huvudsyften bör alltså vara grundläggande. Emellertid har utvecklingen enligt min mening visat att skyddsbehov kan föreligga även på grund av risker i andra hänseenden.

De exempel på internationell terrorism, som de senaste decennierna förekommit även i vårt land, visar att vissa anläggningar eller typer av verksamhet blivit sårbara inte bara på grund av den materiel, som förvaras där, eller på grund av själva den verksamhet som utövas där. En väl så stor risk som risken för sabotage får numera anses föreligga för att personer, som regelmässigt uppehåller sig inom vissa anläggningar, skall utsättas för angrepp av grupper, som genom utpressning eller på annat sätt vill nå politiska eller andra syften. Ett särskilt tillträdeskydd är ägnat att minska riskerna för sådana angrepp.

Det finns visserligen möjligheter att, då akut fara för terroristangrepp föreligger, spärra av en anläggning eller ett område med stöd av polislagen. Enskilda personer som är särskilt utsatta för risker att bli föremål för terrorismattentat kan också förses med livvaktsskydd. I fråga om vissa anläggningar kan emellertid risken för dylika angrepp sägas vara praktiskt taget konstant utan att det för den skull går att hävda att risken vid ett givet tillfälle är mer överhängande än annars. Jag kan instämma i vad utredningen anført om att flera av de anläggningar, som främst löper risk för att utsättas för terrorismangrepp kan beredas skydd redan på grund av att någon av de övriga riskfaktorer, som upptas i lagen, är för handen. I vissa fall – t.ex. när det gäller regeringskansliets byggnader och vissa myndigheters lokaler samt flygplatser – är emellertid terrorismhotet betydligt mer överhängande än risken för sabotage eller spioneri. Enligt min mening bör därför i den nya lagen komma till klart uttryck att terrorismhot självständigt skall läggas till grund för beslut enligt lagen. Risken att en sådan reglering skulle föra alltför långt vill jag begränsa genom att, som jag återkommer till i det följande, närmare specificera vilken typ av anläggningar eller verksamhet som skall kunna beredas skydd i fredstid.

Det skall framhållas att risk för våld mot bestämda personer i första hand skall mötas genom polisiära åtgärder. Ett individualiserat hot mot viss person skall alltså inte föranleda att en anläggning eller ett område där den hotade personen vistas förklaras utgöra skyddsobjekt. Där emot bör en obestämd större krets av människor kunna beredas skydd genom att den anläggning eller det område där de regelmässigt uppehåller sig, ges ett särskilt tillträdesskydd. Det blir här fråga om situationer där personer är utsatta för fara i just den egenskap eller befattning som gör att de befinner sig inom den aktuella anläggningen eller området i fråga. Det kan däremot antas sakna betydelse vilka individer det rör sig om.

Försvarsmaktens befogenheter att bevaka civila skyddsobjekt i fred

Föreskrifterna i skyddslagen och skyddsförordningen hindrar inte att militärpersonal i och för sig anlitas för bevakning av civila skyddsobjekt. I specialmotiveringen till 9 § skyddslagen anförde föredragande statsrådet att all personal utom polismän som har till uppgift att bevaka skyddsobjekt hädanefter skall benämnas skyddsvakter när de fullgör sin bevakningsuppgift oavsett vilken personalkategori de tillhör. Enligt föredraganden fick det ankomma på regeringen att bestämma vilka kategorier som får anlitas och vad som skall gälla för förordnande av särskilda skyddsvakter (prop 1989/90:54 s. 66). Frågan har i övrigt inte behandlats i förarbetena till skyddslagen.²²

Utgångspunkten synes dock ha varit att militära skyddsobjekt bevakas av skyddsvakter som tillhör den militära personalen och att civila skyddsobjekt bevakas av polismän eller av länsstyrelsen godkända skyddsvakter. Av 9 kap. 1 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal framgår dock att militär personal skall svara för vakttjänsten vid statschefens residens (högvakt).

Försvarsmakten har till utredningen redovisat sin syn i frågan om Försvarsmaktens skyldigheter och möjligheter att bevaka skyddsobjekt.²³

Försvarsmakten anför bl.a. att bevakning av egendom till skydd mot brottsliga angrepp ofta kan vara en del av säkerhetsskyddet (tillträdesbegränsningen) enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). I

²² SOU 1986:7, SOU 1988:8, prop. 1989/90:54, bet. 1989/90:FöU6, prop. 1995/96:221, bet. 1996/97:FöU2.

²³ Skrivelse den 20 juni 2002 (utredningens dnr 05/02).

vissa fall kan även bevakning, eller snarare tillsyn eller övervakning, vara nödvändig för att en myndighet, och ytterst dess chef, skall uppfylla sitt ansvar enligt 7 § verksförordningen (1995:1322); dvs. bevakningen anses då ingå som ett led i förvaltningsansvaret för myndighetens tillgångar. Av nämnda säkerhetsskyddsförfattningar framgår att Försvarmakten endast har säkerhetsskyddsansvar för myndighetens egen verksamhet. Visserligen har Försvarmakten ansvar för kontrollen av säkerhetsskyddet vid vissa andra statliga myndigheter, men detta ansvar är inte en del av det egentliga säkerhetsskyddet.

Mot bakgrund av det anförda anser sig Försvarmakten inte ha någon *skyldighet* att svara för bevakning eller andra liknande säkerhetsskyddsåtgärder i syfte att stödja andra myndigheter, eller enskilda, i deras säkerhetsskyddsarbete med undantag för den ceremoniella högvaktstjänsten. Försvarmakten har normalt inte heller rätt att svara för bevakning av områden eller egendom som en annan myndighet har ansvar för.²⁴ Enligt Försvarmaktens bedömning skall den därför i princip inte bevaka andra skyddsobjekt än sådana som tillkommit för myndighetens verksamhet och för vilka den har säkerhetsskyddsansvaret. Försvarmakten tillägger att det dock är möjligt för militär personal att bevaka ett skyddsobjekt som har tillkommit för att bereda skydd i en situation som anges i 4 § 6 skyddslagen.

3.8 Säkerhetsskyddslagen m.m.

Allmänt

I säkerhetsskyddslagen (1996:627, SL) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633, SF) finns regler om säkerhetsskydd. Bestämmelserna gäller vid verksamhet hos 1) staten, kommunerna och landstingen, 2) aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka det allmänna utövar ett rättsligt bestämmande inflytande²⁵ samt 3) enskilda som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism (1 § SL).

²⁴ Enligt Försvarmakten fanns det inte stöd i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet för denna att biträda en annan myndighet eller en enskild med bevakning. Nämnda förordning ersattes den 1 juli 2002 av förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

²⁵ När det allmänna skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande framgår av 4 § SL.

För riksdagen och dess myndigheter gäller endast bestämmelserna om säkerhetsprövning (2 § SL). För riksdagen gäller vidare lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen.

Med säkerhetsskydd menas skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet samt skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism enligt säkerhetsskyddslagens terminologi), även om brotten inte hotar rikets säkerhet (6 §²⁶ SL).

Säkerhetsskyddet skall enligt säkerhetsskyddslagen förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*) och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*). Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism (7 § SL).

När staten avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, skall staten träffa ett skriftligt avtal med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs (*säkerhetsskyddsavtal*). Detta gäller även kommuner och landsting (8 § SL).

Säkerhetsprövning

Innan en person anställs eller på annat sätt får delta i verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism skall en säkerhetsprövning av personen göras. Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i SL och om han eller hon i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt. I de från säkerhetssynpunkt känsligaste fallen skall säkerhetsprövningen innefatta

²⁶ Regeringen har i proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott föreslagit att riksdagen antar en lag om straff för terroristbrott, som syftar till att genomföra ett av Europeiska unionen antaget rambeslut om bekämpande av terrorism. I propositionen har regeringen dessutom föreslagit att den i denna paragraf och i annan lagstiftning använda beskrivningen av terrorism – dvs. våld, hot eller tvång för politiska syften – ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen om straff för terroristbrott, se vidare avsnitt 5.3.

registerkontroll – den kontroll som tidigare benämndes personalkontroll (11 §).

Registerkontroll och placering i säkerhetsklass

Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622). Med registerkontroll avses även inhämtande av andra personuppgifter som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar. Med registerkontroll avses dock inte att uppgifter hämtas från en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet (12 §).

Registerkontroll *skall* genomföras beträffande anställningar, uppdrag och annat deltagande i verksamhet, om deltagandet i verksamheten har placerats i en *säkerhetsklass* (13 § första stycket SL). Beroende på i vilken omfattning deltagaren förväntas få ta del av sekretessbelagda uppgifter och på vilken betydelse uppgifterna har för rikets säkerhet placeras deltagandet i förekommande fall i någon av säkerhetsklasserna 1–3, där klass 1 är den känsligaste (17 § SL). Kontrollen är olika långtgående beroende på vilken säkerhetsklass den avser. I de känsligaste fallen kan, om det är oundgängligen nödvändigt, även uppgifter om den kontrollerades make eller sambo lämnas ut från registren (21 § SL). En ny registerkontroll skall göras minst var femte år av den som deltar i säkerhetsklass 1 eller 2. I övrigt skall en ny kontroll göras när det finns särskild anledning till det (25 § SF).

Kontroll får underlåtas, om det står klart att någon kontroll inte behövs, därför att den som säkerhetsprövningen avser tidigare har kontrollerats på motsvarande sätt (16 § SL).

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare, ombud inför domstol eller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller när det gäller liknande uppdrag (13 § andra stycket SL).

Registerkontroll *får* göras även i andra fall om det behövs för skyddet mot terrorism och det finns särskilda skäl. Föreskrifter om detta meddelas av regeringen, utom såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter (14 § SL). Regeringen har i SF föreskrivit att registerkontroll till skydd mot terrorism får göras i fråga om den som skall anställas eller på annat sätt delta i verksamhet vid civila flygplatser,

flygstationer och flygpassagerarterminaler, vid statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder, vid Regeringskansliets byggnader samt vid annat som förklarats vara skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (26 och 27 §§ SF). Om det finns särskilda skäl får registerkontroll till skydd mot terrorism ske även i andra fall. Regeringen beslutar i varje enskilt fall om en sådan kontroll (26 a § SF). Registerkontroll enligt 26 och 27 §§ SF får göras endast om skyddsbehovet inte kan tillgodoses på något annat sätt.

Registerkontrollen till skydd mot terrorism är inte knuten till säkerhetsklasser (prop. 1995/96:129 s. 79).

Registerkontroll *får* vidare göras efter framställan från en annan stat, om den person som framställan gäller har eller har haft hemvist i Sverige, personen skall delta i en verksamhet på det sätt som beskrivs i 13 § första stycket SL och det för deltagandet gäller regler i den andra staten om registerkontroll som motsvarar reglerna i SL (15 § första stycket SL). Av lydelsen "...framställan *från* en annan stat,..." framgår att framställan inte behöver göras av statsledningen i den främmande staten. När en framställan om registerkontroll har gjorts från en främmande stat är det Rikspolisstyrelsen som beslutar om registerkontrollen och prövar om de olika förutsättningarna är uppfyllda (22 § SF och prop. 1997/98:97 s. 182).

Skall en person som har eller har haft hemvist i Sverige delta i en säkerhetskänslig verksamhet hos en mellanfolklig organisation där Sverige är medlem, såsom Europeiska unionen, *får* registerkontroll göras efter beslut av regeringen, om organisationen har gjort en framställan om kontroll (15 § andra stycket SL).

Särskild personutredning

I de från säkerhetssynpunkt känsligaste fallen skall även en särskild personutredning göras inom ramen för säkerhetsprövningen. Detta gäller om registerkontrollen avser sådant deltagande i verksamhet som har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2. Det gäller vidare när en framställan om kontroll har gjorts från en annan stat eller av en mellanfolklig organisation. Personutredningen skall omfatta en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden. I övrigt skall utredningen ha den omfattning som behövs (18 § SL). Utredningen skall genomföras av Rikspolisstyrelsen (34 § SF). Att

det är Säkerhetspolisen som fullgör de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt SL och SF följer av 3 § 1 förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Samtycke

För att registerkontroll och särskild personutredning skall få genomföras krävs samtycke från den som skall kontrolleras. Kravet på samtycke gäller oberoende av om registerkontrollen sker med stöd av 13, 14 eller 15 § SL. Samtycke krävs inte från en anhörig som kan träffas av uppgifter. (Den anhörige kan dock ha rätt att yttra sig över sådana uppgifter; se i det följande.) Ett lämnat samtycke skall anses gälla förnyade kontroller och utredningar med avseende på samma deltagande. Samtycket bör normalt ges skriftligen. Något uttryckligt krav på detta finns dock inte (19 § SL och prop. 1995/96:129 s. 54 f och 82).

Beslut om registerkontroll och placering i säkerhetsklass

Utöver den nyss nämnda regeln i 15 § SL finns det en mer allmän bestämmelse i SL om vilka myndigheter som beslutar om registerkontroll och placering i säkerhetsklass. Enligt 20 § SL är det riksdagen och dess myndigheter som beslutar i dessa frågor på riksdagens förvaltningsområde. I övrigt skall enligt huvudregeln regeringen besluta om placering i säkerhetsklass och registerkontroll. Regeringen kan vidare överlåta åt myndigheter och andra som lagen gäller för att fatta vissa sådan beslut. Vilka myndigheter och andra som av regeringen har fått en viss sådan beslutanderätt framgår av 18-20 och 22 §§ SF samt bilagan till SF. Som tidigare nämnts beslutar exempelvis Rikspolisstyrelsen om registerkontroll när en framställan om sådan kontroll har gjorts från en annan stat (22 § SF).

Prövningen av vilka uppgifter som skall lämnas ut

Registernämnden²⁷ avgör vilka uppgifter från en registerkontroll eller en särskild personutredning som skall lämnas ut till den som beslutat om kontrollen (31 och 37 §§ SF). En uppgift får lämnas ut endast om den kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt (24 § SL). Innan uppgiften får lämnas ut skall den som uppgiften avser i princip ges tillfälle att yttra sig över uppgiften²⁸ (25 § SL). Av bestämmelsens lydelse och uttalanden i förarbetena framgår att denna rätt att yttra sig gäller även en anhörig till den kontrollerade, om den anhörige avses med uppgiften (a. prop. s. 85). Registernämnden prövar om de nu nämnda förutsättningarna är uppfyllda (32 och 37 §§ SF).

Prövningen av de utlämnade uppgifterna

Den som har beslutat om registerkontrollen avgör självständigt om den som prövas skall få delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (27 § SL).

Krav på svenskt medborgarskap

En säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting får innehas endast av den som är svensk medborgare (29 § första och andra styckena SL). Eftersom kravet gäller endast för anställningar som har placerats i säkerhetsklass är det inget som hindrar att utländska medborgare har sådana befattningar som på grund av bestämmelserna om registerkontroll till skydd mot terrorism kan bli föremål för registerkontroll. Det kan sålunda bli aktuellt med registerkontroll till skydd mot terrorism även såvitt avser utländska medborgare (prop. 1995/96:129 s. 68 och 88).

Kravet på svenskt medborgarskap gäller inte annat deltagande än anställning, även om deltagandet har placerats i säkerhetsklass (29 § andra stycket SL). Något krav på svenskt medborgarskap ställs inte heller upp när det gäller anställningar i företag eller andra rättssubjekt som inte nämns i bestämmelsen (a. prop. s. 88).

²⁷ Bestämmelser om Registernämndens uppgifter och organisation m.m. finns i förordningen (1996:730) med instruktion för Registernämnden.

²⁸ Undantag görs dock för vissa fall av sekretess, se 25 § SL.

Regeringen får i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap (29 § tredje stycket SL).

Övrigt

SL och SF innehåller vidare bestämmelser om sådan som tillsyn och meddelande av verkställighetsföreskrifter. Ansvaret för tillsynen över säkerhetsskyddet enligt SL har fördelats på en rad olika myndigheter. Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten har dock det största tillsynsansvaret (39-42 §§ SF). Som tidigare har nämnts är det Säkerhetspolisen som fullgör de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt SL och SF.

3.9 Utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll

I *utlänningslagen (1989:529)* finns regler om utlänningars inresa, utresa, vistelse i Sverige och arbete i Sverige som anställd samt om rätten till asyl här. Lagen innehåller bl.a. huvudregler om krav i vissa fall på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I lagen anges också sådant som under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur Sverige och när en utlänning kan tas i förvar eller bli föremål för andra tvångsåtgärder.

En utlänning får enligt reglerna i utlänningslagen avvisas bl.a. *om* han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land, *eller om* det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land. Även utvisning får i vissa fall ske på grund av brott (4 kap. 2 och 7 §§). Beslut om utvisning på grund av brott meddelas av den domstol som handlägger brottmålet (4 kap. 8 § utlänningslagen).

När det gäller utvisning av hänsyn till *rikets säkerhet* och på grund av befarad brottslighet som innefattar *våld, hot eller tvång för politiska syften* hänvisar utlänningslagen (4 kap. 11 §²⁹) till *lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll*.

²⁹ Regeringen har i proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott föreslagit att riksdagen antar en lag om straff för terroristbrott, som syftar till att genomföra ett av Europeiska unionen antaget rambeslut om bekämpande av terrorism. I propositionen har rege-

Lagen om särskild utlänningskontroll ersatte, när den trädde i kraft den 1 juli 1991, som *särskild terroristlagstiftning* dels den då gällande lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (*terroristlagen*), dels en bestämmelse i utlänningslagen om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet.

Enligt lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen utvisas ur landet om det

- 1) behövs av hänsyn till *rikets säkerhet*, eller
- 2) med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar *våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Det som sägs i 2) gäller inte om fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott (1 §³⁰).

När det gäller förhållandet mellan avvisning eller utvisning enligt utlänningslagens vanliga regler å den ena sidan och utvisning enligt denna terroristlagstiftning å den andra sidan uttalades i förarbetena till lagen att åtgärder enligt det förra regelsystemet i princip bör ha företräde. Vidare anfördes³¹:

Detta ligger i linje med uppfattningen att det innebär fördelar både för de berörda och för det åsyftade resultatet att man så långt som möjligt undviker att peka ut en person som presumtiv terrorist och därmed försvårar verkställigheten av ett utvisningsbeslut. Skall en utlänning avvisas eller utvisas enligt utlänningslagens vanliga regler, saknas alltså skäl att ta upp frågan om tillämpning av terroristbestämmelserna. /---/ Vad som har sagts nu bör givetvis inte hindra att frågan om utvisning enligt terroristbestämmelserna tas upp i ett fall där det visserligen är möjligt att avvisning eller utvisning kan ske enligt utlänningslagens allmänna regler men frågan härom är svårbedömd eller fordrar tidskrävande utredning.

I förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll framhölls vidare att 1 § endast innehåller lagens grundläggande regler om

ringen dessutom föreslagit att den i denna paragraf och i annan lagstiftning använda beskrivningen av terrorism – dvs. våld, hot eller tvång för politiska syften – ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen om straff för terroristbrott, se vidare avsnitt 5.3.

³⁰ Not som ovan. Regeringen har i samma proposition föreslagit att det nu beskrivna undantaget upphävs.

³¹ Proposition 1990/91:118 med förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar m.m. s. 36 f.

utvisning, medan avvisning ansågs kunna ske i tillfredsställande utsträckning redan enligt utlänningslagen. Enligt utlänningslagen gäller ju att en utlänning får avvisas bl.a. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Detta i förening med de övriga reguljära grunderna för avvisning ansågs vara tillräckligt för att säkerställa att vi inte med öppna ögon skall behöva ta emot presumtiva terrorister som söker sig till Sverige. När det däremot gäller utvisning kunde man inte, vilket också uttalades i förarbetena, repliera på bestämmelserna i utlänningslagen. Möjligheterna att utvisa en person på grund av brott var på ett annat sätt begränsade enligt utlänningslagen.³²

Ännu i dag finns vissa begränsningar i dessa möjligheter. När frågan om utvisning på grund av brott är föremål för prövning enligt utlänningslagen, skall nämligen hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall man särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten varit bosatt här sedan minst två år. Vidare finns särskilda begränsningar när det gäller flyktingar och personer som kommit till Sverige innan de fyllt femton år (4 kap. 10 §).

Reglerna om utvisning i lagen om särskild utlänningskontroll har tillkommit för att utlänningar, som på goda grunder kan misstänkas för att planera terroristaktioner här, skall kunna utvisas från Sverige utan sådana begränsningar som gäller enligt utlänningslagen.³³

Beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll meddelas av regeringen. Regeringen tar upp frågan på ansökan av Rikspolisstyrelsen eller självmant. Om en annan polismyndighet, en länsstyrelse eller Migrationsverket finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till Rikspolisstyrelsen (2 § lagen om särskild utlänningskontroll).

Ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd

³² O.a.prop. s. 34 f och 76.

³³ Jfr o.a.prop. s. 35.

av regeringen återvända till Sverige (4 §). En utlänning som uppehåller sig i Sverige, trots att han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt lagen, inte har haft rätt att återvända hit, döms till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. I ringa fall skall åtal för brott inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt (24 § lagen om särskild utlänningskontroll).

Den som hjälper en utlänning som är underkastad ett sådant förbud som nyss nämnts att komma in i Sverige döms till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter (23 § lagen om särskild utlänningskontroll).

Lagen om särskild utlänningskontroll innehåller vidare bestämmelser om att en utlänning i vissa fall kan tas i förvar eller bli föremål för anmälningsplikt eller andra tvångsåtgärder när det är aktuellt med utvisning (8, 9 och 14-22 §§). Exempelvis sägs i 19 § att utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen, eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften³⁴ och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom. Förordnande om sådana åtgärder meddelas i förekommande fall av Rikspolisstyrelsen eller en annan polismyndighet, dock först efter att regeringen eller en domstol i särskilt beslut har meddelat att sådana förordnanden får komma i fråga (18 §). Även hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kan komma i fråga i vissa fall (18 och 20 §§).

I lagen om särskild utlänningskontroll finns vidare regler om förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen. I 25 § sägs att, om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen innan regeringen avgjort ärendet. I förarbetena till lagen anfördes bl.a. följande³⁵.

³⁴ I proposition 2002/03:38 har regeringen, som tidigare anmärkts, föreslagit att den i viss lagstiftning använda beskrivningen av terrorism – dvs. våld, hot eller tvång för politiska syften – ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen om straff för terroristbrott, se vidare avsnitt 5.3.

³⁵ Proposition 1990/91:118, s. 73 f.

/---/Dessa frågor aktualiseras om en utlänning begår en allvarlig terroristhandling i Sverige och skulle kunna bli föremål för utvisning enligt terroristbestämmelserna. Frågan uppkommer då om lagföring skall ske i Sverige eller om utlänningen i stället skall utvisas snarast möjligt. Vidare uppstår spörsmål om fördelningen av beslutsbefogenheterna.

Huvudprincipen i en sådan situation måste vara att lagföring sker i Sverige även om det i varje fall kortsiktigt skulle vara mest förenligt med våra säkerhetsintressen att utlänningen omedelbart förpassades ur landet. Av hänsyn till intresset av internationell solidaritet på området bör man från svensk sida inte medverka till att ett allvarligt terroristdåd lämnas obeivrat. Och på längre sikt skulle det självfallet vara till nackdel för våra egna säkerhetsintressen, om det skulle bli bekant att man utan påföljd kan föröva sådana handlingar i Sverige.

Om, i enlighet med vad som sålunda får anses vara huvudprincipen, lagföring sker i Sverige, har man anledning utgå från att den svenska domstolen samtidigt som utlänningen ådöms på följd – normalt fängelsestraff – utvisar honom ur riket. Utvisningen skall då verkställas omedelbart sedan straffet har avtjänats eller villkorlig frigivning har ägt rum. Det kan emellertid då visa sig att utvisningen av asylrättsliga eller andra humanitära skäl inte kan verkställas. /---/

Från huvudprincipen om lagföring i Sverige måste emellertid ett viktigt undantag göras, nämligen för det fallet att man med säkerhet kan påräkna lagföring i något annat land. /---/

/---/

Inträffar ett terrordåd i Sverige bör det ankomma på regeringen att avgöra om omedelbar utvisning skall ske eller lagföring i Sverige äga rum. För övrigt bör anmärkas att arten av eventuella framtida händelser är svår att förutse, och man kan inte helt utesluta situationer då regeringen av säkerhetsskäl anser sig böra tillgripa omedelbar utvisning även utan att i beslutssituationen ha fullständiga garantier för att lagföring kommer att ske i annat land.

För åklagarmyndigheterna kan emellertid i de nu diskuterade situationerna vissa problem uppkomma. Har en allvarlig terroristhandling begåtts i Sverige är det givetvis väsentligt att förundersökning omedelbart påbörjas och att straffprocessuella åtgärder vidtas, om lagföring skall ske här i landet. Vidtas sådana åtgärder, kan dessa emellertid bli meningslösa och t.o.m. vålla komplikationer, om regeringen kort därefter beslutar om utvisning. Även om den ansvarige åklagaren i ett särskilt fall anser sig kunna utgå från att utvisning kommer att beslutas, kan för övrigt beslutet härom av olika skäl dröja, särskilt om förhandling skall äga rum. Det finns för närvarande ingen bestämmelse som ger åklagaren möjlighet att avvakta med de åtgärder som faller inom hans verksamhetsområde i en sådan situation.

Kommittén³⁶ föreslår att frågan löses genom att en särskild bestämmelse tas in i terroristlagstiftningen om *krav på åtalstillstånd från regeringen*. Själv anser jag att denna komplettering av lagstiftningen bör

³⁶ Terroristlagstiftningskommittén i bet. Terroristlagstiftningen (SOU 1989:104); 11 september-utredningens not.

genomföras. Bestämmelsen bör få den innebörden att om regeringen har tagit upp en fråga om utvisning enligt den särskilda lagen – vare sig det skett efter framställning av rikspolisstyrelsen eller självmant – åtal inte får väckas utan regeringens medgivande, innan regeringen har avgjort ärendet.

Den nu föreslagna bestämmelsen bör vara tillämplig även för det fallet att utlänningen är misstänkt för något annat brott än en terroristhandling vid den tidpunkt då regeringen tar upp frågan om utvisning enligt terroristbestämmelserna. I sådana situationer finns uppenbarligen – om brottet inte är mycket allvarligt – större förutsättningar att låta straffanspråket få vika för intresset av att utvisningen snabbt kan bli verkställd, och några garantier för att lagföring kommer att ske genom annan stats försorg är alltså inte lika nödvändig.

Bestämmelsen hindrar visserligen inte formellt straffprocessuella tvångsmedel eller andra ingripanden i utredningssyfte. Står det emellertid klart att något åtalsmedgivande inte kommer att meddelas, saknas anledning att vidta vidare utredningsåtgärder. I fall då läget är oklart bör straffprocessuella åtgärder hanteras med viss urskillning. Det är också naturligt att den ansvariga åklagarmyndigheten fortlöpande håller sig underrättad om ärendets behandling inom regeringskansliet (jfr prop. 1984/85:156 s. 8 f och 16).

Även om den föreslagna bestämmelsen inte berör hanteringen av redan väckta åtal, är det självklart att den ansvariga åklagarmyndigheten även i dessa fall håller sig underrättad om ärendets behandling.³⁷

3.10 Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.³⁸ innehåller bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av *terrorism* som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109).

Genom lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2002, har det gjorts straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, för att begå särskilt allvarlig brottslighet (3 §).

³⁷ Anledningen till att utredningen behandlar detta ämne förhållandevis utförligt är att frågan varit föremål för särskilda diskussioner med referensgruppen. Utredningen vill därför vidare framhålla att den anser att de redovisade principerna bör gälla även i fortsättningen.

³⁸ Prop. 2001/02:149 Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.

Med särskilt allvarlig brottslighet menas enligt lagen

- ✓ mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,
- ✓ grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,³⁹
- ✓ sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,
- ✓ mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer (2 §).

Straffet för de nu beskrivna kriminella handlingarna är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt är straffet dock fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. I ringa fall döms inte till ansvar (3 §).

Även försök till handlingar enligt 3 § har kriminaliserats (4 §).

Om en gärning är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken skall inte dömas till straff enligt 3 eller 4 § denna lag (5 §⁴⁰).

I lagen finns en särskild bestämmelse om utvidgad domsrätt när det gäller brott som utanför Sverige har begåtts av svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket (6 §⁴¹). Att det i

³⁹ Regeringen har i proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott föreslagit att terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott läggs till i denna punkt.

⁴⁰ Se förslag till ändring av paragrafen i regeringens proposition 2002/03:38.

⁴¹ Not som ovan.

vissa fall krävs tillstånd från regeringen, eller annan myndighet som regeringen bemyndigat, för att väcka åtal följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

3.11 Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet m.m.

Bakgrund

Regeringen beslutade i slutet av år 1996 om direktiv till en utredning om underrättelsetjänsten. Kommittén som antog namnet 1996 års underrättelseekommitté lämnade i mars 1999 betänkandet Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37). Kommitténs huvuduppgift var att, mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet och de nya säkerhetshoten, göra en översyn av underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning.

I betänkandet lämnade Underrättelseekommittén förslag avseende lagreglering av den militära underrättelseverksamheten, grundprinciperna för underrättelsetjänsten samt insynen i och kontrollen av den militära underrättelsetjänsten. Kommittén föreslog vidare att en samordningsfunktion skulle inrättas för underrättelsefrågor i Regeringskansliet.

Under våren 2000 fattade riksdagen beslut om lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet efter förslag av regeringen (prop. 1999/2000:25, bet. 1999/2000:FöU3, rskr. 1999/2000:158). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2000. Regeringen fattade under våren 2000 beslut om förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Vidare har en samordnande funktion för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor inrättats i Regeringskansliet. Funktionen består av en styrgrupp och ett sekretariat. Styrgruppen har en departementsöverskridande sammansättning av representanter på statssekreterarnivå samt överbefälhavaren och cheferna för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST), Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen.⁴² Styrgruppen stöds löpande av Regeringskansliets samordningssekretariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor (Fö SUND). Sekretariatet började byggas upp i september 2000.

⁴² MUST är en del av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen en del av Rikspolisstyrelsen medan FRA är en fristående myndighet.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Försvarsdepartementet har samordningssekretariatet till uppgift att löpande följa underrättelseverksamheten, att bedöma underrättelseunderlaget samt att bidra till en sammanvägd syn på hot mot landets yttre säkerhet och intressen. Sekretariatet skall verka för att ett regelbundet samråd äger rum mellan underrättelsetjänsterna och Regeringskansliet och att en adekvat delgivning av material sker. Sekretariatet medverkar i samråd med enheten för det militära försvaret till den kontinuerliga inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten och därtill knutna myndigheter.

Allmänt om regleringen

Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet innehåller bestämmelser om uppgifter och arbetsformer för försvarsunderrättelseverksamheten.⁴³ Verksamheten skall bedrivas av Försvarsmakten⁴⁴ och de andra myndigheter som regeringen bestämmer, nämligen Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (jfr 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred (1 § första stycket). Försvarsunderrättelseverksamheten får emellertid inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete (4 §).

Det ankommer på regeringen att bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning (1 § andra stycket).

⁴³ I prop. 1999/2000:25 s. 7 anförde regeringen följande beträffande begreppet *försvarsunderrättelseverksamhet*. "Med hänsyn till att det i den militära underrättelseverksamheten ingår att medverka i internationellt säkerhetssamarbete och att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred är det enligt regeringen erforderligt med ett begrepp för verksamheten som inte bara täcker underrättelseverksamhet till stöd för det militära försvaret. Regeringen anser därför att en lämplig benämning för den beskrivna underrättelseverksamheten är försvarsunderrättelseverksamhet."

⁴⁴ Inom Försvarsmakten/MUST:s organisation ryms två olika verksamheter och organisationer; den militära underrättelsetjänsten och den militära säkerhetstjänsten. Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet omfattar inte den militära säkerhetstjänstens verksamhet.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall fullgöra sina uppgifter genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor skall rapporteras till Regeringskansliet och andra berörda myndigheter (2 §).

I lagen finns också bestämmelser om utlandssamarbete i underrättelsefrågor (3 §). Det anges vidare i lagen att det skall finnas en särskild nämnd under regeringen som skall ha insyn i underrättelseverksamheten (5 §).

I förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om underrättelsetjänstens skyldighet att informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och Försvarets underrättelsenämnd i olika avseenden.

Enligt förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten skall Försvarsmakten leda den verksamhet som anges i 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

Närmare om försvarsunderrättelsemyndigheternas uppgifter

Försvarsunderrättelseverksamhetens grundläggande syfte är att *kartlägga yttre militära hot mot landet*.⁴⁵ I propositionen som låg till grund för lagen om försvarsunderrättelseverksamhet anförde regeringen⁴⁶ att försvarsunderrättelseverksamheten skall ses som ett led i Försvarsmaktens uppgifter i fred, under beredskap och i krig. Verksamheten skall ge underlag för Försvarsmaktens beredskap, operativa verksamhet och förbandsproduktion samt för krigsorganisationens utveckling och materiella förnyelse.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas till *stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik*. Regeringen framhöll i nyss nämnda proposition att försvarsunderrättelsetjänsten tidigt skall identifiera och redovisa eller ge förvarning om sådana förändringar i omvärldsläget att detta kan ligga till grund för ett politiskt beslut om totalförsvarets anpassning. Underrättelsetjänsten skall i ett kortare perspektiv fortlöpande bidra med information till ett sådant beslutsunderlag att en anpassning av försvarsorganisationens

⁴⁵ En av de fyra grundprinciper som gäller för försvarsunderrättelseverksamheten – landets yttre säkerhet – lyder: "Försvarsunderrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete samt i fredsfrämjande och humanitära insatser. Den får inte avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete."

⁴⁶ Prop. 1999/2000:25 s. 14 f.

krigsduglighet hinner genomföras inom en viss tid före ett eventuellt angrepp. Underrättelsetjänsten skall vidare kunna identifiera sådana förändringar i omvärldsläget som kan föranleda beslut om anpassningsåtgärder i ett längre tidsperspektiv.

I uppgiften att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk politik i nämnda avseenden ingår att *medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetspolitiskt samarbete samt att, enligt regeringens bestämmande, medverka i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred*. Enligt regeringen kan det i sistnämnda fall röra sig om att medverka med information och analys i fråga om sådant som t.ex. internationell terrorism och gränsöverskridande miljöhot. Ansvarsförhållandena på sådana områden påverkas inte av försvarsunderrättelsetjänstens medverkan. Regeringen tillade att det självfallet är viktigt att försvarsunderrättelsetjänstens medverkan vad gäller svåra påfrestningar är inriktad på sådana hot som den är lämpad för. Regeringen bör därför närmare bestämma över denna del av försvarsunderrättelseverksamheten. Regeringen anförde vidare att lagregleringen inte innebär att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet tillförs några nya arbetsuppgifter.

Försvarsunderrättelseverksamheten får *inte avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete*. Regeringen konstaterade att det i försvarsunderrättelseverksamheten inte får utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter såsom förundersökningsåtgärder enligt rättegångsbalken och tvångsmedelanvändning enligt bl.a. polislagen (1984:387). Detta följer, anförde regeringen, redan av lagstiftningen på området och är en naturlig konsekvens av att det är andra samhällsfunktioner än försvarsunderrättelsetjänsten som svarar för den inre nationella säkerheten.

Regeringen framhöll att nyss nämnda reglering inte syftar till att utgöra något hinder mot att myndigheter som sysslar med försvarsunderrättelseverksamhet, enligt regeringens bestämmande, skall kunna lämna andra myndigheter biträde. Den tekniska utrustning som kan finnas hos en myndighet som är verksam med t.ex. signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten skall med stöd av regeringens uppdrag kunna användas även till stöd för verksamhet som bedrivs av annan myndighet inom ramen för en sådan myndighetsutövning som den senare myndigheten har att svara för. För en sådan ordning talar också att teknisk utrustning som det allmänna anskaffat används på ett rationellt sätt. Enligt regeringen skall det

även finnas utrymme för att ge sådant stöd i andra avseenden. Regeringen tillade vidare att myndigheter som ägnar sig åt försvarsunderrättelseverksamhet, i enlighet med regeringens bestämmande, skall kunna syssla med uppdragsverksamhet för annan myndighets räkning.

Särskilt om underrättelseverksamhet avseende yttre icke-militära hot

Underrättelsekommittén konstaterade (SOU 1999:37 s. 240 ff) att det vidgade säkerhetsbegreppet väckte frågor om och i vad mån det ankom på den militära underrättelsetjänsten att ta sig an icke militärt anknutna säkerhetsproblem i form av nya hot. I försvarsbesluten hade det hänvisats till att säkerhetspolitiken skulle bedrivas och totalförsvaret utformas med en helhetssyn på hanteringen av sådana hot. Enligt kommittén borde ansvaret för hanteringen av de nya hoten såväl i fredstid som i krig enligt gängse princip ankomma på den myndighet som har ansvaret i fredstid och att det först i den mån en sådan myndighet saknar egen kapacitet för underrättelseinhämtning det kan vara aktuellt för underrättelsetjänsten att bistå denna i olika avseenden.

Underrättelsekommittén föreslog att de grundläggande uppgifterna inom försvarsunderrättelseverksamheten skulle anges med uttrycket "kartlägga yttre militära hot och *andra yttre hot mot landet*" (a. s. 323). Verksamheten skulle vidare avse bl.a. att enligt vad regeringen bestämmer, medverka i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Som framgått innehöll inte regeringens författningsförslag i berörda proposition någon särskild skrivning såvitt avsåg yttre icke-militära hot mot landet.

Frågan om försvarsunderrättelseverksamheten skulle omfatta sådana hot berördes emellertid under utskottsbehandlingen i riksdagen.

I motion 1999/2000:Fö3 (kd kommitté) anförde kristdemokraterna att 1 § i regeringens förslag till lag om försvarsunderrättelseverksamhet borde utvidgas så att verksamheten skulle omfatta även andra yttre hot än yttre militära hot. Motionärerna pekade vidare på behovet av ökad samverkan mellan olika myndigheter mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet samt att förslaget i 4 § inte fick tolkas så att myndigheter med försvarsunderrättelseuppgifter inte skulle kunna lämna andra myndigheter biträde.

Försvarsutskottet behandlade motionen i betänkandet Lag om försvarsunderrättelseverksamhet (1999/2000:FöU3). Utskottet ansåg att lagförslaget borde bifallas och motionsyrkandena därmed borde avslås av riksdagen, samt anförde (s. 10 f):

Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att bland de allmänna krav som ställs på försvarsunderrättelseverksamheten är att den skall utgå från att den endast får inhämta, bearbeta och lagra sådan information som ökar eller befäster vår kunskap om andra länder i sådana avseenden som har betydelse för vårt lands yttre säkerhet. Försvarsunderrättelseverksamheten får sålunda inte vara inriktad på frågor som berör landets inre säkerhet. Den bör inte avse underrättelser inom polisens och andra brottsbekämpande eller brottsförebyggande myndigheters arbete.

Regeringen framhåller i propositionen att förändringen i den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden har påverkat den militära underrättelsetjänsten under senare år. Även om risken för storkrig eller krig mellan stater framstår som avlägsen har inte konflikter och kriser försvunnit ens från vårt närområde. Nya säkerhetsshot har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet. Härtill kommer risk för spridning av massförstörelsevapen, terrorism, etniska och kulturella konflikter m.m. Ansvaret för åtgärder mot nya säkerhetsshot, som inte bedöms utgöra någon direkt fara för landet, ligger emellertid på olika civila, statliga och kommunala myndigheter. Den militära underrättelsetjänsten bör, enligt regeringens mening, emellertid inom ramen för uppdrag kunna stödja dessa myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall.

Utskottet anser att *en utvidgning av ansvaret till att omfatta även andra yttre hot än militära hot kan skapa osäkerheter när det gäller ansvar och befogenheter i förhållande till andra instanser som bedriver t.ex. säkerhetsunderrättelseverksamhet eller kriminalunderrättelseverksamhet* (utredningens kursivering). Utskottet vill peka på att formuleringen i lagförslagets 1 § innefattar även underrättelseverksamhet som innefattar svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och för att stärka samhällets vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

/---/

När det gäller förhållandet till polisen och andra myndigheters verksamhet framhåller regeringen att bestämmelserna i 4 § inte syftar till att hindra myndigheter som sysslar med försvarsunderrättelseverksamhet att, enligt regeringens bestämmande, kunna lämna andra myndigheter biträde.

I sammanhanget kan också nämnas att Säkerhetspolisen i remissyttrande över Underrättelsekommitténs betänkande⁴⁷ i de delar som nyss redovisats anförde att det framstod som oklart om

⁴⁷ Yttrande till regeringen den 7 september 1999, SA-159-2087-99.

kommitténs förslag innebar att underrättelsetjänsten mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet skulle bygga upp egna resurser inom området. Säkerhetspolisen erinrade också om vad regeringen uttalat i sin skrivelse till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 1998/99:33 s. 18). Regeringen underströk där att ett samarbete mellan Försvarmakten och ansvarig civil myndighet förutsätter att den civila myndigheten uttryckligen anger att ett behov av ett sådant stöd föreligger.

3.12 Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003.⁴⁸ Den reglerar kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.⁴⁹

Med *extraordinär händelse* avses enligt 1 § en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Exempel på sådana händelser är tunnelbygget i Hallandsåsen, diskoteksbranden i Göteborg och översvämningarna i Arvika.

Regeringen har i motiven till regleringen utvecklat sin syn på vad som utgör en extraordinär händelse i lagens mening (prop. 2001/02:184 s. 14 f). Enligt regeringen handlar det om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

⁴⁸ Prop. 2001/02:184, bet. 2002/03:KU11, rskr. 2002/03:10.

⁴⁹ Vid höjd beredskap skall i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas.

För att lagen skall aktualiseras krävs också att händelsen avviker från det normala. Växlingar i väderleken, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller landstingets verksamhet. Fler-talet störningar av mer normal omfattning skall dock kunna hanteras inom ramen för annan lagstiftning. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt regeringens mening inte betraktas som extraordinära händelser. Vad som kan ses som normalt måste avgöras utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Regeringen påpekade vidare att med begreppet extraordinära händelser avses till övervägande del något annat än med begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Med en svår påfrestning avses inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig och eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. En extraordinär händelse kan undantagsvis utgöra en svår påfrestning på samhället i fred.

Genom lagen har kommuner och landsting till skillnad från tidigare fått en uttrycklig skyldighet att planera för hur de skall kunna hantera extraordinära händelser. I 2 § anges att kommuner och landsting skall för varje ny mandatperiod fastställa en *plan* för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Vidare föreskrivs att det skall finnas en nämnd i kommuner och landsting för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (*krisledningsnämnd*) (3 §). Kommunstyrelsen kan utgöra en sådan nämnd. Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion. Ordföranden får också besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana

beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden (4 §).⁵⁰ Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd (5 §).

Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna (6 §). På detta sätt får fullmäktige möjlighet att utöva viss tillsyn över krisledningsnämnden. Fullmäktige får också besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd (7 §). Detta kan ske när fullmäktige bedömer att det inte längre föreligger en extraordinär händelse.

I lagen ges möjligheter till samarbete över kommun- och landstingsgränserna vid en extraordinär händelse. Kommuner och landsting får på begäran *bistå andra kommuner och landsting* som drabbats av en extraordinär händelse.⁵¹ Härmed görs ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen.⁵² Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, gäller vidare att vistelsekommunen har rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen (8 §).

Slutligen kan nämnas att kommuner och landsting under en extraordinär händelse får lämna begränsat ekonomiskt *stöd till en enskild* som drabbats av händelsen (9 §). Däremot innebär bestämmelsen inte någon rättighet för den enskilde att utkräva stöd.

⁵⁰ Om ordföranden har förhinder ankommer nämnda uppgifter istället på nämndens vice ordförande.

⁵¹ Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i 4 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

⁵² Principen innebär att verksamheten i en kommun eller ett landsting skall bedrivas så att nyttan av verksamheten kommer medlemskollektivet till godo.

3.13 Konstitutionell nödrätt

Grundlagen i krissituationer

I vissa krissituationer kan det bli nödvändigt att statsmakterna ingriper särskilt snabbt för att lösa oväntade problem. 1-12 kap. regeringsformen (RF) anvisar vissa möjligheter till sådana ingripanden, mestadels i den formen att konstitutionella befogenheter överlåtes från riksdagen till regeringen (se t.ex. 8 kap. 7 § RF). För fall då sådana möjligheter inte finns har man diskuterat tre andra utvägar som innebär att man avviker från den normala konstitutionella ordningen.

Ett alternativ är att göra det möjligt att ändra grundlagen genom ett enda beslut fattat med kvalificerad majoritet. En annan möjlighet är att regeringen handlar utan uttryckligt grundlagsstöd och med tillämpning av s.k. konstitutionell nödrätt övertar större eller mindre delar av riksdagens kompetens. Slutligen kan man välja att i fredstid skapa konstitutionella regler som så långt som möjligt medför att de offentliga organen kan agera inom grundlagens ram även i krislägen. Sådana bestämmelser finns i 13 kap. RF.⁵³

I utredningens uppdrag ingår att undersöka om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter och andra organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att hantera omfattande terroristattacker. Utredningens överväganden skall göras inom ramen för gällande lydelse av RF. I det följande begränsas framställningen därför till det andra alternativet, konstitutionell nödrätt.

Den konstitutionella nödrättens omfattning och betydelse

Den konstitutionella nödrätten förklaras i doktrinen⁵⁴ som grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd står på spel, kan åsidosätta grundlag och likväl göra anspråk på att handla rättsenligt.

⁵³ Exempelvis finns det i 13 kap. 6 § RF en bestämmelse som medger att regeringen, med stöd av bemyndigande i lag, i angivna krissituationer genom förordning meddelar föreskrifter i ämnen som annars enligt grundlagen skall meddelas av riksdagen genom lag. För att denna befogenhet skall få utnyttjas krävs att riket är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket befunnit sig i.

⁵⁴ Holmberg, E., och Stjernqvist, N., Grundlagarna, 1980, s. 420 samt Vår författning, 2000, s. 210.

RF vilar på och ger uttryck åt förutsättningen att konstitutionell befogenhet inte kan överlåtas. Det handlingsutrymme som den behörige ställföreträdaren för statsmakterna har kan inte överlåtas eller i övrigt modifieras annat än med stöd av bestämmelserna i 13 kap. RF. Reglerna i de övriga tolv kapitlen är tänkta att kunna tillämpas i alla andra situationer än under krig och krigsfara. Några mellanlägen eller mer tänjbara konstitutionella generalklausuler finns inte.

I Sverige har statsmakterna numera i huvudsak tagit avstånd från den konstitutionella nödrätten. Tanken att statsorganen i krissituationer skall kunna sätta sig över grundlagsreglerna anses stämma illa med principen om maktutövningens lagbundenhet. Andra argument som har förts fram mot en sådan rätt är att man riskerar att fattade beslut inte respekteras som legitima samt att det blir lättare för förrädiska grupper att gripa makten.⁵⁵ Likväl torde det finnas ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt vid sidan av författningen. Hur långt denna sträcker sig är dock oklart. Ytterst ankommer det på konstitutionsutskottet (KU) att vid granskningen av regeringsarbetet avgöra, om ansvar skall utkrävas för formellt oriktiga åtgärder.⁵⁶

Statsmakternas agerande i samband med några terroristaktioner

Avslutningsvis finns det anledning att erinra om några allvarliga terrorismfall⁵⁷ som inträffade i Sverige under 1970-talet. Frågan om regeringen hade överskridit sina befogenheter i samband med händelserna var föremål för KU:s granskning.

Det s.k. *Bulltoftadramat* inträffade i september månad 1972. Ett svenskt passagerarflygplan kapades under en flygning mellan Torslanda och Arlanda av tre jugoslaver som var medlemmar av den kroatiska Ustasjarörelsen. Kaparna tvingade kaptenen att flyga till Bulltofta. Som villkor för att släppa passagerarna krävde kaparna att sju kroater, intagna på olika fångvårdsanstalter i Sverige, skulle utlämnas till kaparna annars skulle planet sprängas. Regeringen beslöt att internerna skulle föras till Bulltofta. Sex av internerna förklarade att de ville gå ombord på planet och detta tilläts. Sedan

⁵⁵ Jfr prop. 1973:90 s. 444 f.

⁵⁶ Jfr Petré, G., och Ragnemalm, H., Sveriges grundlag, 1980, s. 334. Se även Jermsten, H., Konstitutionell nödrätt, 1992.

⁵⁷ Beträffande händelsen på Norrmalmstorg, som redovisas nedan, var det sannolikt inte en terroristaktion i den bemärkelsen att det fanns ett politiskt syfte bakom råharens agerande.

ett antal passagerare fått lov att lämna planet krävde kaparna en lösensumma för att släppa de återstående passagerarna. En del av denna summa betalades till kaparna och de återstående passagerarna fick lämna planet som därefter avgick till Madrid.

KU uttalade följande i 1973 års granskningsbetänkande.⁵⁸

Från strikt konstitutionella synpunkter förhåller det sig otvivelaktigt så att det konstitutionella regelsystemet till följd av de speciella förhållandena inte iaktogs av regeringen på en rad punkter i samband med kapningen. Frigivningen av internerna och dispositionen av statens medel till lösensumma t.ex. var åtgärder som knappast kan anses lagligen grundade. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds i det hotfulla läget kunde ej heller regeringsformens regler beträffande konseljbeslut m.m. iakttagas. Mot nämnda brister i regeringens handläggning av flygkapningsfrågan måste vägas det ansvar för enskilda människors - i detta fall flygpassagerarnas och besättningens - personliga säkerhet som åvilar myndigheterna och därvid ytterst regeringen. Regeringens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg var enligt utskottets mening riktig. Utskottet har mot denna bakgrund inte funnit anledning till anmärkning mot regeringens handlande i samband med flygplanskapningen.

Enligt KU borde frågan om särskilda regler för regeringens handlande i extra ordinära situationer bli föremål för prövning. Någon utredning genomfördes dock inte i anledning av KU:s uttalande.

En annan uppmärksammas händelse som brukar benämnas *Norrmalmstorgsdramat* inträffade i augusti månad 1973. Vid ett bankrån tog en beväpnad rånare fyra banktjänstemän som gisslan. Rånaren krävde att Clark Olofsson – dömd till internering för bl.a. grovt rån – skulle överföras till banklokalen, samt att en lösensumma på tre miljoner kronor skulle betalas. Justitieministern beslutade att Clark Olofsson som en beredskapsåtgärd skulle flyttas från fängelset i Norrköping till Stockholm för att där ställas till polisens förfogande. Statsministern tillstyrkte förslaget. Justitieministern fick därefter regeringens fullmakt att bestämma att Clark Olofsson, om denne själv gick med på det, fick släpas in i banklokalen under förutsättning att gisslan lämnades ut. Polisledningen underrättades om beslutet. Efter det att rånaren hade tagit stryptag på en av kvinnorna i gisslan bedömde polisledningen situationen som så hotfull för gisslan att man beslöt – utan att ha talat med justitieministern – att släpa in Clark Olofsson i banklokalen. Efter ett antal dagar gav rånaren upp och gisslan befriades.

⁵⁸ KU 1973:20 s. 17.

Vid den efterföljande granskningen hänvisade KU till de uttalanden som man gjort i samband med Bulltoftadramat och tillade:⁵⁹

Beträffande regeringens åtgärd att föranstalta om Olofssons utlämnande kan självfallet, inte minst i efterhand, anföras olika meningar om det var den lämpligaste lösningen eller inte. Polisledningens bedömning av det akuta läget är naturligtvis härvidlag av största betydelse. Enligt utskottet måste således regeringsbeslutet om Olofssons utlämnande ses mot bakgrund av polisledningens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg. Samtidigt var det enligt utskottet naturligt att vid tidpunkten för beslutet villkor uppställdes för polisens rätt att låta Olofsson förenas med rånaren i banklokalen. Villkoret i frågan kan således inte betecknas som något otillbörligt ingripande i polisens operativa uppgift. Det var också naturligt att regeringen under bankdramat fortlöpande uppehöll kontakter med polisledningen på Norrmalmstorg.

KU framhöll att det vore önskvärt med en fastare beslutsordning och dokumentation i samband med extraordinära situationer, inte minst med tanke på de tjänstemän som har att verkställa regeringens beslut.

Slutligen bör det s.k. *ambassaddramat* som inträffade på den västtyska ambassaden i Stockholm i april månad 1975 beröras något. Sex terrorister från västtyska Rote Armee (RAF) ockuperade ambassaden och tog gisslan, varav två mördades. Senare samma natt sprängde terroristerna av misstag delar av ambassaden i luften och en terrorist avled. Övriga terrorister greps och utvisades till dåvarande Västtyskland. En av dem hade emellertid ådragit sig splitterskador och fördes till sjukhus där hon opererades. Kort därefter utvisades hon enligt regeringsbeslut. Utvisningen skedde med stöd av den då gällande lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Vid den tidpunkten ankom verkställighet av utvisningen med stöd av lagen på länsstyrelse och inte på regeringen.

KU konstaterade vid sin granskning att den behandlade frågan torde ha fått en lösning efter en lagändring hösten 1975⁶⁰ som formellt gjorde det möjligt för regeringen att agera på sätt som skedde.⁶¹ I övrigt riktade KU inte någon kritik mot regeringens handlande i samband med ambassaddramat.

Vid tiden för ambassaddramat hade den nu gällande RF, i vars förarbeten statsmakterna tog avstånd från den konstitutionella

⁵⁹ KU 1974:22 s. 19.

⁶⁰ Ändringen i 58 § dåvarande utlänningslagen trädde i kraft den 1 januari 1976.

⁶¹ KU 1975/76:50 s. 34.

nödrätten, trätt i kraft. Man kan emellertid knappast säga att regeringens åtgärd att överta en uppgift från länsstyrelsen utgjorde exempel på konstitutionell nödrätt, och det finns därför inte underlag för att bedöma hur riksdagen numera skulle ha betraktat ett sådant fall som exempelvis Bulltoftadramat.

4 Nuvarande organisation m.m.

4.1 Polisen

4.1.1 Allmänt

Polisväsendet tillhör Justitiedepartementets ansvarsområde. Polisens organisation är numera indelad i en central nivå och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Varje län utgör ett polisdistrikt och i varje polisdistrikt finns det en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.

Polislagen (1984:387, PL) innehåller grundläggande regler om polisväsendets organisation och uppgifter. Polisväsendet styrs också av andra författningar, bl.a. polisförordningen (1998:1558, PF), förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen, rättegångsbalken och brottsbalken. Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas i vissa delar. Polisväsendet styrs även av regleringsbrev och andra beslut av främst regeringen och Rikspolisstyrelsen.

Målen för polisverksamheten och polisens uppgifter har inte preciserats i polislagen utan anges mer allmänt. Detta beror på bl.a. att man har velat att polisens verksamhet fortlöpande skall kunna anpassas till förändringar i samhället. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 § PL). Till polisens uppgifter hör *att* förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, *att* övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, *att* bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, *att* lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp och *att* fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser (2 § PL).

4.1.2 Rikspolisstyrelsen

Uppgifter

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (7 § PL). Styrelsen skall vidare verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten.

Av grundläggande betydelse för Rikspolisstyrelsens ställning är att styrelsen inte leder polisverksamhet och inte får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar. Detta har kommit till uttryck i PL genom att det i 7 § sägs att regeringen kan uppdra åt styrelsen att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet. I lagtexten nämns särskilt att regeringen kan uppdra åt styrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet har koncentrerats till situationer där det krävs en central överblick och ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Ledningen av polisverksamheten sker antingen direkt med resurser som Rikspolisstyrelsen förfogar över (främst genom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) eller indirekt genom föreskrifter för polismyndigheternas verksamhet.

Direkt polisedning

Regeringen har förordnat att Rikspolisstyrelsen skall leda polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet, leder styrelsen polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning styrelsen bestämmer. All sådan polisverksamhet som nu har räknats upp bedrivs inom styrelsen av Säkerhetspolisen (4 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen och 2 § instruktionen för Säkerhetspolisen).

Regeringen har vidare föreskrivit att Rikspolisstyrelsen skall organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i Sverige. Om en polismyndighet begär det, skall

Rikspolisstyrelsen lämna polisförstärkning i form av insatsstyrkan eller en del av styrkan, om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till styrkans huvuduppgift. Rikspolisstyrelsen får enligt instruktionen utöver vad som följer av 4 § leda sådan polisverksamhet som bedrivs av insatsstyrkan utom när styrkan utgör polisförstärkning hos en lokal polismyndighet (2 § 5, 6 § 8 och 9 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Nationella insatsstyrkan hör organisatoriskt till Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens uppgifter och organisation m.m. behandlas särskilt i avsnitt 4.1.3 respektive 4.1.4.

Allmänna råd och föreskrifter samt tillsyn

Rikspolisstyrelsen får besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Rikspolisstyrelsen har i FAP 201-1 meddelat allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering vid särskilda händelser. Med en särskild händelse menas en befarad eller inträffad händelse som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning. Som exempel på sådana händelser nämns i råden bl.a. sabotage, bombhot och terroristangrepp.

Rikspolisstyrelsen får också meddela föreskrifter, som är av bindande natur, för vissa verksamhetsområden inom polisväsendet om det behövs för att uppnå enhetlighet inom polisen. Föreskrifterna får gälla bl.a. polisverksamhet som hör till Säkerhetspolisens område (13 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Vidare får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får ges till Nationella insatsstyrkan eller en del av denna när den ställs till en polismyndighets förfogande som polisförstärkning (13 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Rikspolisstyrelsen har, som tidigare nämnts, tillsyn över polisväsendet.

Organisation

Rikspolisstyrelsen är, som förut nämnts, central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och styrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium (7 § PL och 1 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Till styrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen (16 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad (19 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Styrelseledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid (31 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen och Rikskriminalpolisen leds av rikskriminalchefen (7 § instruktionen för Säkerhetspolisen och 17 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Överdirektören är rikspolischefens ställföreträdare. I frågor på Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens område är emellertid säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen rikspolischefens ställföreträdare (18 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Vid Säkerhetspolisen finns dessutom en biträdande säkerhetspolischef som i frågor på Säkerhetspolisens område är ställföreträdare för rikspolischefen när säkerhetspolischefen har förhinder (7 § instruktionen för Säkerhetspolisen och 18 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Samtliga dessa befattningshavare anställs genom beslut av regeringen (10 § instruktionen för Säkerhetspolisen och 29 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens organisation behandlas särskilt i avsnitt 4.1.4 respektive 4.1.3.

Inom Rikspolisstyrelsen finns vidare Ekobrottskansliet och ett antal arbetsenheter. Ekobrottskansliet ställer poliser till Ekobrottsmyndighetens förfogande och leder polisverksamhet inom Ekobrottsmyndighetens område. Ekobrottskansliet svarar direkt under rikspolischefen (2.4 arbetsordningen).

4.1.3 Rikskriminalpolisen med Nationella insatsstyrkan

Uppgifter

Rikskriminalpolisen leder sådan operativ polisverksamhet på central nivå som inte ankommer på Säkerhetspolisen eller Ekobrottskansliet. Rikskriminalpolisen svarar för bl.a. kriminalunderrättelse-tjänst, vissa kvalificerade brottsutredningar, exempelvis rörande

våldsbrott, seriebrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet samt kriminalpolisförstärkning till polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen är den organisation inom vilken kampen mot den organiserade brottsligheten samordnas på central nivå (6 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen och 13.16 arbetsordningen).

Utvecklingen har gått i riktning mot att Rikskriminalpolisen har fått ökade uppgifter när det gäller det internationella polissamarbetet och frågor som har samband härmed. Rikskriminalpolisen ansvarar för det operativa internationella polissamarbetet och svarar även för utvecklingsarbetet när det gäller internationella operativa frågor på kriminalpolisområdet. Rikskriminalpolisen är nationell byrå för den internationella kriminalpolisorganisationen ICPO-Interpol och nationell enhet för Europol. Inom Schengensamarbetet är Rikskriminalpolisen, genom SIRENE-kontoret, operativt ansvarig och nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem (SIS). Rikskriminalpolisen skall upprätthålla de operativt relaterade förbindelser som behövs med utländska myndigheter (13.16 arbetsordningen).

Rikskriminalpolisen skall genom det nationella sambandskontoret och rikskommunikationscentralen upprätthålla dygnetruntverksamhet, beredskap för särskilda händelser av riksangelägenhet och ge service till polismyndigheter, departement, ambassader och myndigheter utanför polisväsendet. Rikskriminalpolisen skall vidare samordna polisverksamhet av riksomfattande karaktär eller med internationell anknytning. Till uppgifterna hör också bl.a. att ansvara för samordning av polisens planering för sådana händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande, att bereda frågor om polisförstärkning från en polismyndighet till en annan, att bereda ärenden om Nationella insatsstyrkan, att handlägga och besluta i ärenden som rör den särskilda kontrollen på flygplatser (luftfartsskyddet), att vid behov samordna och bereda ärenden som rör säkerhetsåtgärder inom sjöfarten till förekommande av allvarlig brottslighet samt att svara för och leda polisens utlandsstyrka.

Organisation

Rikskriminalpolisen leds av rikskriminalchefen (17 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Inom Rikskriminalpolisen finns fyra huvudenheter. Dessa är Sekretariatet (Sokr), Kriminalunderrättelse-

tjänst (KUT), Utredning/Spaning (U/S) samt Ordningspolis-enheten (OPE).

Inom *KUT* utförs den uppgift som Rikskriminalpolisen har när det gäller kriminalunderrättelseverksamhet på nationell och internationell nivå. *KUT* inhämtar, bearbetar och analyserar information för att klarlägga hotande grov och organiserad kriminalitet. *KUT* identifierar och karaktärsbestämmer kriminella organisationer och andra brottsliga aktörer som är av intresse ur nationellt eller internationellt perspektiv. Verksamheten är inriktad på bl.a. narkotikabrott, barnpornografibrott och mc-relaterad brottslighet.

U/S ger stöd åt övriga delar av Rikskriminalpolisen, åt utländska och internationella brottsbekämpande organ och åt polismyndigheterna med kvalificerade spanings-, utrednings- och identifieringsresurser. *U/S* ger stöd särskilt åt insatser mot brottslighet som är mycket grov och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Verksamheten är inriktad på bekämpning av grova våldsbrott och grova narkotikabrott. *U/S* utreder de brott som det ankommer på Rikspolisstyrelsen att utreda enligt instruktionen för Rikspolisstyrelsen.

OPE ansvarar för och ger stöd åt polisoperativ verksamhet som berör flera polismyndigheter. Vid *OPE* handläggs vidare ärenden om polisens utlandsstyrka, flygplatssäkerhet, särskilda händelser av riksangelägenhet och polisförstärkning. Nationella insatsstyrkan hör organisatoriskt till *OPE*.

Nationella insatsstyrkan

Nationella insatsstyrkans huvuduppgift är att bekämpa terroraktioner i Sverige. Styrkan flyttades organisatoriskt den 1 oktober 2002 från Polismyndigheten i Stockholms län till Rikspolisstyrelsen. Styrkan hör numera alltså organisatoriskt till Rikskriminalpolisen/*OPE*. Ett arbete pågår för närvarande inom Rikspolisstyrelsen med att ta fram nya föreskrifter och allmänna råd om Nationella insatsstyrkan.

4.1.4 Säkerhetspolisen

Den följande redovisningen av Säkerhetspolisens organisation m.m. begränsas av att en del av verksamheten är hemlig.

Allmänt om Säkerhetspolisens uppgifter

Säkerhetspolisen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (2 § instruktionen för Säkerhetspolisen). Med brott mot den inre säkerheten avses verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra medborgarna från att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. Med rikets yttre säkerhet förstås Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet.

Säkerhetspolisen leder också, även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet, polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning Rikspolisstyrelsen bestämmer (2 § instruktionen för Säkerhetspolisen).

Säkerhetspolisens operativa befogenheter i fråga om att möta bl.a. terrorism avser inte polisinsatser som krävs för att möta en plötsligt uppkommen situation, t.ex. en attack mot en ambassad eller en liknande händelse. Sådana uppgifter ankommer på berörd polismyndighet.

Säkerhetspolisen skall vidare bl.a. fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) (3 § instruktionen för Säkerhetspolisen).

Säkerhetspolisens verksamhet med att skaffa sig information kallas säkerhetsunderrättelseverksamhet. Verksamheten innefattar inhämtning av sådan information om förhållanden inom och utom landet som rör bl.a. spionage mot Sverige, terrorism och annan verksamhet innefattande grov kriminalitet.

Säkerhetspolisen samverkar med den öppna polisen och med myndigheter inom totalförsvaret. Säkerhetspolisen lämnar polisoperativt stöd, främst spaningstjänst, åt den öppna polisen i enstaka ärenden. Samverkan sker också inom utredningsverksamheten och

när det gäller t.ex. IT-brottslighet och analys avseende vissa brottskategorier. Säkerhetspolisen ansvarar för merparten av de administrativa och tekniska frågorna som rör hemlig telefonavlyssning. Som exempel på områden där samverkan av nu nämnt slag varit särskilt framträdande kan anges åtgärder mot våldsbenägna extremistorganisationer, mc-gängsbrottslighet och organiserad stöldverksamhet. Säkerhetspolisen samverkar också med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster.

Allmänt om Säkerhetspolisens organisation

Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen, som är generaldirektör. Chefen ansvarar för den löpande verksamheten och för de uppgifter som i övrigt en myndighetschef har att utföra enligt verksamhetsförordningen (1995:1322). Vid Säkerhetspolisen skall det finnas en biträdande säkerhetspolischef som är säkerhetspolischefens ställföreträdare. Säkerhetspolisen har en självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen, men säkerhetspolischefen skall hålla rikspolischefen informerad om den verksamhet som pågår. Rikspolisstyrelsen har också meddelat föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. Det gäller bl.a. brott mot rikets säkerhet och vissa uppräknade brott som beroende på omständigheterna kan ha terrorismkaraktär (RPSFS 1999:10, FAP 403-3).

Rikspolischefen avgör sådana frågor på Säkerhetspolisens område som är av särskild vikt och sådana säkerhetsfrågor som också berör andra polismyndigheter. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett enskilt ärende (7 § instruktionen för Säkerhetspolisen). Detta förekommer emellertid knappast i praktiken.

Säkerhetspolisen är indelad i fyra huvudenheter. Varje enhet förestås av en chef (8 § instruktionen för Säkerhetspolisen). Två av huvudenheterna ansvarar för operativ verksamhet. Av de övriga två svarar en för administration och en för teknikfrågor.

Vid *huvudenheterna för operativ verksamhet* arbetar man inom verksamhetsgrenarna säkerhetsskydd, kontraspionage, terrorismbekämpning och författningsskydd.

Med *säkerhetsskydd* avses enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, samt

skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften, även om brotten inte hotar rikets säkerhet (sådana brott utgör terrorism enligt säkerhetsskyddslagens terminologi; 6 §¹).

Inom säkerhetsskyddet utförs arbete som rör bl.a. registerkontroll (tidigare personalkontroll), rådgivning åt totalförsvarsmyndigheter m.fl., samt kontroll av myndigheternas säkerhetsskydd och internsäkerhet. Inom verksamhetsgrenen ligger ansvaret för personskyddet för den centrala statsledningen och de utländska beskickningarna i Sverige. Här ligger också ansvaret för samordning samt säkerhetsarbete och personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser. Säkerhetsskyddet är en förebyggande verksamhet.

Kontraspionaget syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets yttre säkerhet. I första hand är arbetet inriktat på att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. För arbetet inom kontraspionaget har det internationella samarbetet särskild betydelse.

Terrorismbekämpningen har till uppgift att i Sverige bekämpa yttringar av internationell terrorism. Även för detta arbete har det internationella samarbetet särskild betydelse.

Inom *författningsskyddet* arbetar Säkerhetspolisen med att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Inom denna verksamhetsgren kartlägger Säkerhetspolisen brott med en främlingsfientlig, rasistisk, antisemitisk eller homofobisk bakgrund. Säkerhetspolisen kartlägger också brott som används som medel för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål, t.ex. brott av personer som kämpar för djurens rättigheter. Författningsskyddet utför kontinuerligt analyser av vilket hot dessa grupper utgör.

¹ Regeringen har i proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott föreslagit att riksdagen antar en lag om straff för terroristbrott, som syftar till att genomföra ett av Europeiska unionen antaget rambeslut om bekämpande av terrorism. I propositionen har regeringen dessutom föreslagit att den i denna paragraf och i annan lagstiftning använda beskrivningen av terrorism – dvs. våld, hot eller tvång för politiska syften – ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen om straff för terroristbrott, se vidare avsnitt 5.3.

Vid sidan av huvudkontoret i Stockholm har Säkerhetspolisen enheter på ett stort antal platser i landet. Säkerhetspolisens organisation utanför Stockholm är indelad i fem sektioner – Sektion syd, Sektion väst, Sektion nedre mellersta, Sektion övre mellersta och Sektion Norrland. Inom varje sektion finns en huvudstyrka på en ort samt större eller mindre grupper på andra orter.

Organisation, planering och förberedelser inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige²

Säkerhetspolisen deltar i ett omfattande internationellt samarbete för att förebygga våldsdåd med utländska politiska motiv, oavsett om dessa avses bli utförda i Sverige eller utomlands. Det är en viktig uppgift för Säkerhetspolisen att förhindra att Sverige blir bas för politiskt motiverat våld i andra länder. Det internationella samarbetet är i detta sammanhang av yttersta vikt och har av Säkerhetspolisen bedrivits under lång tid.

Skulle ett terroristattentat eller en annan liknande extraordinär händelse inträffa torde Säkerhetspolisens huvudsakliga roll bli att förse Regeringskansliet och den öppna polisen med underrättelseinformation och analyser. Det innebär i princip att Säkerhetspolisens grundfunktion består men underrättelseinhämtningen intensifieras samtidigt som informationsflödet till andra myndigheter ökar. Att bekämpa ett pågående terroristattentat blir en fråga för den öppna polisen (och möjligen Försvarsmakten beroende på om terroristangreppet är av sådan art att det folkrättsligt är att betrakta som ett väpnat angrepp på landet).

Ledningscentralen ansvarar för att Säkerhetspolisens verksamhet leds under icke kontorstid. Ledningscentralen kan vid behov kalla in annan personal för tjänstgöring. Skulle ett terroristattentat inträffa i Sverige torde Säkerhetspolisen beroende på omständigheterna gå in i en särskild organisation avsedd att bättre klara den påfrestning som i ett sådant läge uppstår för myndigheten.

Inom Säkerhetspolisen pågår en översyn av rutinerna vid denna typ av händelser bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från den 11 september och en särskild övning som hölls våren 2001. I arbetet kommer bl.a. pågående omarbetning av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och operativa råd om operativ polisverksamhet vid

² Redovisningen under denna rubrik bygger på underlag som Säkerhetspolisen lämnat till utredningen i skrivelse den 18 juni 2002 (utredningens dnr 5/02).

särskild händelse att beaktas. Frågor rörande extern information utreds i särskild ordning.

Kompetens och beredskap inför sådana händelser³

En av Säkerhetspolisens två operativa huvudenheter ansvarar för det arbete som bedrivs beträffande terrorismbekämpning, författningsskydd, personskydd, strategiska analyser, internationella relationer samt lednings-/kommunikationscentralen vid Säkerhetspolisen.

Under en av de två operativa enheterna finns kontraterrorismroteln och författningsskyddsroteln. Dessa bedriver operativ verksamhet med inriktning på att bekämpa internationell terrorism respektive sådan extremism som kan komma att utgöra ett hot mot det svenska statskicket. Kontraterrorismroteln och författningsskyddsroteln tar var för sig fram det material som ingår i hotbildsunderlaget för hotbildsgruppen vid kontraterrorismroteln. De hotbilder som produceras är i första hand avsedda för den operativa verksamheten vid personskyddsroteln och för den öppna polisen. Hotbilderna utgör ett viktigt underlag för bedömning av vilken insats som är nödvändig i ett konkret ärende, t.ex. inför ett internationellt officiellt besök i Sverige eller som ett underlag för polisens ledning inför en större demonstration.

Kontraterrorismrotelns uppgift är att förebygga och avslöja brott som innefattar våld, hot eller tvång med utländska politiska motiv. Roteln svarar även för de ärenden som hanteras under lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid en jämförelse med den öppna polisen har Säkerhetspolisen ett större inslag av andra personalkategorier än poliser, vilka arbetar tillsammans med eller som ett stöd för polishandläggarna. Sedan ca ett år tillbaks finns två analytiker knutna till kontraterrorismverksamheten. Dessutom finns ett flertal översättare som förutom själva översättningsarbetet är dialekt- och länderkännare och därför även deltar i analys- och utredningsarbete. Arbetet vid roteln består till stor del av inhämtning och utbyte av uppgifter med andra säkerhets- och underrättelse-tjänster.

Strategiska analysenheten, som också ligger under en av de operativa huvudenheterna, kan i viss mån bidra med uppgifter till den hotbildsfunktion som finns vid kontraterrorismroteln men har

³ Not som ovan.

i första hand ett perspektiv som sträcker sig längre fram i tiden. Den strategiska analysenheten utgör Säkerhetspolisens verktyg för att kunna hålla en hög beredskap i akt och mening att snabbt kunna anpassa verksamheten till den säkerhetspolitiska händelseutvecklingen i omvärlden, särskilt i Europa. Det som ur säkerhetspolitisk betydelse kan ha påverkan för Sverige skall rapporteras till regeringen. Enheten utgör ett mycket viktigt instrument för Säkerhetspolisens ledning bl.a. när det gäller underlag som skall lämnas till regeringen och enskilda departement.

Säkerhetspolisens andra operativa huvudenhet är inriktad på kontraspionage. Till denna huvudenhet hör bl.a. säkerhetsskyddsroteln, som svarar för Säkerhetspolisens åligganden enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Säkerhetsskydd omfattar skydd både mot brott som kan hota rikets säkerhet och terrorism. Huvuduppgiften för Säkerhetspolisen på detta område är att genom kontroll, rådgivning och upplysningar till myndigheter och andra skapa och vidmakthålla ett tillfredsställande säkerhetsskydd. Efterfrågan på sådan rådgivning har ökat markant efter den 11 september 2001. Säkerhetsskyddsroteln ansvarar även för att efter framställan genomföra registerkontroller.

Särskilda arbetsformer och metoder på området⁴

Underrättelseinhämtningen bygger till stor del på det internationella utbytet med andra säkerhets- och underrättelsetjänster, främst genom bilaterala kontakter. Förutom ett bilateralt samarbete förekommer det också ett multilateralt samarbete. Inhämtning sker också genom tvångsmedel som exempelvis teleövervakning och teleavlyssning.

Inbördes samverkan⁵

Inom Säkerhetspolisen finns en direkt samverkan mellan kontraterrorismrotelns underrättelseinhämtning och författningsskyddets underrättelseinhämtning. Verksamheten bildar underlag för kontraterrorismrotelns hotbilda-bedömningar som dessutom delges personskyddsroteln samt den öppna polisen.

⁴ Not som ovan.

⁵ Not som ovan.

Säkerhetspolisen samarbetar också med ett flertal av försvarsunderrättelsemyndigheterna. Där bör särskilt nämnas Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och Försvarets radioanstalt (FRA). Samarbetet sker i första hand inom den operativa verksamheten vid Säkerhetspolisen och mest frekvent inom kontrapionaget och kontraterrorismen. I mindre omfattning förekommer det även inom författningsskyddet.

Säkerhetspolisen har fortlöpande kontakter med ett flertal departement, främst Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Utöver vad som följer av regeringsformen framgår av Säkerhetspolisens regleringsbrev i vilken utsträckning rapportering skall ske till Regeringskansliet.

Samarbete med utländska myndigheter eller andra organisationer⁶

Som framgått under andra avsnitt är det internationella samarbetet av största vikt för en väl fungerande verksamhet vid Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen samarbetar därför med ett antal tjänster, främst underrättelse- och säkerhetstjänster. Vissa är polistjänster, flertalet är civila och några militära. Förutom det vardagliga samarbetet och kontakterna därvidlag förekommer det återkommande möten.

4.1.5 Den lokala polisorganisationen

Allmänt

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 § PL). För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Den består av polismyndighetens chef och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen utses av regeringen (5 § PL).

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. I en sådan polisenämnd skall polischefen eller den ställföreträdande polischefen ingå (5 a § PL).

⁶ Not som ovan.

Chef för en polismyndighet är en länspolismästare (2 kap. 11 § PF). Den ställföreträdande polischefen skall vara en biträdande länspolismästare eller, om det inte finns en sådan vid polismyndigheten, den befattningshavare som anges i arbetsordningen.

Polismyndigheterna är vanligen indelade i polisområden. Dessa kan i sin tur vara indelade i närpolisområden. Basen i polisens verksamhet skall vara närpolisverksamheten. Närpolisverksamheten bygger på att polisen arbetar problemorienterat i mindre lokala enheter för att öka tryggheten i närsamhället. Normalt finns vid en polismyndighet en polisoperativ enhet som i regel rymmer utredningsverksamhet (kriminalpolisverksamhet), utryckningsverksamhet och trafikpolisverksamhet samt en förvaltningsenhet för bl.a. administrativa uppgifter. Alla polismyndigheter har särskilda kriminalunderrättelseenheter. De är av varierande storlek.

Organisation m.m. inför terroristattacker eller andra liknande extraordinära händelser i Sverige⁷

Säkerhetspolisens operativa befogenheter i fråga om att möta bl.a. terrorism avser, som tidigare har framhållits, inte polisinsatser som krävs för att möta en plötsligt uppkommen situation, t.ex. en attack mot en ambassad eller en liknande händelse. Sådana uppgifter ankommer på berörd polismyndighet.

Likaså ankommer det på den lokala polisen att utföra sådana bevakningsuppgifter som kan vara föranledda av Säkerhetspolisens hotbilda-bedomningar. När det gäller exempelvis Stockholms län kan situationer uppkomma då utländska beskickningar och residens måste bevakas, likaså nationella organ som regering och riksdag samt flygplatser. En sådan bevakning beslutades det om efter terroristattentaten i USA den 11 september 2001.

Om en polismyndighet begär det, skall Rikspolisstyrelsen lämna polisförstärkning i form av Nationella insatsstyrkan eller en del av styrkan, om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till styrkans huvuduppgift (9 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

⁷ Uppgifterna under denna rubrik bygger till övervägande del på underlag som Polismyndigheten i Stockholms län lämnat till utredningen i skrivelse den 11 juli 2002 (utredningens dnr 5/02).

4.2 Åklagarväsendet⁸

Organisation, planering och förberedelser inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige

Riksåklagaren är högste åklagare i riket samt central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Åklagarväsendet består av sju åklagarmyndigheter. Sex av dessa utför allmänna åklagaruppgifter inom sin åklagarregion⁹. Därutöver finns Ekobrottsmyndigheten.

Huvuddelen av den operativa åklagarverksamheten bedrivs vid åklagarkammarna. Inom åklagarorganisationen finns det 43 åklagarkammare. Flertalet kammare har ett län som sitt verksamhetsområde. I de tre storstadsområdena finns dock flera åklagarkammare. Vid varje åklagarmyndighet finns dessutom en åklagarkammare med uppgift att handlägga ärenden med internationell anknytning. Vid Ekobrottsmyndigheten finns avdelningar i Stockholm, Göteborg och Malmö.

För verksamhet vid höjd beredskap finns en särskild planläggning. Den särskilda planläggningen, som är hemlig, består av beredskapsplaner för åklagarmyndigheterna och för Riksåklagarens kansli och tar främst sikte på åklagarväsendets roll inom totalförsvaret. Arbete pågår med att anpassa planläggningen till föreskrifterna i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, som gäller sedan den 1 juli 2002.

Det finns vidare en planering för säkerhetsskyddet samt av åtgärder för att öka säkerheten och tryggheten för de anställda. Vid varje myndighet finns ett antal befattningshavare som är placerade i säkerhetsklass med stöd av säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Någon särskild planläggning inför terroristattacker eller andra likartade händelser i Sverige har däremot inte skett inom åklagarväsendet.

⁸ Redovisningen i detta avsnitt bygger till övervägande del på uppgifter från Riksåklagaren i skrivelse till utredningen den 27 maj 2002 (utredningens dnr 5/02).

⁹ Myndigheternas namn och kansliort samt åklagardistriktens omfattning framgår av 2 § åklagarförordningen (1996:205).

Kompetens och beredskap inför terroristattacker eller liknande händelser

Inom åklagarväsendet finns det åklagare med erfarenhet av att handlägga allvarlig och komplicerad brottslighet. Vid de sex internationella åklagarkamrarna finns det dessutom en särskild kompetens och erfarenhet av att handlägga ärenden med internationell anknytning. Därutöver finns ett mindre antal åklagare som har erfarenhet av ärenden med terrorismanknytning och av samarbete med t.ex. Säkerhetspolisen.

För den reguljära åklagarverksamheten finns vid var och en av de sex åklagarmyndigheterna ett beredskapssystem för åklagaruppgifter utanför ordinarie kontorstid. Åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten ingår i dessa jourssystem. Endast åklagare som uppnått en viss grad av erfarenhet får tas i anspråk för sådan tjänstgöring. Beredskapsåklagarna (på vissa håll benämnda jouråklagare) finns omedelbart tillgängliga för att kunna vidta förstahandsåtgärder även vid allvarigare händelser. Åklagarna kan nås genom att polisen alltid har tillgång till aktuella tjänstgöringslistor.

Vid en terroristattack eller annan liknande händelse förutsätts att beredskapsåklagaren tar de initiativ som behövs för ärendets fortsatta hantering, bl.a. genom att underrätta ledningen vid den egna åklagarmyndigheten. Även Riksåklagaren skall underrättas i vissa fall. Om det vid handläggningen av ett ärende eller annars uppkommer en sådan fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen¹⁰, skall överåklagaren skyndsamt underrätta Riksåklagaren. Riksåklagaren skall även i andra fall skyndsamt underrättas om frågor som bör komma till Riksåklagarens kännedom.¹¹

När det gäller underrättelser enligt 10 kap. 8 § regeringsformen har Riksåklagaren en fungerande rutin för information genom Justitiedepartementet. Inom Riksåklagarens kansli finns vidare en rutin för att personer som tillhör Riksåklagarens ledningsgrupp snabbt skall kunna komma i kontakt med varandra och för kontakter med överåklagarna.

¹⁰ Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

¹¹ Se Riksåklagarens föreskrifter om underrättelse till Riksåklagaren i vissa fall (RÅFS 2001:8).

Särskilda arbetsformer och arbetsmetoder på området

Som tidigare har nämnts finns det en viss erfarenhet inom åklagarväsendet från handläggning av terroristärenden och andra allvarliga händelser. När det gäller särskilt grov och komplicerad brottslighet bildas i vissa fall redan i inledningsskedet av förundersökningen en arbetsgrupp av poliser och åklagare. Ett åklagarperspektiv förs då in tidigt i utredningsarbetet, bl.a. för att analysera frågeställningar av rättslig karaktär. Alla slag av förundersökningar inom det nu aktuella området leds av åklagare¹².

Inbördes samverkan

Åklagarväsendet samverkar i första hand med polisen. Vid misstankar om brottslighet som utgör terrorism eller någon annan likartad extraordinär händelse får åklagare i vissa fall information från polisen i ett tidigt skede, dvs. innan någon skäligen kan misstänkas för brott¹³. I dessa fall rör det sig om åklagarens uppgifter i samband med underrättelseförfarandet och i spaningskedet. Här kan tilläggas att Riksåklagaren fortlöpande får viss information från Säkerhetspolisen om hotbilder m.m.

Samverkan med domstolarna blir i första hand aktuell när frågor om tvångsmedel aktualiseras. Vid sidan av det processuella förfarandet förekommer kontakter med domstolarna i säkerhetsfrågor.

Åklagarväsendet har f.n. ingen reguljär samverkan med Försvarsmakten eller Kustbevakningen. Om behov uppkommer torde samverkan emellertid snabbt kunna etableras med dessa eller andra berörda myndigheter.

Samarbetet med utländska myndigheter eller andra organisationer

Inom ramen för enskilda förundersökningar har de svenska åklagarnas möjligheter till samverkan med utländska myndigheter, framför allt inom Europeiska unionen, förbättrats avsevärt under senare år. En svensk åklagare tjänstgör sedan den 1 januari 2001

¹² Angående ledande av förundersökning, se 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

¹³ Det finns enligt Riksåklagaren anledning att på ett mer systematiskt sätt säkerställa kontakterna mellan åklagare och polis på detta område. Arbete med detta pågår i samverkan med Rikspolisstyrelsen.

inom Eurojust (tidigare Pro-Eurojust). Sverige har sedan flera år egna kontaktpunkter inom det europeiska rättsliga nätverket (EJN), som är ett system för åklagarsamverkan inom EU. Utöver dessa operativa kontakter sammanträder EJN tre gånger per år. De europeiska riksåklagarna sammanträffar numera årligen. Frågor om bekämpning av terrorism finns regelbundet på dagordningen vid dessa möten. Även i ett globalt perspektiv medverkar det svenska åklagarväsendet i diskussioner om bekämpning av terrorism, bl.a. vid olika internationella möten och konferenser.

4.3 Försvarsmakten

Uppgifter

Försvarsmakten är en myndighet som lyder under regeringen. Myndighetens uppgifter och organisation regleras i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. I förordningens första paragraf anges att grunden för myndighetens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid¹⁴.

Försvarsmakten har enligt 2 § nämnda förordning fyra primära uppgifter.

- Den skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.
- Den skall hävda Sveriges territoriella integritet.
- Den 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.
- Den skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Ytterligare tolv uppgifter finns uppräknade i 4 §. Bland annat skall Försvarsmakten leda och bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. Verksamheten skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen

¹⁴ Kompetensfördelningen mellan regering och riksdag bl.a. när det gäller de grundlagsreglerade befogenheterna att sätta in Försvarsmakten i strid redovisas i avsnitt 3.1.

bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred (jfr avsnitt 3.11). Av övriga uppgifter bör också nämnas att Förvarsmakten skall leda och driva militär säkerhetstjänst, leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförvaret samt lämna biträde vid svenska förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroende och säkerhetsskapande åtgärder.

I Förvarsmaktens uppgifter ingår också att delta i samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred, att delta i det säkerhetsfrämjande samarbetet i Östersjö-, Arktis- och Barentsområdet samt att biträda Regeringskansliet inom ramen för Sveriges observatörskap i Västeuropeiska unionen och Sveriges deltagande i Euroatlantiska partnerskapsrådet (5-6 §§ nämnda förordning).

Förvarsmakten har även uppgifter som närmare anges i andra författningar, exempelvis i förordningen (2002:375) om Förvarsmaktens stöd till civil verksamhet och förordningen (1982:756) om Förvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).¹⁵

Organisation

Förvarsmakten består av två delvis överlappande delar. Den ena är grundorganisationen och den andra är insatsorganisationen. Förvarsmakten stöds av andra myndigheter, främst s.k. totalförvarsgemensamma myndigheter.

I *grundorganisationen* genomförs alla de åtgärder som krävs för att bl.a. utveckla, vidmakthålla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar och fastigheter vid förband, centra och skolor. Grundorganisationen upprätthåller den beredskap som krävs för att kunna sätta upp de krigsförband som behövs i insatsorganisationen. Grundorganisationen, som består av staber, förband, centra och skolor, är i huvudsak en utbildningsorganisation. Den skall möta insatsorganisationens förändrade behov och upprätthålla kompetenser för framtida anpassning av Förvarsmakten.

Insatsorganisationen är en sammanfattande benämning på Förvarsmaktens staber och förband, vilka används för de insatser som sker med militära resurser inom ramen för Förvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Den tillförs resurser antingen från grundorganisationen (till exempel förband som är under utbildning eller som upprätt-

¹⁵ Jfr redovisningen av vissa författningar i kapitel 3.

håller beredskap) eller genom att krigsförband mobiliseras. Insatsorganisationen utgörs av högkvarteret (HKV) med operativa insatsledningen, militärdistriktet, de operativa insatsförbanden och de nationella skyddsstyrkorna. Dessa förband och styrkor utgör krigsförbanden i insatsorganisationen.

Överbefälhavaren (ÖB) är chef för Försvarsmakten och ansvarar för verksamheten. Myndighetsledningen består förutom av ÖB också av ställföreträdande överbefälhavare.

HKV är Försvarsmaktens högsta ledningsnivå. HKV leder under ÖB den militärstrategiska verksamheten. Vidare ansvarar HKV för kontakter med Regeringskansliet, fördelning av militära resurser samt samverkan med civila myndigheter på central nivå. I HKV finns en strategiledning som stödjer myndighetens ledning och samordnar arbetet inom HKV. Därutöver ingår i HKV enheter för krigsförbandsledning, grundorganisationsledning, operativ insatsledning, underrättelse- och säkerhetstjänst, juridik, internrevision och säkerhetsinspektion. Operativa insatsledningen består av en operationsledning samt ett armétaktiskt, ett marintaktiskt och ett flygtaktiskt kommando.

Militärdistriktet ansvarar för den territoriella verksamheten inom Försvarsmakten. De skall enligt Försvarsmaktens instruktion samverka med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan inom militärdistriktet för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser. Militärdistriktet skall även stödja och utbilda hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer. Ytterligare uppgifter är att leda och samordna den militära säkerhetstjänsten inom respektive militärdistrikt.

Försvarsmaktens särskilda skyddsgrupp

Försvarsmaktens särskilda skyddsgrupp (SSG) är ett specialförband som lyder direkt under strategiledningen i HKV. SSG byggdes upp under 1990-talet som en särskilt kvalificerad resurs och har till uppgift att ge personskydd av militära chefer, skydda anläggningar, ammunitionsförråd och viktiga transporter. I en kris- eller krigssituation skall SSG kunna ta strid mot fientliga sabotageförband och hämta hem personal som har hamnat bakom fiendens linjer. Förbandet har förmåga att mycket snabbt ta sig fram med hjälp av helikopter, flygplan, fartyg eller bil och verka under lång tid var

som helst i Sverige. Efter stora fysiska påfrestningar skall det kunna lösa svåra problemställningar. I förbandet ingår endast handplockade yrkes- eller reservofficerare. De flesta har jägar- eller spaningsutbildning och har arbetat flera år i Försvarsmakten. Rekryteringen inleds med ett års provtjänstgöring under vilken officerarna får en gemensam utbildning i strid, fallskärmtjänst, dyktjänst och personskydd. Var och en specialiseras också inom olika områden.

Försvarsmaktens NBC-skyddsresurser – NBC-kompani 04 och NBC-insatsstyrkan

Totalförsvarets skyddscentrum (SkyddC) är ett funktionscentrum underställt HKV. Vid SkyddC utbildas och övas personal och enheter inom totalförsvaret avseende NBC-skydd.¹⁶ Bland annat utbildar SkyddC NBC-befäl till Försvarsmakten.¹⁷ Centrumet har även till uppgift att utveckla materiel, metoder och förband för att förbättra NBC-skyddet. Vidare utgör SkyddC Försvarsmaktens kunskapscentrum för NBC-skydd. Verksamheten bedrivs från Umeå. Vid centrumet arbetar ett 70-tal anställda och cirka 20 värnpliktiga.

Regeringen beslutade i ändring av regleringsbrev till Försvarsmakten för budgetåret 2000 (Fö 2000/305/MIL) att Försvarsmakten skulle utveckla en NBC-insatsstyrka som skulle ingå såväl i insatsorganisationen som utgöra en styrka som kunde utnyttjas om Sverige eller annat land drabbades av en insats med NBC-stridsmedel. Försvarsmakten inledde mot denna bakgrund utvecklingen av *NBC-kompani 04*, ett förband som avsågs bli operativt år 2004. NBC-kompani 04 kommer att utbildas år 2003-2004 med målsättningen att den 1 juli 2004 kunna lösa delar av de uppgifter som Försvarsmakten fastställt. Kompaniet blir fullt operativt först den 1 juli 2006.

Efter händelserna i USA den 11 september 2001 ville regeringen påskynda utvecklingen av NBC-kompani 04. Försvarsmakten konstaterade dock att detta inte var möjligt av flera skäl, främst avseende materielanskaffning. I stället beslutade regeringen den 25 april 2002 att NBC-insatsförmågan stegvis skall höjas genom att organisera en tillfällig NBC-insatsstyrka med resurser ur Försvars-

¹⁶ NBC står för nukleära ämnen, biologiska mikroorganismer och kemiska ämnen. Förkortningen används även internationellt (nuclear, biological, chemical).

¹⁷ Värnpliktsutbildningen till NBC-befäl är frivillig och pågår i 12 månader (armén) respektive 15 månader (marinen).

maktens grundorganisation och ur Totalförsvarets forskningsinstitut NBC-skydd. En sådan insatsstyrka är operativ sedan den 1 juli 2002 vid SkyddC.

NBC-insatsstyrkan är en tillfälligt sammansatt styrka av anställd personal med hög tillgänglighet.¹⁸ Det bedrivs dock inte någon jourverksamhet. Insatsstyrkan skall kunna verka i Sverige och utomlands bl.a. som stöd för utlandsstyrkan. Den är en resurs avsedd att temporärt stödja förband eller samhället i övrigt vid förhöjt NBC-hot, risk för NBC-händelser eller vid NBC-händelse.

NBC-insatsstyrkan skall ha en uthållighet av två dygn, kunna flygtransporteras och kunna verka i 24 timmar i område som utsatts för NBC-händelse. Den skall under en kortare tid kunna lösa följande uppgifter vid N-, B- och C-händelser.

NBC-insatsstyrkan skall i dagsläget kunna:

- varna och rapportera,
- indikera joniserande strålning, C-agens (dvs. kemiska ämnen) och vanligt förekommande toxiska industrikemikalier (TIC),
- utmärka och avgränsa beläggningsområden,
- genomföra provtagning för senare analys och verifiering,
- röja och omhänderta enstaka B/C ammunition/laddningar eller andra NBC-relaterade föremål,
- genomföra fullständig sanering av egen personal och utrustning,
- genomföra NBC- och miljörekognosering i ett missionsområde eller operationsområde samt
- bistå militära staber och civila myndigheter med rådgivning som innefattar NBC- och miljökompetens (expert- och specialistkompetens).

Från och med den 1 juli 2003 tillkommer krav på att NBC-insatsstyrkan skall kunna:

- göra N-, C- och kombinationsskadade personer¹⁹ transportabla,
- indikera och påvisa förekomsten av brännbara gaser,
- genomföra enklare provtagning med provtagningsutrustning 42,

¹⁸ För närvarande ingår personal från SkyddC, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI NBC-skydd), Totalförsvarets Ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) och Göta Trängkår (T 2). Personalen från FOI består av tolv experter som skall lämna stöd genom särskild expertis i NBC-frågor.

¹⁹ Personer som är såväl fysiskt skadade som kontraminerade.

- röja och omhänderta B/C ammunition/laddningar eller andra NBC-relaterade föremål samt
- sanera materiel och lokaler.

NBC-kompani 04 innehåller till stor del värnpliktig personal, vilket innebär att kompaniet endast är operativt som förband under någon månad i slutet av utbildningsåret. Resten av året kommer NBC-insatsstyrkan att utgöra basen i Försvarsmaktens NBC-skydd. På sikt kommer respektive enhets resurser att kopplas samman, främst inom materiel- och expertområdena.

Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST)

Som nyss redovisats finns i HKV en särskild enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, MUST. Den leder inhämtning, bearbetning och delgivning av militära underrättelser inom Försvarsmakten samt inriktar underrättelseproduktionen vid Försvarets radioanstalt. MUST leder även den militära säkerhetstjänsten samt leder och samordnar signalskyddstjänsten inom hela totalförsvaret.²⁰

I direkt samverkan med bl.a. Försvars- och Utrikesdepartementet medverkar MUST i den av statsmakterna ledda strategiska underrättelsetjänsten. MUST stödjer med underrättelser, planering för och genomförande av svenska internationella insatser.

Inom HKV samarbetar MUST med övriga ledningar/staber rörande underlag för perspektiv- och programplaner, operativa studier, krigsplanläggning samt beredskapsåtgärder.

I arbetsordningen för HKV har Försvarsmakten angivit de uppgifter, som ankommer på chefen för MUST. Enligt arbetsordningen har denne att leda och bedriva underrättelsetjänst inom ramen för ÖB:s beslut och därvid ge de övriga underrättelseorganen anvisningar om hur underrättelser skall hämtas in, bearbetas och delges. För detta ger chefen för MUST ut regler, före-

²⁰ *Säkerhetstjänstens* främsta uppgifter är att upptäcka, förebygga och avvärja aktuella säkerhetsshot. Säkerhetstjänsten omfattar tre huvudområden: säkerhetsunderrättelsetjänst, säkerhetsskyddstjänst och signalskyddstjänst. *Säkerhetsunderrättelsetjänsten* skall klarlägga den säkerhetsshotande verksamhet som riktar mot Försvarsmakten och dess intressen, såväl inom som utom landet. Säkerhetsunderrättelsetjänstens syfte är att utifrån aktuella säkerhetsunderrättelsebehov lämna underlag för beslut. *Säkerhetsskyddstjänsten* skall ta fram åtgärder som syftar till att hindra eller försvåra säkerhetsshotande verksamhet. Den skall också förebygga att hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs. *Signalskyddstjänsten* syftar till att minska verkan av signalspaning, falsk signalering och störning mot totalförsvarets telekommunikations- och informationssystem.

skrifter och anvisningar för den militära underrättelsetjänsten inom Försvarmakten samt vid Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsinstitut. Vidare skall chefen för MUST enligt arbetsordningen samordna och kontrollera den övergripande utvecklingen av underrättelsefunktionen inom Försvarmakten och totalförsvaret i övrigt.

Som en allmän grund för den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet, ger regeringen i bilagor till regleringsbrevet för Försvarmakten särskilda anvisningar och riktlinjer för MUST om hur underrättelse- och säkerhetstjänsten skall genomföras.

Inom MUST är arbetsuppgifterna fördelade på ett antal avdelningar eller sektioner.

Administrativa sektionen utgör chefens för MUST ledningsfunktion och *planeringssektionen* samordnar anmälda underrättelsebehov. Den samordnar inriktningen, inhämtningen och delgivningen av underrättelser inom Försvarmakten samt ger förslag om inriktning och samordning av underrättelseverksamheten vid Försvarmaktens stödmyndigheter. Vidare samordnar avdelningen MUST:s medverkan vid Försvarmaktens operativa planläggning och i förbandstyp- och perspektivplaneringen när det gäller underrättelsefrågor. Den utarbetar allmänna råd och föreskrifter beträffande underrättelsetjänsten inom Försvarmakten.

Försvarsattachésektionen ger administrativt stöd åt försvarsattachéerna vid olika svenska beskickningar.²¹ Försvarsattachéerna är avsedda att utgöra en förbindelselänk mellan värdlandet och den svenska Försvarmakten. De har bl.a. till uppgift att på öppen väg hämta information om militärpolitiska förhållanden och om den militära och militärtekniska utvecklingen i värdlandet. De skall även följa och bedöma utvecklingen och de säkerhetspolitiska förhållanden i värdlandet, som kan få konsekvenser för totalförsvaret i hemlandet. Attachéerna skall vidare hämta in information och delge underrättelser i enlighet med av Försvarmakten (ÖB) fastställda underrättelsebehov och fullgöra underrättelseuppgifter, som kan tilldelas dem.²² Attachéernas rapporter bearbetas och analyseras i huvudsak inom MUST.

²¹ Enligt 4 § Försvarmaktens förordning om Sveriges försvarsattachéer (FFS 1985:20) är attachéerna underställda Försvarmakten, men lyder under beskickningschefen i vissa avseenden. Enligt arbetsordningen för Försvarmakten ankommer det på chefen för MUST att leda verksamheten för attachéerna. Försvarsattachéavdelningarna vid aktuella ambassader utgör organisationsenheter inom MUST.

²² Jfr 2 § i föregående not nämnda förordning.

Kontoret för särskild inhämtning (KSI) är underställd chefen för MUST, men lyder direkt under ÖB i vissa frågor. Den omedelbara ledningen av KSI utövas av en chef vars namn och befattning inte redovisas öppet. KSI:s organisation och uppgifter regleras bl.a. genom en av ÖB fastställd kvalificerat hemlig instruktion .

KSI:s uppgift är att hämta in information med särskilda metoder, dvs. genom förfaringssätt, som det inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda. KSI:s roll är därvid att ge Försvarmakten möjlighet att ta till vara tillfällen till underrättelseinhämtning, som andra organ inte kan utnyttja därför att de inte har ett säkerhetsskydd, som är tillräckligt för situationen. Principiella ställningstaganden rörande vilken risktagning i olika avseenden, som kan komma i fråga i KSI:s verksamhet, bedöms av chefen för MUST, ÖB eller av regeringen.

KSI arbetar enbart med inhämtning av underrättelser. På grundval av inhämtat material upprättas i allmänhet rapporter, som överlämnas till andra avdelningar inom MUST, där dessa sedan bearbetas tillsammans med annat underrättelsematerial. KSI utför inhämtningsuppdrag även åt andra underrättelseorgan än MUST, såsom t.ex. Försvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk.

Den stränga sekretess och starka sektionering, som anses nödvändig i den typ av verksamhet som bedrivs av KSI, gör att en uppgiftslämnarens – en källas – identitet i vanliga fall är känd enbart av en enda kontaktman inom KSI. Denne har ensam hand om förbindelserna med vederbörande. Den för Försvarmakten relevanta information, som en källa förser KSI med, är däremot föremål för bedömning inte bara av KSI:s ledning utan framför allt av MUST. Källans identitet avslöjas dock inte i dessa sammanhang utan källan förblir hemlig.

Till *lägesavdelningens* uppgifter hör bl.a. att den presenterar och delger uppgifter om det säkerhetspolitiska, militära och säkerhetshotande läget samt MUST:s analyser och prognoser om utvecklingen på kort sikt. *Analysavdelningen, underrättelseavdelningen och avdelningen för internationella insatsunderrättelser* leder i olika avseenden bearbetning, analys och delgivning av underrättelser.

Säkerhetsavdelningen leder säkerhetstjänsten inom Försvarmakten. Avdelningen följer och analyserar den säkerhetshotande verksamheten genom att bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst, som bl.a. skall ge underlag för säkerhetsskyddsåtgärder, utbildning och förbättringar i säkerhetstjänstens regelverk. Avdelningen har till-

synsansvar för säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten, men även för de flesta övriga myndigheter under Försvarsdepartementet. Den utarbetar föreskrifter och allmänna råd för Försvarsmakten och nämnda myndigheter samt förslag till åtgärder för att utveckla den militära säkerhetstjänsten. Vidare leder avdelningen signal-skyddstjänsten inom totalförsvaret. IT-säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten leds av en särskild *IT-säkerhetsavdelning*.

Samverkan

Försvarsmakten samverkar på olika nivåer inom myndigheten med Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket. Försvarsmakten har bl.a. upplyst följande.²³

På central nivå samverkar HKV genom MUST regelbundet med Säkerhetspolisen.

Före den 11 september 2001 togs frågan om terroristhot upp mycket sällan och mest för att konstatera att inget uttalat hot om terrorattacker bedömdes föreligga. När samverkan mellan Säkerhetspolisen och MUST rör terrorism och hot om terrorism är de bedömningar och redovisningar som Säkerhetspolisen lämnar avgränsade till vad som kan beröra Försvarsmaktens intressen. Från den 11 september har kontakterna mellan MUST och Säkerhetspolisens terroristrotel varit mer frekvent.

Inom ramen för MUST:s internationella samarbete inkommer då och då till MUST underrättelser om misstänkta terroristorganisationer m.m. från andra länders underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Dessa underrättelser lämnas ofördröjligen till Säkerhetspolisen, då terrorism inte är föremål för bearbetning och analys vid MUST.

MUST samverkar med Tullverket på central nivå på regelbunden basis ungefär en gång varannan månad. Frågor som bedöms beröra terrorism berörs ytterst sällan.

På regional nivå genomförs samverkan mellan militärdistriktsstabernas underrättelse- och säkerhetsavdelningar (J 2) och Säkerhetspolisens regionala kontor på regelbunden basis ungefär en gång per kvartal. Ämnesområden som då avhandlas berör så gott som aldrig terrorism.

²³ Skrivelse den 20 juni 2002 (utredningens dnr 5/02).

Samverkan mellan militärdistrikt och Tullverket regionalt förekommer vid något av distrikten, men inte som regelbundet återkommande möten.

Beredskap

När det gäller Försvarmaktens förmåga, beredskap och planläggning för att lösa sina uppgifter finns särskilda bestämmelser i 3 § förordningen med instruktion för Försvarmakten. Här föreskrivs att Försvarmakten skall 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. Slutligen anges att Försvarmakten skall genomföra den planläggning och vidta de förberedelser som behövs för att lösa myndighetens uppgifter.

Enligt uppgift från Försvarmakten styrs myndighetens beredskap av ett hemligt regeringsbeslut som myndigheten fick del av i slutet av mars 2000. Försvarmakten har vidare upplyst följande beträffande beredskapen.²⁴

Försvarmaktens insatsberedskap dimensioneras främst av behovet att hävda territoriell integritet och att försvara landet mot ett väpnat angrepp. Delar av förband eller funktioner med resurser ur grundorganisationen (anställd personal och värnpliktiga under grundutbildning) samt hemvärnet och personal ur frivilliga försvarsorganisationer finns tillgängliga omedelbart eller inom ett eller två dygn för att kunna möta ovan uppräknade situationer.

Försvarmakten skall även upprätthålla insatsberedskap för att kunna samverka med civila myndigheter och ställa resurser till förfogande vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Genom att Försvarmakten upprätthåller denna höga insatsberedskap för att hävda territoriell integritet och att försvara landet mot väpnat angrepp upprätthåller Försvarmakten även en betryggande insatsberedskap för att kunna samverka med civila myndigheter och ställa resurser till förfogande för svåra påfrestningar på samhället i fred.

I regleringsbrevet för 2002 fick Försvarmakten i uppdrag att fortsatt utveckla beredskapssystemet för att på ett flexibla sätt

²⁴ Skrivelse den 20 juni 2002 (utredningens dnr 05/02).

kunna möta omvärldsutvecklingar. Hot av asymmetrisk karaktär skulle särskilt beaktas. Beredskapssystemet skall enligt regleringsbrevet kunna hantera dagens behov av insatser och framtida behov av anpassning på medellång och lång sikt. Försvarmakten redovisade uppdraget den 1 oktober 2002.

4.4 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) är en civil myndighet, som tillsammans med Försvarmakten, främst svarar för den svenska försvarsunderrättelseverksamheten enligt lagen (2000:130) och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. Föreskrifter om verksamheten finns också i förordningen (1994:714) med instruktion för Försvarets radioanstalt och i det årliga regleringsbrevet för myndigheten.

I 1 § nyss nämnda förordning anges att FRA är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att bedriva signalspaning²⁵ enligt den inriktning som regeringen, Försvarmakten och övriga uppdragsgivare (Säkerhetspolisen m.fl.) anger. Till viss del ligger således FRA:s verksamhet utanför försvarsunderrättelseverksamheten. Enligt 2 § skall FRA särskilt

- följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet,
- fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten och
- utföra matematiska bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret.

Vidare skall FRA enligt 3 a § ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. FRA får efter begäran stödja sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig ur sårbarhetssynpunkt eller ur ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. FRA skall därvid särskilt kunna

- stödja insatser vid nationella kriser med IT-inslag,
- medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid IT-relaterade hot mot samhällsviktiga system,

²⁵ Signalspaning är underrättelsetjänst genom att inhämta och bearbeta tele- och radiosignaler.

- genomföra IT-säkerhetsanalyser och
- ge annat tekniskt stöd.

I nämnda bestämmelse anges också att FRA skall samverka med andra organisationer inom informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.

FRA har härutöver som uppgift att biträda andra myndigheter vid värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspanings-system (3 §).

FRA:s signalspaning riktar sig mot eterburna sändningar och bedrivs som kommunikationsspaning mot utländsk radiokommunikation och som s.k. teknisk signalspaning mot vissa utländska sändningar av annan karaktär (bl.a. radar- och navigeringssändningar). Den utförs från stationer, som med hänsyn till radiovägornas utbredning är placerade på lämpliga platser i Sverige. Spaning bedrivs även från flygburna stationer och från fartyget HMS Orion. FRA inhämtar inte information från trafik som går genom elektriska eller optiska kablar.²⁶

FRA är organiserad i sju avdelningar. Kommunikationsspaning återfinns i avdelningarna för inhämtning, bearbetning och underrettelserapportering, medan den tekniska signalspaningen och en del av stödet till Försvarsmakten genomförs inom avdelningen för teknisk signalspaning. Stödverksamhet bedrivs inom avdelningarna för systemutveckling, drift och underhåll samt den administrativa avdelningen.

FRA:s signalspaning innefattar inhämtning, bearbetning, analys och rapportering. Inhämtningen sker genom avlyssning mot och registrering av utvalda signaler. Den sändande parten söker ofta skydda innehållet i kommunikationen genom ett högt utvecklat s.k. signalskydd. Bearbetningen syftar till att forcera signalskyddet och frilägga eller beskriva sändningarnas innehåll. Teknisk analys, trafikbearbetning och kryptoforcering är verktyg för detta. En fortsatt analys ger de faktiska underrättelser, som är syftet med verksamheten.

Den information som erhålles spänner över ett brett spektrum från det utrikes- och försvarspolitiska området till detaljuppgifter om t.ex. enskilda militära förband eller vapensystem och deras kapacitet. En del av informationen avser förhållanden som rör terrorism och extremism.

²⁶ FRA har upplyst att 98 procent av trafik till och från Sverige går genom kabel.

Genom flera typer av rapporter delger FRA sina underrättelser till olika uppdragsgivare. De flesta underrättelserna går till Försvarsmakten. Till mottagarna av FRA:s underrättelser hör även Regeringskansliet, Försvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk och Inspektionen för strategiska produkter. Andra uppdragsgivare är Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) samt Tullverket²⁷. Rapporteringen till dessa uppdragsgivare, främst Säkerhetspolisen, innehåller bl.a. information om terrorism och extremism.

I september 2001 beslutade regeringen dels att en särskild utredare skulle granska verksamheten vid FRA, dels om direktiv till utredningen, vilken senare antog namnet FRA-utredningen. Enligt direktiven (dir. 2001:66) skall utredaren värdera den övergripande inriktningen av verksamheten vid FRA och föreslå vilka uppgifter myndigheten bör ha i framtiden. Som utgångspunkt för granskningen gäller bl.a. att FRA skall genomföra såväl militär som civil signalspaning. Vidare skall utredaren bedöma om rapporteringen från FRA till Regeringskansliet och andra myndigheter uppfyller dessas kvalitativa behov, samt utreda möjligheterna till samordning mellan FRA och andra myndigheter med underrättelseuppgifter när det gäller analysförmåga, utnyttjande av öppna källor etc. Bland övriga uppgifter ingår att utredaren skall utvärdera FRA:s stöd till Försvarsmakten och göra en bedömning av den framtida utvecklingen av detta. FRA-utredningen avser att redovisa uppdraget till regeringen vid ungefär samma tidpunkt som 11 september-utredningen.²⁸

4.5 Totalförsvarets forskningsinstitut

Uppgifter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) är enligt 1 § första stycket förordningen (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut en central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning

²⁷ Den verksamhet som FRA bedriver i förhållande till sistnämnda kategori av uppdragsgivare omfattas, enligt FRA:s uppfattning, inte av regleringen i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

²⁸ Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2002:152) får FRA-utredningen redovisa resultatet av sitt arbete senast den 15 mars 2003.

och internationell säkerhet. FOI får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Verksamheten skall bedrivas med beaktande av krav på relevans, integritet, vetenskaplig kvalitet och effektivitet.

I andra stycket nämnda paragraf erinras om att FOI skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. Uppgiften skall fullgöras genom analyser av information som inhämtas från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivare. Enligt tredje stycket skall FOI följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde och bygga upp kunskaper och kompetens för att tillgodose framtida behov.

FOI skall verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret och särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning (2 §). Vidare skall FOI bistå regeringen vid Sveriges deltagande i samarbetet inom Europeiska unionen samt delta i samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred (3-4§§). FOI:s verksamhet är avgiftsfinansierad (6§).

Organisation

FOI leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Institutets generaldirektör är chef för myndigheten. Till sitt förfogande har generaldirektören en stab. FOI består vidare av en gemensam förvaltningsenhet och sju forskningsenheter (avdelningar)²⁹. Inom varje forskningsenhet finns ett antal institutioner.

Forskningsavdelningen Försvarsanalys bidrar med sakunderlag och metoder till studier som bedrivs inom totalförsvaret. Avdelningen bedriver också fristående forsknings- och utredningsprojekt. Verksamheten omfattar bl.a. säkerhetspolitik, totalförsvarets struktur i stort, samhället i kris och krig, ledningssystem, försvarsekonomi samt funktionsstudier. Avdelningen har även operationsanalysgrupper som deltar i studie- och planeringsarbete vid andra totalförsvarsmyndigheter.

Forskningsavdelningen NBC-skydd är totalförsvarets expertorgan för frågor som rör nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC) och har i regleringsbrev ålagts ett särskilt ansvar; larmklocka i ett breddat säkerhetspolitiskt perspektiv. Exempelvis bedriver Institutionen för Hotbedömning verksamhet som omfattar teknisk-

²⁹ Forskningsavdelningarna Flygteknik FFA, Försvarsanalys, Ledningssystem, NBC-skydd, Sensorteknik, Systemteknik samt Vapen och Skydd.

vetenskaplig och säkerhetspolitisk bedömning av utvecklingen inom NBC i omvärlden och inom landet. Institutionen värderar det svenska skyddet mot NBC och nya potentiella hot. Avdelningen bedriver även viss forskning rörande miljöfrågor, strålskydd och kemiska risker i det framtida samhället. Vidare upprätthåller avdelningen en viss operativ beredskap i form av experter som kan ställa upp och stödja svenska myndigheter med sin kompetens vid NBC-händelser.³⁰ Avdelningen har även laboratorieberedskap för okända NBC-prover.

Kompetens och beredskap³¹

FOI:s roll inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige är mångsidig. En roll är expertrollen när något har hänt – någon att fråga, någon som snabbt kan analysera, någon som kan bistå på fältet. En andra roll är förvarningen – någon som kan förbereda andra myndigheter på det oväntade, t.ex. genom att anordna spel eller publicera scenarier. En tredje roll är rådgivarens – hur kan man med stöd av andras och egna erfarenheter av katastrofer och krishantering lämpligen organisera samhället för att på bästa möjliga sätt kunna möta terroristattacker och likartade extraordinära händelser, råd som kan gälla lagstiftning, organisation och planering.³²

FOI har före den 11 september 2001 i några olika scenarier visat vad som är tänkbart ur katastrofsynpunkt samt vad som krävs för att möta detta i form av organisation, planering och förberedelser. FOI kan på kort tid ta fram en mer heltäckande samling scenarier över i Sverige möjliga terroristattacker och över likartade extraordinära händelser.

Genom såväl praktiskt handlande som forskning har FOI erfarenhet av särskilda arbetsformer och arbetsmetoder på området. FOI:s personal har förstärkt andra myndigheters ledningsfunktioner under kriser och bistått med expertkunskaper. Vidare har Forskningsavdelningen NBC-skydd under anstormningen av misstänkta

³⁰ Med början september 2001 organiseras, utrustas och utbildas en beredskapsstyrka vid Forskningsavdelningen NBC-skydd med uppgift att med kort varsel kunna bistå vid NBC-händelser nationellt och internationellt.

³¹ Följande redovisning bygger i huvudsak på uppgifter som FOI har lämnat till utredningen i sin skrivelse den 22 maj 2002 (utredningens dnr 5/02).

³² FOI erinrar i sammanhanget om att en av EU-kommissionen sedan länge väl använd metod är att alltid inom telefons räckvidd ha experthjälp tillgänglig genom upprättandet av omfattande expertlistor.

antraxbrev, kunnat lösa brådskande uppgifter åt andra myndigheter. Vad gäller arbetsformer och arbetsmetoder där FOI har fått erfarenhet genom forskning kan nämnas på scenarier byggda spel, där befattningshavare vid såväl FOI som andra myndigheter tränats i att hantera svåra situationer.

Inom FOI kan enskilda forskares internationella personliga kontakter användas av andra myndigheter för att snabbt få information eller annan hjälp. De kan också användas för att snabbt åstadkomma önskat samarbete med utländska myndigheter och andra organisationer.

Vid FOI:s forskningsenheter finns i stor utsträckning kompetens inför terroristattacker och liknande händelser, men beredskapen är ojämn. För vissa typer av händelser (sådana som inträffat eller sådana man övat på) är beredskapen god, för andra typer av händelser finns ingen beredskap att tala om. Vid relativt omfattande terroristattacker är FOI:s nuvarande organisation för liten.

Avdelningen Försvarsanalys utför arbeten åt Regeringskansliet (främst Försvarsdepartementet och Försvarsberedningen), Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Socialstyrelsen. Mot bakgrund av den nya hotbilden avser avdelningen att söka utvidga kretsen av uppdragsgivare (främst Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen, Kustbevakningen samt Tullverket).

Enligt FOI kan avdelningen med förstärkta forskningsresurser bl.a. utföra följande uppgifter.

- Bidra med scenarier som täcker in storskalig terrorism,
- belysa säkerhets- och sårbarhetsfrågor,
- analysera de säkerhetspolitiska förändringarna i det internationella systemet (pågående och bedömda framtida),
- ange vilka elementen i en svensk strategi för att möta de nya hoten kan vara, hur samverkan med andra länder kan utformas och ange konsekvenserna för vår säkerhetspolitiska handlingsfrihet samt
- etablera ett centrum för terroristforskning.

Slutligen bör nämnas att ett NBC-analyslaboratorium är under projektering inom FOI. Laboratoriet skall kunna ta emot prover vars innehåll är okänt men antas innehålla radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel eller en blandning av dessa. Laboratorie-

beredskapen inom Forskningsavdelningen NBC-skydd kommer därmed att förbättras.

4.6 Försvarshögskolan³³

Uppgifter

Försvarshögskolan har enligt 1 § första stycket förordningen med instruktion för Försvarshögskolan (1996:1476) till uppgift att bedriva

- högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar,
- kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal,
- annan kursverksamhet främst för totalförsvarets behov.

Vid Försvarshögskolan skall det också bedrivas forskning. Utbildningen och forskningen skall bedrivas främst inom ämnena säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, internationella förhållanden, svenskt totalförsvaret, ledarskap och ledningsvetenskap, krigskonst med militärhistoria, militärteknik samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret.

Vidare skall Försvarshögskolan delta i samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred.

I 2 § andra stycket samma förordning anges att Försvarshögskolan skall samverka med universitet, andra högskolor, Totalförsvarets forskningsinstitut, samt andra institutioner och myndigheter för att hålla sig underrättad om sådan forskning och annan utveckling som är av betydelse för Försvarshögskolans verksamhetsområde. Vidare skall Försvarshögskolan stödja utbildningen vid Försvarsmaktens skolor, verka för att en hög kvalitet nås i skolornas utbildningar och bistå med utvärdering av utbildningarnas kvalitet.

Försvarshögskolan finns på tre olika orter, Stockholm, där huvuddelen av verksamheten bedrivs, Karlstad samt Östersund.

³³ Redovisningen bygger på underlag som Försvarshögskolan har lämnat till utredningen i skrivelse den 5 mars 2003 (utredningens dnr 10/03).

Organisation

Försvarshögskolan leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Försvarshögskolans rektor är chef för myndigheten. Till sitt förfogande har rektorn ett ledningskansli för att administrera skolgemensamma frågor. Försvarshögskolan består vidare av ett gemensamt förvaltningskontor och fyra institutioner.

Krigsvetenskapliga institutionen bedriver utbildning och forskning i krigsvetenskap, ledningsvetenskap, militärteori, och militärhistoria med inriktning på krigshistoria. Det bedrivs därutöver också utbildning inom områdena militärstrategi samt operationer och taktik. Vidare har institutionen ansvaret för de militära programmen Stabsprogram, ett år, och Chefsprogram, två år, samt den högre reservofficersutbildningen. Institutionen ansvarar också för koordineringen av det skolgemensamma utvecklingsarbetet med försvarsmaktsuppdraget kring NBF-Nätverksbaserat försvar.

Institutionen för militärteknik bedriver utbildning och forskning i militärteknik inom områdena modellering och simulering, skyddsteknik, vapen och verkansteknik. Institutionen bedriver samarbete med bl.a. Kungliga Tekniska Högskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut inom det militärtekniska området. Utbildning bedrivs företrädesvis inom de militära programmen.

Institutionen för ledarskap och management bedriver utbildning och forskning inom områdena pedagogik, ledarskap, genus och management. Utbildning bedrivs också i språk och forskning inom urval och personbedömningar. Utbildning bedrivs främst inom de militära programmen men också gentemot högre statstjänstemän, polis och räddningstjänst.

Institutionen för säkerhet och strategi bedriver utbildning inom områdena säkerhetspolitik med strategi, statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan, media- och kommunikationsvetenskap med inriktning mot kriskommunikation, militärhistoria, folkrätt samt informationsoperationer. Forskningsprojekt bedrivs inom områden som den svenska säkerhetspolitiken under efterkrigstiden, europeisk säkerhet och de transatlantiska relationerna, nya vapentechnologier ur ett folkrättsligt perspektiv samt informationskrigföring ur ett folkrättsligt perspektiv.

Vid institutionen finns också Institutet för högre totalförsvarsutbildning som bedriver totalförsvarsutbildning som riktar sig till högre militära chefer och tjänstemän inom näringsliv och offentlig

förvaltning. Syftet med dessa utbildningar är att sprida kunskap om svensk säkerhetspolitik samt Försvarmaktens uppgifter, organisation och verksamhet. Stark tonvikt läggs på ledning och samverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fredstid och vid olika kris-situationer. Vid institutet bedrivs också på uppdrag vissa internationella utbildningar inom ramen för Partnerskap för fred.

4.7 Överstyrelsen för civil beredskap

Uppgifter

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) – som lades ned den 30 juni 2002 – var en central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret. I samband med nedläggningen fördes delar av ÖCB:s verksamhet över till den nya Krisberedskapsmyndigheten (se nästa avsnitt).

ÖCB:s verksamhet reglerades i den numera upphävda förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap. Myndigheten var ansvarig för funktionerna Civil ledning, Transporter och Försörjning med industrivaror. (Funktionsindelningen har numera upphört.) Bland uppgifterna ingick också att samordna den frivilliga försvarsverksamheten inom det civila försvaret (1 §).

I 1 a § nämnda förordning föreskrevs att ÖCB skulle leda och samordna beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter. I ÖCB:s samordningsuppgift ingick bl.a.:

- att analysera den hotbild som avser det civila försvaret,
- genom råd och rekommendationer verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret,
- verka för ökad förmåga att använda det civila försvarets resurser bl.a. vid svåra påfrestningar på samhället i fred och
- samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret.

ÖCB skulle i sin samordningsroll genomföra uppgifterna i samverkan med det civila försvarets myndigheter. I rollen som funktionsansvarig ingick att ÖCB skulle bevaka den civila delen av totalförsvaret från ett vidgat säkerhetsbegrepp och därmed beakta s.k. hot och risker i en bred hotskala. ÖCB bedrev även samarbete

med andra länders civila försvarsmyndigheter och medverkade i övrigt i internationell förtroendeskapande verksamhet.

Studier med anknytning till terrorism, m.m.

ÖCB har i rapporter och annat analys- och forskningsmaterial behandlat olika frågor med anknytning till terrorism. Efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 redovisade ÖCB bl.a. en studie inom transportområdet. I rapporten (Transportsystemet i USA under och efter terroristattackerna den 11 september 2001, mars 2002) beskrev och analyserade ÖCB de följder som attackerna och säkerhetsåtgärderna fick för USA:s transportsystem samt drog vissa slutsatser beträffande den svenska transportsektorn.

I en rapport till regeringen (Infrastrukturuppdraget – om sårbarheten i den tekniska infrastrukturen, mars 2000) redovisade ÖCB i vilken utsträckning sårbarheten hos den civila infrastrukturen, i främst telekommunikationerna, elförsörjningen och datasystemen, kan bedömas vara gränssättande för totalförsvarsförmågan vid olika antaganden om de resurser som en angripare kan sätta in. Våren 2002 gjorde ÖCB en komparativ studie om civil krishantering och skyddet av samhällsviktig infrastruktur i USA, Kanada, Storbritannien och EU (Civil krishantering och skydd av samhällsviktig infrastruktur).

Härutöver kan nämnas att ÖCB har redovisat forskning, studier och annan verksamhet inom området informationskrigföring (Översikt – verksamhet med anknytning till IW/IO, rapport den 1 februari 2000.) ÖCB har vidare med utgångspunkt från de svenska ”antraxbrevnen” i en temaskrift kommenterat och beskrivit samhällets beredskap för NBC-händelser (... och Sveriges NBC-beredskap är god?, 2002).

4.8 Krisberedskapsmyndigheten

Uppgifter

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inrättades den 1 juli 2002 för att samordna arbetet med samhällets beredskap inför allvarliga kriser. KBM tog vid bildandet över vissa uppgifter från ÖCB och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)³⁴.

I 1 § förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten anges att KBM är central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. Med *krishantering* avses i detta sammanhang åtgärder vid sådana situationer som beskrivs i 3 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, dvs. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, situationer som kräver brådskade beslut och samverkan med andra samhällsorgan, situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång till nödvändiga resurser, och förmåga att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

I 1 § föreskrivs också att KBM i samarbete med ansvariga samhällsorgan skall bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga inom detta område. Vidare anges att KBM skall bidra till att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter, verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv samt kunna lämna stöd till offentliga organ i krissituationer.

KMB:s uppgifter preciseras närmare i förordningens 2-12 §§. Bland annat skall KBM inom sitt område bedriva omvärldsbevakning och genomföra omvärldsanalyser (2 §). KMB skall ha förmåga att vid angivna krissituationer kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesbeskrivningar (8 §). Myndigheten skall också följa den internationella utvecklingen och lämna underlag och analyser till Regeringskansliet om internationella frågor inom sitt verksamhetsområde (9 §).

³⁴ SPF:s huvudsakliga uppgift efter den 1 juli 2002 är att ge råd och vägledning om massmedieföretagens beredskapsplanering och mediernas beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred. Konkret innebär uppgiften att SPF skall ge medieföretagen råd och vägledning i tekniska frågor. SPF skall även sprida kunskap om och främja information om säkerhetspolitik och totalförsvar samt följa opinionsutveckling av betydelse för det psykologiska försvaret. Vidare har SPF regeringens uppdrag att svara för information om M/S Estonias förlisning.

Inom ramen för nämnda uppgifter skall KBM analysera samhällsutveckling, omvärldsförhållanden och beroendeförhållanden mellan viktiga samhällsfunktioner. Myndigheten samordnar också forskning och utveckling inom krisberedskapsområdet och har det sammanhållande myndighetsansvaret för samhällets informations-säkerhet.

KBM lämnar vidare förslag till regeringen om medelstildelning och fördelar sedan pengar till myndigheter som bedriver verksamhet inom krisberedskapsområdet. Myndigheten inriktar, samordnar och följer upp åtgärderna inom området.

KBM stödjer kommuners, landstings, länsstyrelser och andra myndigheters arbete med krisberedskap. Bland annat stärker myndigheten informationsberedskapen och kriskommunikationsförmågan i samhället.

Därutöver skall KBM arbeta för samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet, samt för att kunskapen i frivilligorganisationer och trossamfund tas tillvara i krishantering.

Bland övriga uppgifter kan slutligen nämnas att KBM samarbetar internationellt med motsvarande myndigheter i andra länder och stödjer Regeringskansliet i det krisberedskapssamarbete som bedrivs inom EU och tillsammans med Nato inom ramen för Partnerskap för fred.

Organisation

Inom KBM finns sex enheter: forsknings- och analysenheten, planerings- och samordningsenheten, krishanteringsenheten, tekniska enheten, administrativa enheten och informationsenheten. Vidare finns det en stab, vilken har inrättats som en resurs för verksamheten och alla enheterna. KBM:s generaldirektör är chef för myndigheten. Verksamheten bedrivs från Stockholm och Sollefteå. Till KBM är knutet ett råd för näringslivssamverkan och ett råd för trossamfundens medverkan i krishantering och civilt försvar.

*Kompetens och beredskap*³⁵

KBM har lämnat bl.a. följande upplysningar till utredningen.

KBM kan *stödja offentliga organ i krissituationer*. Det innebär att personal vid KBM kan stödja ansvariga med både krishanteringskompetens och kompetens för kriskommunikation. KBM kan också bistå med omvärldsanalys med inriktning på de förhållanden som råder i Sverige mot bakgrund av händelseutvecklingen i en aktuell kris. Uppgiften löses i samverkan med ett stort antal operativa aktörer.

Vidare kan KBM *stödja Regeringskansliet* (Försvarsdepartementet) med områdesvisa lägesrapporteringar. För att detta arbete skall kunna bedrivas effektivt och över en längre tidsperiod bör enligt KBM ett regeringsbeslut fattas som ger övriga myndigheter ett uppdrag att bistå i arbetet. KBM är inte någon operativ myndighet i den bemärkelsen att myndigheten skall hantera kriser. Detta innebär att förmågan att lämna rapporter i ett inledningskedje kan vara begränsad beroende av när på dygnet behovet av stöd uppstår. KBM kan emellertid i detta skede kontinuerligt samla berörda aktörer och sammanställa aktuellt läge för rapportering till Regeringskansliet. KBM kan också stödja Regeringskansliet vad avser underlagsframtagande och internationella kontakter på myndighetsnivå.

KBM har även förmåga att ge motsvarande *stöd åt andra samhällsaktörer* än Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Därutöver kan KBM stödja med tekniskt ledningsstöd till framför allt länsstyrelsernas ledningsplatser i det fall det skulle bli aktuellt att ta dessa i bruk.

KBM skall samordna och inrikta samhällets *säkerhetsarbete rörande skyddet mot NBC-stridsmedel*. Det samordningsarbete som krävs inom ramen för denna verksamhet kommer bl.a. att ske genom att myndigheten successivt tar över ansvaret för vissa arbetsuppgifter som f.n. utförs av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Arbetsgruppen för nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel, AgNBC).³⁶ En handlingsplan skall vara klar i mars månad 2003.

KBM skall också stärka *informationsberedskapen och kriskommunikationsförmågan* i samhället. Däremot är det inte någon huvuduppgift för KBM att förse samhället med information i samband med olika

³⁵ Redovisningen i detta avsnitt bygger på skriftligt underlag (utredningens dnr 20/02) och muntliga upplysningar som KBM har lämnat till utredningen.

³⁶ Se vidare avsnitt 6.9.2.

krissituationer. Den som ansvarar för en viss verksamhet har också informationsansvaret för denna.

KBM har även ett sammanhållande myndighetsansvar för *samhällets informationsäkerhet*. Inom ramen för denna uppgift skall KBM också organisera en samverkansgrupp liknande den arbetsgrupp som i dag finns i Regeringskansliet, Arbetsgruppen för skydd mot informationsoperationer (Ag IO). Därmed kommer KBM att ansvara för vissa av de uppgifter som hittills åvilat Ag IO.

KBM planerar att initiera och medverka i *övningar* och spel där flera myndigheter och andra organ deltar. KBM avser bl.a. att bygga upp en kompetens i förhållande till kommuner och länsstyrelser. Under år 2003 planerar KBM att genomföra en övning som också berör delar av Regeringskansliet.

Ur KBM:s perspektiv är det viktigt att ha en dialog med uppdragsgivaren (Försvarsdepartementet) kring vilka förväntningar som finns beträffande KBM:s roll vid kriser. Detta är inte minst viktigt för KBM som ny myndighet i arbetet med att utveckla kapacitet och kompetens för framtiden.

KBM har framhållit att myndighetens befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter med stöd av 22 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap inte omfattar den fredstida krishantering (3-5 §§ nämnda förordning). Enligt KBM:s bedömning finns det däremot inte något hinder mot att myndigheten istället meddelar allmänna råd i denna del.

KBM har slutligen berört frågor som rör finansieringsprinciper och bl.a. påpekat att vissa förvaltningskostnader för länsstyrelserna borde kunna bekostas av medel inom den s.k. civila ekonomiska ramen. Om länsstyrelserna fick möjlighet att nyrekrytera och öka kompetensen inom området säkerhet och beredskap skulle dessa snabbare kunna höja sin krishanteringsförmåga i enlighet med statsmakternas intentioner.

4.9 Kustbevakningen³⁷

Uppgifter

Kustbevakningen är en civil myndighet som lyder under regeringen. Enligt förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen skall myndigheten

- i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss,
- samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter,
- följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning samt
- samverka med andra myndigheter för att främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde.

Kustbevakningens verksamhet sträcker sig över minst följande sex politikområden :

- Skydd mot olyckor (miljöräddning till sjöss och sjöräddning),
- rättsväsendet (polisiär verksamhet, bl.a. gränskontroll av personer till sjöss),
- skatt, tull- och exekutionsväsendet (tullkontroll, bl.a. gränskontroll av varor till sjöss),
- livsmedelspolitik (fiskerikontroll),
- miljöpolitik (åtgärder mot förorening till sjöss) och
- transportpolitik (sjötrafikövervakning och sjösäkerhetsarbete).

Verksamheten bedrivs geografiskt inom Sveriges sjöterritorium längs landets kuster och i Vänern och Mälaren samt i Sveriges ekonomiska zon. Den kan även bedrivas utanför den ekonomiska zonen med stöd av förpliktelser som Sverige åtagit sig genom internationella överenskommelser.

Inom de angivna politikområdena är det främst polis- och tulluppgifterna som kan ha anknytning till terroristbekämpning. Kustbevakningen har givits ett samlande ansvar i frågor som rör

³⁷ Redovisningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på uppgifter som Kustbevakningen lämnat till utredningen i sin skrivelse den 18 juni 2002 (utredningens dnr 5/02).

myndighetsutövning till sjöss och svarar självständigt, men i nära samverkan med polis och tull, för den svenska gränskontrollen till sjöss. Landets sjögräns är alltid att anse som yttre gräns. Den polisiära och tullnära övervakningen till sjöss bedrivs integrerat med myndighetens övriga övervaknings-, tillsyns- och kontrolluppgifter. I samband med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har Kustbevakningen, såsom ansvarig för gränskontrollen till sjöss, prioriterat person- och varukontrollen till sjöss vid den svenska delen av EU:s yttre gräns. Inriktningen innefattar förutom traditionell person- och varukontroll avseende personers in- och utresa och varurörelser även bekämpande av gränsöverskridande kriminalitet i vidare mening. Kustbevakningen svarar också för inre utlänningskontroll till sjöss.

Kustbevakningen ansvarar i Schengensamarbetet även för den administrativa kontrollen av handelsfartyg. Kontrollen innebär att samtliga över yttre gräns (dvs. sjögränsen) ankommande fartyg till svenska orter skall anmäla sig till Kustbevakningen för administrativ kontroll av besättningslistor. Anmälan utgör tillsammans med övriga kända uppgifter underlag för den riskanalys som genomförs i samverkan med polisen och i förekommande fall med Tullverket. Utfallet av riskanalysen blir styrande för i vilken omfattning fysiska ombordkontroller anses påkallade. Det informationsunderlag som genereras av den administrativa kontrollen beträffande trafiken inom sjöterritoriet är av stort värde för den fortsatta underrättelsehanteringen, dels internt för myndighetens egen verksamhetsplanering, dels för övriga samverkande myndigheter, främst polismyndigheterna och Tullverket.

Kustbevakningen utvecklar sedan några år ett mer riskanalysbaserat arbetssätt och har numera detta som grund inom fiskerikontrollen. Inom gränskontrollen är tillgången till underrättelser och information av vital betydelse för ett riskanalysbaserat arbetssätt, såväl avseende planering av verksamheten som beslut om kontroll av ett visst objekt. Kustbevakningens organisation för underrättelse- och informationsinhämtning är inriktad på att komplettera polisens verksamhet på ett sådant sätt att Kustbevakningens särskilda kompetens avseende sjötrafiken tillförs polisens verksamhet, samtidigt som Kustbevakningen får del av information av betydelse för verksamheten. Arbetet med att utveckla ett riskanalysbaserat arbetssätt fortsätter.

En annan viktig del av sjöövervakningsverksamheten sker inom ramen för det numera väl etablerade gränsbevakningssamarbetet

Baltic Sea Regional Border Control Cooperation Conference (BSBRCCC), som förutom Sverige består av Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Danmark och Norge. BSRCCC har som syfte att begränsa illegal invandring och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Vidare är Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet med syfte att utveckla samarbetet med övriga gränskontrollmyndigheter i Östersjöregionen av avgörande betydelse för att kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Inom ramen för internationell samverkan medverkar Kustbevakningen även regelmässigt i arbetet inom bl.a. regeringschefernas Task Force on organised crime in the Baltic Sea Region och dess operativa kommitté (OPC), Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC), Europol (f.n. endast nationellt), Interpol och International Maritime Organization (IMO).

Organisation m.m.

Kustbevakningen leds av en generaldirektör. Vid Kustbevakningen finns en styrelse, som består av myndighetens chef och högst tio andra ledamöter som utses av regeringen. Centrala ledningen, som är verkschefens stab, består av avdelningar för räddningstjänst, sjöövervakning, personal och utbildning, teknik, ekonomi samt ett verkssekretariat. Inom myndigheten finns vidare fyra regionala ledningar som vardera leds av en regionchef samt en lokal organisation med 26 kuststationer. Myndigheten har även en rikstäckande flygverksamhet.³⁸

På central nivå sker årliga verksamhetsdialoger mellan Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen respektive Tullverket. Sedan resultatet av dessa rapporterats i myndighetens styrelse lägger verkschefen fast inriktningen på myndighetens verksamhet för det kommande verksamhetsåret. För att säkerställa fortlöpande samverkan har Kustbevakningen vidare placerat en sambandsman hos Rikskriminalpolisen och en hos Tullverket.

För att säkerställa samverkan när verksamheten berör flera regioner skall enligt myndighetens arbetsordning den regionchef inom

³⁸ Kustbevakningen förfogar över 24 övervakningsfartyg, åtta miljöräddningsfartyg, sex s.k. kombinationsfartyg (för såväl övervakning som miljöräddning), tre svävare samt tre flygplan. Därtill kommer en mängd mindre båtar samt motorfordon. I organisationen finns också ett 50-tal kemikaliedykare som t.ex. skulle kunna användas om mjältbrandssporer hittades någonstans i Sverige.

vars område operationen huvudsakligen hör se till att samråd sker mellan kustbevakningsflyget och övriga berörda regioner och, i förekommande fall, med centrala ledningen för beslut om disposition av resurser.

Regionledningarna har en ledningscentral med vakthavande befäl som leder verksamheten minutoperativt. Myndigheten har även en särskild jourfunktion centralt som är avsedd att hantera hastigt uppkomna frågor av central eller internationell karaktär som kräver ledning på hög chefsnivå.

Myndighetens arbetsmetoder och arbetsformer inkluderar under rättelsehantering och anpassade kontrollrutiner.

Kompetens och beredskap

Kustbevakningens befogenheter när det gäller övervakningen av utlännings- samt tull- och smugglingslagstiftningen framgår av de inledningsvis redovisade uppgifterna och politikområdena. Lagstödet för myndighetens ingripande såvitt avser personer framgår av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan i polisiär verksamhet och utlänningslagstiftningen samt såvitt avser varor av tullagen (2000:1281) med följdlagstiftning och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vid brott mot föreskrifter i nämnda lagar har behörig tjänsteman vid Kustbevakningen i stort sett samma befogenheter som en polisman och tulltjänsteman.

Lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvatten samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. skyddsobjekt och militära skyddsområden, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, fartygs registrering och identifiering samt utlännings inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige.

Kustbevakningstjänstemannen har enligt lagen samma befogenheter som en polisman att t.ex. hålla förhör, ta med någon till förhör, gripa någon och genomföra husrannsakan. Tjänstemannen har också samma befogenheter som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna samt befogenheter att avvärja brott i vissa fall. Om det behövs för att befogenheterna skall kunna utövas, får kustbevakningstjänstemannen stoppa och visitera fartyg

eller inbringa det i svensk hamn. Det krävs att befogenheterna utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Åklagare eller polismyndighet som bedriver förundersökning kan i vissa fall anlita biträde av Kustbevakningen.

Vidare finns det lagstöd, som har sin grund i internationella överenskommelser, för polisen, Tullverket och Kustbevakningen att vidta vissa gränsöverskridande åtgärder som innefattar myndighetsutövning mot enskilda dels i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och dels i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. De bakomliggande överenskommelserna är ömsesidiga och ger på motsvarande sätt utländska tjänstemän liknande befogenheter på svenskt territorium.

Kustbevakningens planering och beredskap inför en eventuell terroristattack inbegrips i myndighetens normala samverkan med främst polisen och Tullverket. Kustbevakningen har fyra ledningscentraler som är bemannade dygnet runt året runt. Myndigheten är operativt inriktad med hög närvaro till sjöss med fartyg och flygplan och har därigenom allmänt sett en hög beredskap. Verksamheten genomförs som målinriktad patrullering med fartyg och flyg. Även viss landpatrullering genomförs i kustområden.

4.10 Tullverket

Uppgifter i stort

Tullverket är enligt instruktionen³⁹ central förvaltningsmyndighet för tullfrågor. Förutom att Tullverket skall uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, skall verket övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs (1 §). Tullverket bedriver viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel (2 §).

Tullverket har enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen, Ekonomisk säkerhet samt Skydd, undsättning och vård.

³⁹ Förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket.

*Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige*⁴⁰

Genom utvecklingen och implementeringen av projektet *Service-trappan* har Tullverket skapat ett nytt tullsystem. Systemet bygger på partnerskap mellan Tullverket och ekonomiska operatörer samt en kvalitetssäkring av tullhanteringen ur både kontrollmässiga och administrativa aspekter. Genom *risk management* har Tullverket kunnat identifiera vilka företag som utgör en hög risk. Som en konsekvens av detta är det enligt Tullverket naturligt att erbjuda förenklade rutiner för de företag som anses utgöra en låg risk och därmed uppmuntra deras regelverksefterlevnad.

Service-trappan består av fem steg där kunden väljer vilken nivå av förenklingar och service han önskar åtnjuta i kontakterna med Tullverket. Systemet bygger på att Tullverket genom att erbjuda förenklingar skapar ekonomiska incitament att förbättra kvaliteten i tullrutinerna samt ett åtagande att förse Tullverket med information som berör smugglingsverksamhet eller annan tullbrottslighet. Det frivilliga avtal ett kvalitetssäkrat företag ingår med Tullverket består av två delar, ett tillstånd som reglerar den legala delen av import- och exportverksamheten samt ett *Memorandum of Understanding* som reglerar förfarande i samband med upptäckt av eller misstanke om exempelvis smugglingsbrott. Service-trappan baseras på förtroende mellan aktörerna i den internationella logistikkedjan och Tullverket har därför för Service-trappans femte steg utvecklat ett särskilt kvalitetssäkringsprogram för den internationella nivån.

För Tullverkets del har Service-trappan inneburit möjligheter till en rad omprioriteringar avseende resursallokering. Riskanalys- och underrättelseprocesserna har förstärkts liksom gränsskyddsprocessen.

En kvalitetssäkring innebär en omfattande genomgång av ett företags handelsflöden vilket bl.a. gör att Tullverket erhåller kunskap om de risker som uppstår i samband med import och export.

Tullverket kommer under 2003 att utveckla *StairSec*, Service-trappans säkerhetsprogram, i samarbete med svenskt näringsliv och relevanta utländska tulladministrationer. Syftet att förenklingar skall kunna erbjudas till legala importörer och exportörer samtidigt som säkerheten i hela logistikkedjan kan verifieras. Här kommer företagens egna kontrollåtgärder i kombination med Tullverkets

⁴⁰ Uppgifterna i detta avsnitt bygger i stort på underlag som Tullverket lämnat till utredning i skrivelse den 20 december 2002 (utredningens dnr 5/02).

kontrollverksamhet att leda till handelsförenklningar för svenska företag som väljer att delta i StairSec, liksom avseende steg tre–fem i Servicetrappan. StairSec kommer att täcka in åtgärder för att stärka svensk konkurrenskraft, förhindra narkotika- och annan smuggling samt säkerställa säkerheten i alla delar av logistikkedjan från producent till slutmottagare.

Tullverket har också initierat ett projekt som syftar till att säkerställa hela logistikkedjan på i första hand nationell nivå genom att ta fram grunderna för att kunna kvalitetssäkra och certifiera transportörer vid sidan av import- och exportföretagen. Projektet bedrivs i samarbete med berörda branschorganisationer och en pilotverksamhet pågår. Ett naturligt nästa steg inom detta initiativ är enligt Tullverket att utöka certifieringsprocessen kring transportörer till att innefatta även säkerhetsfrågor.

Tullverket samarbetar i stor utsträckning med utländska tulladministrationer, både multilateralt och bilateralt. Genom Europeiska unionen samarbetar Tullverket med samtliga medlemsstater och kandidatländer i större eller mindre omfattning. Inom ramarna för World Customs Organisation har Tullverket kontakter med över 160 utländska tulladministrationer där framför allt samarbetet med US Customs Service och Australian Customs Service etablerats och gått vidare till bilaterala samarbeten.

På det internationella steget av Servicetrappan samarbetar Tullverket sedan ett antal år framför allt med den nederländska tulladministrationen. Inom ramarna för detta samarbete har utvecklats en standard för internationell certifiering av operatörer, COMPLIANCE PARTNERSHIP CUSTOMS AND TRADE (COMPACT). Under den senaste utvecklingen av COMPACT har även Danmark, Österrike, Belgien, Storbritannien, Italien, Litauen samt Bulgarien deltagit.

4.11 Luftfartsverket

Uppgifter i stort

Luftfartsverket är enligt instruktionen⁴¹ central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Verkets huvuduppgifter är bl.a. att utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten samt att ombesörja beredskapsplanläggning för civila flygtransporter (1 §).

⁴¹ Förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket.

Luftfartsverket ansvarar i samråd med Rikspolisstyrelsen för ett nationellt program för förebyggande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (2 § instruktionen).

Luftfartsverket har enligt bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Transporter samt Skydd, undsättning och vård.

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige⁴²

Dagens skydd är enligt Luftfartsverket uppbyggt på följande sätt.

- ❑ Underrättelseverksamhet med syftet att förhindra terrorister att alls nå fram till flygplatser,
- ❑ luftfartsskyddsåtgärder som förhindrar att terrorister kan nå fram till flygplan och
- ❑ hantering av terroristituationer ombord på flygplan.

Inom Luftfartsverket finns ett huvudkontor som består av Luftfartsinspektionen och de andra enheter som Luftfartsverket bestämmer (5 § instruktionen). Chefen för Luftfartsinspektionen ansvarar för och beslutar i sådana frågor om fastställandet av säkerhetsnormer för den civila luftfarten och dess markanordningar som ankommer på Luftfartsverket samt frågor om tillsyn över efterlevnaden av dessa normer (15 § instruktionen).

Enligt internationella krav ska det för luftfartsskyddet i varje stat finnas en myndighet som ansvarar för att utveckla, införa och vidmakthålla ett nationellt säkerhetsprogram. Luftfartsverket/Luftfartsinspektionen har denna roll i Sverige. Därutöver bedömer Säkerhetspolisen kontinuerligt hotbilden för den civila luftfarten. Säkerhetspolisen rapporterar förändringar i hotbilden till Rikskriminalpolisen som vid behov samråder med Luftfartsinspektionen om eventuella utökade åtgärder. Rikskriminalpolisen och Luftfartsinspektionen gör bedömningar av risker för olika typer av angrepp mot den civila luftfarten. Alla berörda aktörer inom luftfarten och berörda lokala polismyndigheter har utarbetade åtgärds-

⁴² Uppgifterna i detta avsnitt bygger i stort på underlag som Luftfartsverket lämnat till utredningen i skrivelser den 6 november 2002 (Luftfartsinspektionen) och den 5 december 2002 (utredningens dnr 5/02).

planer för de mest relevanta angreppsformerna mot den civila luftfarten.

Inom den europeiska samarbetsorganisationen ECAC⁴³ har rekommendationer för olika typer av utökade åtgärder vid förhöjda hot- och risksituationer tagits fram. Även dessa ligger till grund för myndigheternas val av åtgärder.

Inom Luftfartsinspektionen finns ingen organiserad jourtjänst för aktuella personer. Viss tillgänglighet finns emellertid genom frivilliga åtaganden att vara nåbara på mobiltelefoner. Rikskriminalpolisen har en rikskommunikationscentral med passning dygnet runt och med beslutsfattare i organiserad jourtjänst. Berörda personer inom Luftfartsinspektionen och Rikskriminalpolisen har ett fortlöpande nära samarbete och en samverkan som vanligtvis är av mycket informell karaktär.

För den händelse att en onormal situation, exempelvis en flygkapning, inträffar finns alltså förberedelser och riktlinjer framtagna och dessa är väl kända inom flygtransportsystemet. Riktlinjerna beskriver bl.a. de särskilda arbetsformer och arbetsmetoder som skall tillämpas, hur inbördes samverkan skall ske samt hur samarbete med utländska myndigheter eller andra organisationer skall ske.

Inom Luftfartsverket finns en modell för ledning inom Luftfartsverket vid kriser och katastrofer. Modellen innefattar bland annat en definierad rollfördelning mellan lokal nivå (flygplats) och central nivå (koncernledning) i fråga om lägesrapportering. Vid en inträffad olycka av större omfattning på en flygplats skall flygplatschefen dels leda flygplatsens egen verksamhet, dels snabbt och kontinuerligt lämna lägesrapporter till Luftfartsverkets koncernledning.

I den centrala ledningens arbete ingår bland annat att på motsvarande sätt snabbt och kontinuerligt lämna lägesrapport och prognoser till ägaren staten genom Näringsdepartementet. För detta finns i dag en preliminär rutin, nämligen att Luftfartsverkets Centrala Krisledningsgrupp söker en representant för relevant enhet inom Näringsdepartementet. Luftfartsverket anser sig emellertid ha ett behov av att få närmare anvisningar om hur och till vilken kontaktpunkt i Regeringskansliet som Luftfartsverkets centrala ledning skall vända sig vid exempelvis en inträffad terrorhandling på svensk flygplats.

⁴³ European Civil Aviation Conference.

Innehållet i rapporterna och prognoserna avser händelsens påverkan när det gäller status, tillgänglighet och kapacitet vid berörd flygplats och eventuellt också på systemet av flygplatser i sin helhet i landet.

Även om det inom den svenska luftfarten finns myndighetsfunktioner som kan verka effektivt i fråga om koordinering och i att fatta beslut, saknas det enligt Luftfartsverket metoder för att förhindra vissa terroristhandlingar riktade mot flyget. De objekt som har det mest utvecklade skyddet mot sabotage och terrorism är flygplatser och flygplan. Vid sidan av flygplatser och flygplan finns ett stort antal viktiga anläggningar för bland annat flygtrafiklednings- och navigationsändamål. Dessa anläggningar, vilka huvudsakligen är friliggande, har olika former av skydd men saknar enligt Luftfartsverket försvar mot kraftigare former av terroristattacker. Verket menar dock att de i och för sig, med några viktiga undantag, inte som enskilda anläggningar har omedelbar betydelse för möjligheten att bedriva luftfart i Sverige.

I instruktionen för Luftfartsverket finns särskilda bestämmelser med hänsyn till totalförsvaret m.m. (37-39 §§). Enligt dessa skall Luftfartsverket, för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten, bl.a. samråda med Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten och med övriga berörda totalförsvarsmyndigheter (37 §). Vidare skall verket samråda med Statens räddningsverk i frågor som rör transport av fartligt gods (38 a §).

Luftfartsinspektionen har ett fortlöpande samarbete med luftfartsmyndigheterna i Danmark, Island, Finland och Norge. Etablerade samarbetsformer finns också med luftfartsmyndigheterna i de 38 länder som ingår i ECAC samt med USA:s Transport Security Administration.

4.12 Statens räddningsverk,⁴⁴ kommunal räddningstjänst m.m.

Räddningsverkets uppgifter i stort

Statens räddningsverk är, enligt instruktionen⁴⁵ för verket och i den mån det inte är en uppgift för någon annan myndighet, central förvaltningsmyndighet för frågor om

- räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning samt
- landtransporter av farligt gods.

Räddningsverket är också central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Av instruktionen framgår vidare att Räddningsverket har en rad särskilda uppgifter. Bland dessa kan nämnas att verket skall samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och inom räddningstjänsten, bevaka riskutvecklingen och verka för att åtgärder vidtas som skyddar befolkningen och förebygger olyckor, svara för utvecklingen av system för varning av befolkningen, samordna planeringen av beredskapen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor och även kunna, på uppdrag, bistå regeringen vid sådana olyckor. Verket skall upprätthålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i andra länder.

Räddningsverket skall bedriva utbildning för yrkes- och pliktpersonal inom räddningstjänsten. Verket skall också kunna erbjuda risk- och säkerhetsutbildningar som tillgodoser behovet av kompetens hos kommuner, landsting och statliga myndigheter samt hos organisationer och företag för att kunna hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Verket får även genomföra annan utbildning med anknytning till myndighetens uppgifter (2 a § instruktionen).

Räddningsverket har enligt bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena

⁴⁴ Uppgifterna i detta avsnitt bygger i allt väsentligt på underlag som Statens räddningsverk lämnat till utredningen i skrivelse den 20 september 2002 (utredningens dnr 5/02).

⁴⁵ Förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk.

Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen samt Skydd, undsättning vård.

Samhällets räddningstjänst – organisation, verksamhet och beredskap

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

Den statliga räddningstjänsten fördelas på följande ansvariga myndigheter.

- o Luftfartsverket, som svarar för flygräddningstjänsten,
- o Sjöfartsverket, som svarar för efterforskning och räddning av människor som befaras vara i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg,
- o Kustbevakningen, som svarar för miljöräddningstjänst till sjöss, när olja eller andra skadliga ämnen kommit ut i vattnet,
- o polisen, som svarar för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall, samt
- o länsstyrelserna, som svarar för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och för sanering efter sådana utsläpp.

Kommunerna skall svara för räddningstjänsten inom kommunerna i övrigt. Enligt räddningstjänstlagen skall kommunerna och statliga myndigheter samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten. Kommunerna och ansvariga statliga myndigheter för räddningstjänst skall se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. I särskilda fall, vid omfattande räddningsinsatser, kan länsstyrelserna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom en eller flera kommuner.

Verksamhet vid terroristattentat och andra extraordinära händelser

Verksamheterna avseende skydd mot olyckor inklusive räddningstjänst innehåller inga direkta uppgifter för att förhindra eller bekämpa terrorism eller andra kriminella avsikter att orsaka skada. Detta är polisiära och andra rättsvårdande uppgifter. Ett område där Räddningsverkets ansvar har beröring med bekämpning av

terrorism eller andra kriminella handlingar är emellertid normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom ramen för lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Denna lag skärptes den 1 juli 2002 vad avser sanktionerna för brott mot lagen vad gäller innehav, i syfte att försvåra otillbörlig användning av sådana varor. I övrigt har räddningstjänsten givetvis en viktig roll i samband med utförda attentat eller överhängande hot om sådana, för att begränsa skadorna till följd av dessa på människor, egendom eller i miljön. Det finns en inövad samverkan mellan kommunal räddningstjänst, polis och akutsjukvård för arbetet på skadeplats.

Räddningsverket genomför två gånger per år en högre räddningstjänstkurs, HRK, som omfattar sex veckor och vänder sig till ledningspersonal inom olika räddningsorgan och samverkande myndigheter och organisationer. Kurserna omfattar ca 20 personer per tillfälle och är särskilt inriktade på ledning och samverkan vid stora olyckor.

Det finns också ett system för regionala räddningstjänstövningar, där länsstyrelserna tillsammans med kommunernas räddningskårer samt samverkande myndigheter och organ övar samverkan i räddningstjänst vid stora olyckor.

Räddningsverkets uppgifter vid extraordinära händelser

Verket skall enligt instruktionen planera för att, på regeringens särskilda uppdrag, kunna bistå regeringen vid kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från myndigheter och andra organ. Räddningsverket har alltså rollen som stödjande expertmyndighet till regeringen vid en allvarlig olycka.

Samma roll, som stödjande expertmyndighet i samband med räddningsinsatser, har verket gentemot den operative räddningsledaren. Det gäller främst att bistå med expertis, antingen som rådgivande experter på plats eller på distans med rådgivning och expertbedömningar, och att bistå på plats med informatörer som förstärker räddningsledningens informationsfunktion. Verket skall enligt instruktionen också inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser och katastrofer i Sverige och andra länder och har för den skull organiserat en särskild beredskap för s.k. observatörer som med kort varsel kan sändas till en olycksplats för utvärdering och erfarenhetsåterföring.

För att uppfylla kraven på en stödjande expertmyndighet vid räddningsinsatser har Räddningsverket organiserat, förutom den nämnda observatörsverksamheten, särskilda beredskapsrutiner.

Sverige har, enligt Räddningsverket, avtal med de nordiska länderna om ömsesidigt bistånd vid räddningsinsatser, och liknande avtal tas fram för de baltiska länderna. Även inom EU arbetar man med ömsesidigt bistånd.

Erfarenheter och utvecklingsområden som följd av händelserna den 11 september 2001

Räddningsverket beslutade omedelbart efter händelserna den 11 september 2001 i USA att genomföra en observatörsinsats för att hämta in erfarenheter om lednings- och räddningsarbetet. Denna är dokumenterad i en observatörsrapport (P22-409/02) och erfarenheterna har spritts bl.a. genom ett antal seminarier.

Några konkreta beredskapshöjande åtgärder vidtogs såvitt är känt inte inom kommunal räddningstjänst direkt efter den 11 september. Den efterföljande tiden med hotet om mjältbrandsbakterier samt diskussionen om potentiella attentat med kemiska stridsmedel kom dock att aktualisera NBC-frågorna⁴⁶ och beredskapen mot sådana hot. Ett stort informationsbehov och en rad kontakter med politiker, allmänhet och massmedierna i dessa frågor hanterades av myndigheterna, bl.a. Räddningsverket. Det gällde t.ex. tillgång på och utdelning av andningsskydd. Ett antal informationsaktiviteter genomfördes.

NBC-frågorna hade tidigare aktualiserats genom den arbetsgrupp vid Försvarsdepartementet, Regeringskansliets AgNBC, som redovisat förslag till hur beredskapen inom NBC-området borde höjas i en rapport tidigare under året. Arbetet med dessa förslag påskyndades efter den 11 september och ledde bl.a. till att Räddningsverket gavs fyra uppdrag som innebar:

- *att* i samverkan med andra myndigheter inventera experttillgångar och skapa ett register över experter inom NBC-området och pröva att hantera detta inom ramen för RIB (Räddningstjänstens Integrerade Beslutsstöd för skydd mot olyckor),

⁴⁶ Frågorna om nukleära/radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel.

- *att* skapa och genomföra stabs- och ledningsutbildning för NBC-experter,
- *att* tillsammans med Rikspolisstyrelsen utreda terrorismriskerna i samband med transporter av farliga ämnen,
- *att* pröva förutsättningarna för en nationell insatsstyrka för NBC-händelser.

Ett antal åtgärder har genomförts eller är under genomförande. Det gäller inte minst expertberedskapen och utbildningen för denna. Beslut har senare tagits om att också genomföra utbildning av "first responders" i NBC-frågor. Genomförandet i form av handledarutbildning och lokal endagsutbildning, den senare omfattande ca 35 000 personer, sker i samverkan mellan Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Räddningsverket.

Statsmakterna har avdelat särskilda medel för åtgärderna på NBC-området. Inom Räddningsverkets ansvarsområde har dessutom åtgärder vidtagits för att se över och den reguljära utbildningen inom räddningstjänsten med avseende på terrorhot och NBC-frågor. Särskilda utbildningsinsatser och materielltillförsel har också gjorts i de regionala förstärkningsresurserna för kemikalieolyckor i syfte att bättre kunna hantera NBC-händelser. Vidare kommer 35 kommuner med särskilda risker att ges utrustning för indikering och sanering samt utbildning. Denna uppbyggnad har påbörjats.

Något om Stockholms stad⁴⁷

Stockholms stad har ingen specifik beredskap för terrorattentat eller liknande. Däremot har Stockholms brandförsvaret en planering, organisation och beredskap för att hantera olika typer av olyckor utifrån räddningstjänstlagen och dess samordningsroll i staden. Vid terrorattentat och liknande blir det då tillämpliga delar av denna beredskap som får nyttjas. Beredskapen kan förstärkas enligt förberedda rutiner utifrån olyckans omfattning.

Brandförsvaret har kompetens att klara brand-, ras- och kemolyckor av viss omfattning och kan därutöver samverka med och få förstärkning från andra kommuners räddningstjänster.

⁴⁷ Uppgifterna i detta avsnitt bygger i huvudsak på underlag som Stockholms stad/Stockholms brandförsvaret lämnat till utredningen i skrivelse den 3 maj 2002 (utredningens dnr 5/02).

Delvis förekommer det en förberedd administrativ/operativ samverkan inom staden, en förberedd räddningstjänstsamverkan med grannkommunerna och övriga kommuner i länet, ett samutnyttjande av specialkompetenser i länet samt en gemensam ledning vid insatser.

Förutom med grannkommunerna samverkar brandförsvaret med polisen, sjukvården, länsstyrelsen, Räddningsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Smittskyddsinstitutet m.fl.

4.13 Socialstyrelsen

Uppgifter i stort

Socialstyrelsen är enligt instruktionen⁴⁸ central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel, allt i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden(1 §).

Socialstyrelsen har enligt bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen samt Skydd undsättning vård. Härutöver skall Socialstyrelsen samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets samt socialtjänstens beredskap. Socialstyrelsen skall samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap (3 § andra stycket instruktionen). Socialstyrelsen får utfärda sådana föreskrifter som behövs för att den katastrofmedicinska beredskapen och beredskapsplanläggningen inför höjd beredskap skall få en samordnad inriktning (4§).

⁴⁸ Förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige⁴⁹

Socialstyrelsens del i den svenska hälso- och sjukvårdsberedskapen består i att på olika sätt understödja de olika sjukvårdshuvudmännens (landsting/motsvarande) beredskapsplanering, att identifiera den huvudsakliga inriktningen för denna samt att genom olika åtgärder säkerställa önskad utveckling. Socialstyrelsen har därför – i generella termer – ingen operativ roll i beredskapen. Smittskyddet, där Socialstyrelsen har ett uttalat samordningsansvar, utgör ett undantag från denna generella regel.

Socialstyrelsen har under senare år inriktat om beredskapsplaneringen på så sätt att beredskapslagringen har minskats drastiskt. I stället har tillgång till kompetens och en fortsatt utvecklingen av denna inom olika beredskapsområden säkerställts genom att flera kunskapscentra etablerats, bl.a. inom områdena N-, B- och C⁵⁰. Varje centrum leds av en styrgrupp med företrädare för Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Försvarsmakten samt olika forskningsinstitutioner. Aktiviteterna omfattar etablerande av beredskap för särskilda händelser men även forskningsaktiviteter av betydelse för utvecklingen av beredskapen inom området. Som exempel kan nämnas beredskapen vid säkerhetslaboratoriet inom Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap (KCB), där diagnostisk beredskap för extremt smittsamma virussjukdomar har byggts upp.

Vidare har Socialstyrelsen kontrakterat ett antal experter med olika profiler inom N-, B- respektive C-områdena. Dessa utgör de s.k. medicinska expertgrupperna, som har till uppgift att bevaka utveckling och forskningen inom de olika områdena. Experterna hjälper Socialstyrelsen med underlag till beslut i olika frågeställningar samt information till olika myndigheter och regeringen i samband med särskilda händelser. Den Centrala Fältepidemiologiska gruppen intar en särställning bland Socialstyrelsens expertgrupper, då den har ett operativt uppdrag att bistå den lokala smittskyddsorganisationen med kompetens och kapacitet vid utredning av oklara smittoutbrott. Gruppen skall även kunna utnyttjas i internationella sammanhang, vid t.ex. svenska biståndsinsatser i katastrofområden. Gruppen inrättades under hösten 2002 i samverkan med

⁴⁹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger i huvudsak på underlag som Socialstyrelsen lämnat till utredningen i skrivelse den 3 december 2002 (utredningens dnr 5/02).

⁵⁰ Nukleära/radioaktiva, biologiska och kemiska ämnen.

Smittskyddsinstitutet och genom medverkan av Försvarsmakten och Räddningsverket.

Som ett led i anpassningen till det förändrade omvärldsläget har Socialstyrelsen också anpassat den beredskapslagring som sker inför höjd beredskap. Den materiel som lagras på detta sätt är även tillgänglig för särskilda händelser i fred, då den civila sjukvården eventuellt behöver förstärkas. Lagringen omfattar sjukvårdsmateriel, antibiotika och vacciner samt andra läkemedel. Lagren kan göras tillgängliga inom tolv timmar genom kontakt med Socialstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB; se nedan). Socialstyrelsen har vidare – genom ekonomiska bidrag – stimulerat sjukvårdshuvudmännen att investera i såväl reservanordningar för el, vatten och värme som s.k. saneringsanläggningar för patienter som inkommer kontaminerade till sjukhusen. Dessa senare anläggningar är antingen mobila eller fasta installationer och är användbara för sanering inom alla tre områdena. Socialstyrelsen har vidare utvecklat en personlig skyddsutrustning för sjukvårdspersonalen, avsedd att användas i samband med personsanering.

TiB står i beredskap dygnet runt, året runt. Denna tjänsteman är myndighetens kontaktyta för information och förfrågningar i samband med särskilda händelser. Funktionen är avsedd att vara en väg att nå Socialstyrelsens nätverk av experter, som antingen direkt eller via TiB kan lämna information. Beslut om andra åtgärder, t.ex. att mobilisera utrustning/materiel ur beredskapslagren, fodrar beslut av generaldirektören.

Socialstyrelsen disponerar särskilda kommunikationsmedel för att kunna nå sjukvårdshuvudmännen, SOS Alarm m.fl.

Socialstyrelsen samverkar med flera statliga myndigheter vid särskilda händelser. Vid N-händelser sker samverkan med Strålskyddsinstitutet genom att den medicinska expertgruppen deltar i den nationella strålbereidskapen. Inom B-området sker samverkan med Smittskyddsinstitutet, Livsmedelsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut m.fl. inom ramen för Smittskyddslagen. Socialstyrelsens huvudsakliga uppgift vid B-händelser är dock att samordna och vid behov utarbeta riktlinjer för smittskyddsläkarnas arbete. Vidare sker informationssamverkan gentemot regering, sidoordnade myndigheter och till sjukvårdshuvudmän samt allmänhet.

De olika sjukvårdshuvudmännen ansvarar för den operativa katastrofmedicinska beredskapen, inklusive beredskapen gentemot terrorhandlingar. Beroende på scenario och dess utveckling kan

samråd med och stöd av centrala myndigheter som Socialstyrelsen erfordras.

Genom ett fördjupat samarbete mellan de nordiska länderna har ett Nordiskt hälsoberedskapsavtal slutits. Enligt detta förbinder sig de nordiska länderna att dels informera varandra om omfattande nationella katastrofer och åtgärder i samband med sådana, dels bistå varandra med resurser om så begärs. Avtalet kompletterar det Nordiska räddningstjänstavtalet på hälso- och sjukvårdsområdet. Avtalet öppnar vidare upp för ett fördjupat samarbete inom olika delar av avtalsområdet.

Inom Europeiska unionen finns det, inom ramen för beredskapen mot terrorism, ett antal olika system för att sprida information eller en begäran om assistans mellan medlemsstaterna. Ett antal databaser har byggts upp för att skapa underlag för olika grader av bi- och multilaterala bistånd mellan EU-länderna. Enligt Socialstyrelsens uppfattning finns det ett behov av att samordna de olika systemen på nationell nivå för att uppnå adekvata rollfördelningar.

När det gäller de brev som under hösten 2001 misstänktes innehålla antrax⁵¹ visade erfarenheterna, enligt Socialstyrelsen, att samverkan mellan berörda myndigheter etablerades snabbt, att gemensamma riktlinjer och rekommendationer gavs till den operativa verksamheten samt att gemensam information kunde lämnas vidare till regeringen, myndigheter och massmedierna. En samverkansgrupp på generaldirektörsnivå etablerades.

Inom B-området pågår kompletteringar avseende beredskapslagringen av läkemedel. Vidare pågår en samordning av laboratorieresurserna inom det mikrobiologiska området samt utveckling av sjukvårdshuvudmännens kapacitet och förmåga avseende s.k. P3-laboratorier.

Inom C-området finns materiella resurser i form av skyddsutrustningar och saneringsanläggningar tillgängliga för hälso- och sjukvården. Rutiner för personsanering vid sjukhus finns utarbetade. Det föreligger dock, enligt Socialstyrelsen, oklarheter avseende ansvarsfördelningen för personsanering inom området.

Kompetens att hantera händelser inom C-området finns vid flertalet sjukhus genom den utbildningsverksamhet som bedrivits av Socialstyrelsen och sjukvårdshuvudmännen. För att öka kompetensen hos den personal som kommer att möta dessa situationer i samband med insatser prehospitalt kommer ett med Räddningsverket

⁵¹ Antrax är ett annat namn på mjältbrand, en infektionssjukdom hos djur och människor.

och Rikspolisstyrelsen gemensamt utbildningsprogram att genomföras under år 2003, då utbildning av handledare för lokala N-, B- och C-utbildningar kommer att ske.

Inom kärnkraftslandstingen ingår hälso- och sjukvården i beredskapsplaneringen. Här deltar hälso- och sjukvården i olika utbildningsaktiviteter. Inom hälso- och sjukvården i övriga landsting föreligger begränsad kompetens och kapacitet att hantera denna typ av händelser. Socialstyrelsen kommer därför att i samverkan med Kunskapscentrum för strålningsmedicin (KcN) vid Karolinska sjukhuset att utveckla utbildningsinsatser samt utreda behovet av mätutrustningar inom hälso- och sjukvården och av dosimetrar för personalens säkerhet. Detta arbete avses bedrivas i samverkan med Statens strålskyddsinstitut och Räddningsverket.

Utöver den nu beskrivna beredskapen inom Socialstyrelsens verksamhetsområde, föreligger en omfattande beredskapsplanering på regional nivå, för vilken sjukvårdshuvudmännen ansvarar. Planeringen omfattar det katastrofmedicinska området, epidemiberedskapen samt andra typer av särskilda händelser med konsekvenser för hälso- och sjukvården. För att kunna fullgöra sjukvårdsinsatser utanför sjukhus lagras lämplig sjukvårdsutrustning och skyddsutrustning för sjukvårdspersonalen. En omfattande övnings- och utbildningsverksamhet genomförs årligen av samtliga sjukvårdshuvudmän. Vidare sker omfattande samverkan mellan de olika ansvariga organisationerna på regional och lokal nivå.

Socialstyrelsen stödjer verksamheten genom bidrag och ersättningar samt genom att utarbeta lämpliga riktlinjer för hur sjukvården bör organiseras och ledas vid denna typ av händelser. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår sedan flera år, i samverkan med sjukvårdshuvudmän, för att utveckla ett informations- och ledningssystem med olika komponenter för hälso- och sjukvården (IS SWEDE).

4.14 Smittskyddsinstitutet

Uppgifter i stort

Smittskyddsinstitutet är enligt instruktionen⁵² central förvaltningsmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och främja skyddet

⁵² Förordningen (1996:609) med instruktion för Smittskyddsinstitutet.

mot sådana sjukdomar (1 §). Smittskyddsinstitutet skall särskilt bl.a.

- lämna Socialstyrelsen och andra berörda information om det epidemiologiska läget och föreslå åtgärder som detta kan föranleda,
- ta initiativ till åtgärder som medför ett gott skydd i landet mot smittsamma sjukdomar, även i kris och krig,
- upprätthålla kompetens att utföra diagnostiska undersökningar av unik natur som ett led i landets smittskydd,
- svara för kvalitetsstöd till landets mikrobiologiska och infektionssimmunologiska diagnostik,
- bedriva forskning, metodutveckling och utbildning inom smittskyddsområdet, samt
- delta i internationellt samarbete inom smittskyddsområdet (2 §).

Smittskyddsinstitutet har enligt bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdet Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen.

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige⁵³

Under år 2000 etablerade Socialstyrelsen Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap (KCB) vid Smittskyddsinstitutet. Parallellt med detta har flera projekt inletts för att organisera fakta och kompetens om framförallt sjukdomar som man tror kan användas i terrorsyfte. Bland annat utvecklas en databas med information om sjukdomarna och svensk expertis inom området. Vidare har en svensk fältepidemiologisk grupp inrättats. Den är tänkt att vara en resurs vid bl.a. bioterrorhändelser. Gruppen kan stödja bland annat de lokala smittskyddsläkarna.

Personal från KCB deltar i Socialstyrelsens biologiska medicinska expertgrupp där man under hösten 2001 diskuterat fram ett förslag att antibiotika skall lagras i beredskapssyfte bl.a. med tanke

⁵³ Uppgifterna i detta avsnitt bygger till stor del på underlag som Smittskyddsinstitutet lämnat till utredningen i skrivelse den 11 april 2002 (utredningens dnr 5/02).

på attacker med antrax⁵⁴. Ett utbyte har också inletts mellan Totalförsvarets forskningsinstitut och Smittskyddsinstitutet om metoder för diagnostik av agens (smittämnen) som skulle kunna användas i bioterrorsyfte.

Smittskyddsinstitutet har en uppbyggd diagnostik för prover från människor, som till exempel näsprover från personer som misstänks vara utsatta för smitta. Denna diagnostik kunde användas vid antrax-händelserna under hösten 2001. Även andra diagnostiska metoder fanns klara att användas på Smittskyddsinstitutet.

Enligt instruktioner och regleringsbrev är Smittskyddsinstitutet en expertmyndighet utan tillsynsuppgifter. Smittskyddsinstitutet skall lämna expertstöd till olika myndigheter och andra, som Socialstyrelsen och smittskyddsläkarna, utföra diagnostik av ovanliga mikrobiologiska agens, övervaka de sjukdomar som omfattas av smittskyddslagen (1988:1472, t.ex. antrax), bedriva forskning inom smittskyddsområdet samt verka internationellt inom detta område.

Smittskyddsinstitutet har ett nära samarbete med ett stort antal olika myndigheter. Det redan från början upparbetade samarbetet med Socialstyrelsen och smittskyddsläkarna kan utan problem utökas i krissituationer till att omfatta även andra, som Totalförsvarets forskningsinstitut, polisen, Statens räddningsverk och Arbetsmiljöverket.

4.15 Statens jordbruksverk

Uppgifter i stort

Statens jordbruksverk skall enligt instruktionen⁵⁵ som central förvaltningsmyndighet inom jordbrukets och rennäringens områden arbeta aktivt för en konkurrenskraftig och miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna (1 §). Jordbruksverket skall bl.a. förebygga spridning av och bekämpa växtskadegörare och smittsamma djursjukdomar (2§).

Jordbruksverk har enligt bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen samt Ekonomisk säkerhet.

⁵⁴ Antrax är ett annat namn på mjältbrand, en infektionssjukdom hos djur och människor.

⁵⁵ Förordningen (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Jordbruksverket skall i den mån det behövs samråda med Krisberedskapsmyndigheten och övriga berörda totalförvarsmyndigheter i frågor rörande beredskapsplaneringen (5 § andra stycket instruktionen).

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar⁵⁶

Nuvarande beredskapsnivå hanterar mindre utbrott av epizootiska sjukdomar⁵⁷. Inga särskilda förberedelser finns för den händelse ett utbrott av en epizootisk sjukdom skulle vara en följd av en avsiktlig spridning av smitta, utan ordinarie bekämpningsstrategier skulle användas. I projektet STUDS (större utbrott av smittsam djursjukdom) skall samarbetsrutiner med andra myndigheter inklusive polisen utvecklas. Dessa rutiner kommer att vara av stort värde i händelse av en avsiktligt spridd epizooti.

Misstankar om utbrott av smitta handläggs av Jordbruksverkets smittskydds-enhet.

Den nuvarande beredskapen bygger på scenariot att smitta oavsiktligt introduceras i landet och upptäcks på ett tidigt stadium. En bedömning av risken för introduktion av smitta och den troliga storleken på ett sådant utbrott har nyligen gjorts av experter vid Statens Veterinärmedicinska Anstalt, SVA. I denna bedömning ingick inte avsiktlig spridning av smittämne.

Nyligen har initierats en dialog i syfte att möjliggöra samarbete med andra myndigheter, i första hand polisen, Tullverket och Försvarsmakten. Inom STUDS kommer samverkan inom Jordbruksverket samt mellan Jordbruksverket och andra myndigheter, organisationer och näringen att utvecklas. Projektet beräknas vara klart under 2003.

⁵⁶ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på underlag som Statens jordbruksverk lämnat till utredningen i skrivelse den 27 augusti 2002 (utredningens dnr 5/02).

⁵⁷ Epizootiska sjukdomar är farsoter hos djur. Enligt epizootilagen (1999:657) är det sådana allmänfarliga sjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människor.

4.16 Livsmedelsverket

Uppgifter i stort

Livsmedelsverket skall enligt instruktionen⁵⁸ som central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor i konsumenternas intresse arbeta aktivt för säkra livsmedel av hög kvalitet, redlighet i livsmedels-hanteringen och bra matvaror. Till Livsmedelsverket hör besiktningsveterinärorganisationen (1§).

Livsmedelsverket har enligt bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Teknisk infrastruktur samt Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen.

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige⁵⁹

Livsmedelsverket har en katastrofgrupp i beredskap inför katastrofer och stora olyckor i fred, kris eller krig. Gruppen träder i verksamhet efter beslut av generaldirektören. Den genomför möten regelbundet för att hålla uppe och utveckla kompetensen. Till sin hjälp har gruppen en krishandbok som innehåller bl.a. scenarier som berör Livsmedelsverkets ansvarsområde och handlingsplaner kopplade till de tänkta händelserna. Flera av scenarierna innefattar sådana moment som kan förekomma vid sabotage eller terrorhandlingar.

Kompetensutveckling sker också genom Livsmedelsverkets årliga beredskapsdagar som vänder sig till en bredare krets inom verket.

Handlingsplanerna i krishandboken innehåller bl.a. särskilda uppgifter om samverkan. Vidare deltar Livsmedelsverket i ett projekt inom Jordbruksverket för en utökad samordning och samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer vid bekämpning av större utbrott av smittsamma djursjukdomar.

Livsmedelsverket vidtar åtgärder för en ökad IT-säkerhet för att bidra till ett säkert kommunikationssystem vid allvarliga händelser.

⁵⁸ Förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁵⁹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på underlag som Livsmedelsverket lämnat till utredningen i skrivelse den 10 december 2002 (utredningens dnr 5/02).

För att öka säkerheten på dricksvattenområdet bedriver Livsmedelsverket utbildning gentemot kommunerna.

4.17 Statens strålskyddsinstitut

Uppgifter i stort

Statens strålskyddsinstitut är enligt instruktionen⁶⁰ central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning (1 §). Statens strålskyddsinstitut skall bl.a.

- skaffa sig noggrann kännedom om de risker som är förenade med strålning och med uppmärksamhet följa utvecklingen inom de biologiska strålningsverkningsarnas och strålningsfysikens områden (2 §, punkt 1),
- ha beredskap för rådgivning till de myndigheter som är ansvariga för befolkningsskyddet och räddningstjänsten, dels i fråga om det strålskydd som behövs om en olycka i kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet, dels i fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen (2 §, punkt 7),
- utföra de uppgifter i transportärenden som ankommer på behörig myndighet enligt rådets förordning (Euratom) nr 1493/93 av den 8 juni 1993 om transport av radioaktiva ämnen mellan medlemsstater och rådets direktiv 92/3/Euratom av den 3 februari 1992 om övervakning och kontroll av transport av radioaktivt avfall mellan medlemsstater samt till och från gemenskapen, om inte ärendet skall handläggas av annan myndighet enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller lagen (1991:341) om strategiska produkter (2 §, punkt 10),
- vid ingripanden i en radiologisk nödsituation eller i fall då efterverkningarna av en tidigare nödsituation eller strålningsverksamhet medför bestående bestrålning, beakta de principer som anges i rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning, om inte dessa frågor ankommer på annan myndighet enligt räddningstjänstlagen (1986:1102 - 2 §, punkt 13 instruktionen).

⁶⁰ Förordningen (1988:295) med instruktion för Statens strålskyddsinstitut.

Statens strålskyddsinstitut har enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen samt Skydd, undsättning och vård. Statens strålskyddsinstitut har inom båda områdena ansvar för att planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker (samverkansmyndighet, 4 §) samt vidta de förberedelser som krävs vid höjd beredskap (bevakningsmyndighet, 8 §).

Statens strålskyddsinstitut skall vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning ge råd om strålningsmätningar samt samordna och biträda med strålskyddsbedömningar.

Statens strålskyddsinstitut är den myndighet i Sverige (Competent Authority) som till förutbestämda utländska myndigheter och organisationer skall sända varselmeddelande (larm) och information vid kärnenergiolyckor och radiologiska nödsituationer i landet enligt de internationella och bilaterala avtal som Sverige ingått.

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige⁶¹

Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut har genomfört en översyn av befintliga beredskapsplaner med avseende på terrorangrepp mot kärntekniska anläggningar i Sverige. Beredskapsövningar med terroristscenario har genomförts vid flera av anläggningarna.

Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut har tillsammans med tullen startat en studie för att undersöka möjligheten att använda känsligare mätinstrument för att identifiera eventuella illegala transporter av radioaktiva ämnen.

Statens strålskyddsinstitut är expertmyndighet när det gäller plötsligt uppkommande hot och händelser med joniserande strålning och radioaktiva ämnen (N-händelser). För detta ändamål har Statens strålskyddsinstitut inrättat den nationella strålskyddsberedskapen som aktiveras genom Tjänstgörande strålskyddsinspektör (TSI). Begäran om akut experthjälp eller larm om inträffad N-händelse sker alltid genom SOS Alarm. TSI har dygnet-runt-

⁶¹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på underlag som Statens strålskyddsinstitut lämnat till utredningen i skrivelse den 30 augusti 2002 (utredningens dnr 5/02).

beredskap och skall svara på sökning från SOS Alarm inom 15 minuter. Beroende på händelsen ger TSI råd direkt eller aktiverar TSI relevant expertis och lämpliga mätresurser inom den nationella strålskyddsberedskapen.

Den nationella strålskyddsberedskapen har en central expertgrupp vid Statens strålskyddsinstitut som börjar träda i funktion inom en timme på begäran av TSI. För kärnkraftolyckor har SOS Alarm en särskild larmrutin som aktiverar hela den centrala strålskyddsberedskapen och Statens kärnkraftinspektions beredskap direkt och samordnat. Strålskyddsberedskapen upprätthålls nationellt genom att Statens strålskyddsinstitut upprättat avtal eller överenskommelser om expertkompetens och/eller mätresurser med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarsmakten, universitetens radiofysikavdelningar i Malmö, Lund, Göteborg, Linköping, Stockholm och Umeå, Studsvik Nuclear AB samt kärnkraftverken i Barsebäck, Ringhals, Oskarshamn och Forsmark. Aktivering av dessa resurser sker på order från Statens strålskyddsinstitut. Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion upprätthåller alltid nära samarbete i beredskapsfrågor.

Den svenska strålskyddsberedskapen är i huvudsak inriktad mot att lindra konsekvenser av olyckor vid svenska kärnkraftverk. Beredskapen bygger på ett långtgående samarbete mellan berörda myndigheter och den prövas årligen i ledningsövningar. Beredskapen mot konsekvenser i Sverige av utländska olyckor är mer begränsad.

Statens strålskyddsinstitut samverkar med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen och med andra myndigheter i en referensgrupp där kriminell användning av radioaktiva ämnen och joniserande strålning behandlas. När det gäller terroristhotet sker samverkan främst med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen.

Inom den nationella strålskyddsberedskapen har Statens strålskyddsinstitut återkommande samverkansmöten med bl.a. Statens kärnkraftinspektion, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverket, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i kärnkraftslänen, de lokala säkerhetsnämnderna, Totalförsvarets forskningsinstitut och SMHI. Härtill kommer kontakter med universiteten och olika företag inom kärnteknikbranschen.

Det utländska samarbetet rör i stor utsträckning den ordinarie kärnenergiberedskapen och bygger ofta på överenskommelser och

avtal av olika slag. Effekterna av terrorism med radioaktiva ämnen har tidigare nästan inte alls behandlats internationellt, men har nu fått något ökad uppmärksamhet. Inom området strålskyddsberedskap i allmänhet samverkar Statens strålskyddsinstitut regelbundet med strålskyddsmyndigheterna i Danmark, Finland, Norge och Island. Inom Statens strålskyddsinstituts internationella utvecklingssamarbete (SIUS) sker regelbundna kontakter med motsvarande myndigheter i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Sverige deltar i det internationella arbetet inom FN:s internationella atomenergiorgan IAEA, OECD-ländernas kärnenergiorgan NEA, den internationella strålskyddskommissionen ICRP och det samarbete som sker inom EU. Till detta kommer det personliga kontaktnät som medarbetare på Statens strålskyddsinstitut skapat med kolleger i länder i Europa, USA, Kina och Japan m.fl.

4.18 Statens kärnkraftinspektion

Uppgifter i stort

Statens kärnkraftinspektion är enligt sin instruktion⁶² central förvaltningsmyndighet med uppgift att övervaka dels säkerheten vid kärnteknisk verksamhet, dels genomförandet av den forskning och utveckling och det program för bl.a. sådana frågor som avses i 11 och 12 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (1 § instruktionen).

Statens kärnkraftinspektion skall bl.a.

- följa utvecklingen på kärnenergiområdet, i synnerhet beträffande säkerhetsfrågor,
- utreda frågor om och ta initiativ till åtgärder för att höja säkerheten hos kärntekniska anläggningar,
- ha beredskap för teknisk rådgivning till myndigheter ansvariga för befolkningsskyddet om en olycka i kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet (2 § instruktionen).

Statens kärnkraftinspektion har enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap särskilda uppgifter och ett särskilt ansvar inom samverkansområdena Tek-

⁶² Förordningen (1988:523) med instruktion för Statens kärnkraftinspektion.

nisk infrastruktur, Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen samt Skydd, undsättning och vård.

Verksamheten skall syfta till att förebygga och motverka spridning av radioaktiva ämnen och bedrivs såväl vid svåra påfrestningar som vid höjd beredskap.

Organisation, planering och förberedelser m.m. inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige⁶³

Statens kärnkraftinspektions beredskap är uppbyggd för att hantera incidenter och olyckor i kärnteknisk verksamhet. Statens kärnkraftinspektions beredskapsplanering inbegriper ett brett spektrum av händelser, oavsiktligt eller avsiktligt iscensatta. Sålunda är terroristhändelser en integrerad del i beredskapsplaneringen. Tonvikten i Statens kärnkraftinspektions beredskap är lagd på reaktorolyckor och rådgivning fram till dess att beslut om beredskapsåtgärder kan baseras på radiologiska mätdata efter utsläpp.

Utifrån de krav som ställs på Statens kärnkraftinspektion som myndighet kan de *operativa målen* för Statens kärnkraftinspektions beredskapsverksamhet sägas vara att

- under normal drift och i samband med vissa driftstörningar ge anläggningsinnehavaren möjlighet att när som helst under dygnet komma i kontakt med behörig beslutsfattare på Statens kärnkraftinspektion för information och besked i säkerhetsfrågor av omedelbar betydelse för den fortsatta driften vid anläggningarna,
- vid ett beredskapsläge ge närmast berörd myndighet/länsstyrelse och Strålskyddsinstitutet råd och information om teknisk hotbild,
- aktivt bidra till att allmänhetens och mediernas informationsbehov tillgodoses,
- vid en utländsk olycka följa händelseförloppet och i samverkan med berört lands säkerhetsmyndighet informera sig om orsakerna till olyckan samt, om behov finns, även fungera som rådgivare mot berörd säkerhetsmyndighet,

⁶³ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på underlag som Statens kärnkraftinspektion lämnat till utredningen i skrivelse den 2 september 2002 (utredningens dnr 5/02).

- inom ramen för beredskapsverksamheten påbörja utredning av inträffade händelser, både inhemska och utländska, och bedöma behov av eventuella åtgärder vid övriga verk samt besluta härom.

Statens kärnkraftinspektions kompetensbehov fokuserar på huvuduppgiften att lämna råd om teknisk hotbild vid händelser i kärnteknisk verksamhet, avsiktligt eller oavsiktligt iscensatta.

Vid händelser som förorsakar beredskapslägen används Statens kärnkraftinspektions ordinarie kompetens. De experter som har förmåga att genomföra aktuella analyser m.m. finns förtecknade samt är utbildade och inövade. Arrangemang finns för inkallelse av Statens kärnkraftinspektions egen personal.

Regelbunden systematisk kompetens- och bemanningsanalys görs. Utbildning och övning sker regelbundet med sikte på att snabbt och effektivt kunna vidta erforderliga åtgärder, lämna stöd till områdesansvariga myndigheter, samverka med övriga aktörer och handha informationsfrågor.

Vidare bidras aktivt till en effektiv och realistisk övningsverksamhet och tillhörande systematik i utbildningsverksamheten. Härutöver lämnas bidrag till den utbildningsverksamhet som bedrivs inom hela kärnenergiområdet.

Statens kärnkraftinspektion har i det ordinarie säkerhetsarbetet omfattande kontakter med systemmyndigheter och internationella organisationer. Så även på beredskapsområdet. Hit hör samverkan internationellt med IAEA⁶⁴, Nordic Emergency Preparedness Group⁶⁵ och bilaterala parter⁶⁶ samt nationellt inom Regeringskansliets AgNBC, samverkansområdet Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen, Krisberedskapsmyndigheten och andra svenska berörda myndigheter, inklusive polisen.

⁶⁴ International Atomic Energy Agency.

⁶⁵ En permanent arbetsgrupp för radiologisk och nukleär beredskap under generaldirektörerna för de nordiska ländernas säkerhets- och strålskyddsmyndigheter.

⁶⁶ De länder som Sverige har slutit avtal med om varning och informationsutbyte vid nukleära och radiologiska olyckor, dvs. de nordiska länderna samt Tyskland, Ryssland och Ukraina.

Särskilt om erfarenheterna från händelserna den 11 september 2001

Till följd av terrorattackerna i USA den 11 september 2001 har Statens kärnkraftinspektion haft kontakter främst med de kärntekniska anläggningarna, Statens strålskyddsinstitut, Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen och Luftfartsinspektionen. Statens kärnkraftinspektion har härvidlag försäkrat sig om att de kärntekniska anläggningarna vidtar nödvändiga åtgärder, inklusive planeringen vid en förändrad hotbild. Statens kärnkraftinspektion har vidare tillsammans med Statens strålskyddsinstitut genomfört en översyn av befintliga beredskapsplaner med avseende på terrorangrepp eller hot om sådana. Vid flera av anläggningarna har beredskapsövningar genomförts där scenariot varit terroristangrepp. Statens kärnkraftinspektion följer upp utfallet av dessa övningar.

Statens kärnkraftinspektion har vidare med chefen för Rikskriminalpolisen och de kärntekniska anläggningarna ingående gått igenom åtgärder i anläggningarnas fysiska skydd samt haft löpande kontakter med Säkerhetspolisen om eventuella förändringar i hotbilden.

Statens kärnkraftinspektion har med stöd av Totalförsvarets forskningsinstitut genomfört ett projekt för dimensionering av det fysiska skyddet vid kärnkraftverk. Denna studie kommer tillsammans med Säkerhetspolisens kommande hotbildsanalys att utgöra en grund för Statens kärnkraftinspektionens reviderade föreskrifter på området.

Statens kärnkraftinspektion har också inlett en översyn av byggnader etc. som är väsentliga för säkerheten med anledning av flygkrascher.

Statens kärnkraftinspektion har dessutom informerat sig om förutsättningarna och beslutsgången för att införa flygrestriktioner. Detta med syftet att dokumentera praxis samt klargöra beslutsordningen för restriktioner. Statens kärnkraftinspektionens intresse för detta bottnar inte i avsikten att rekommendera införandet av sådana utan att ha kunskap i frågan och dokumentera den.

4.19 Finansinspektionen m.m.

Uppgifter m.m.

Finansinspektionen är en central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Under inspektionens tillsyn står 2 500 företag och försäkringsmäklare. De företag som inspektionen bevakar betalar en tillsynsavgift till staten. Myndighetens uppgifter och organisation regleras i förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen.⁶⁷

I 2 § anges att de övergripande målen för Finansinspektionens verksamhet är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.

Finansinspektionen har bl.a. till uppgift att *utöva tillsyn* i enlighet med vad som anges i lag eller annan författning. Tillsynen skall ytterst gagna allmänhetens intressen och bidra till att upprätthålla förtroendet för den finansiella sektorn.

Vidare skall Finansinspektionen *följa och analysera utvecklingen* inom verksamhetsområdet samt rapportera till regeringen om inspektionen bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt. I uppgiften ingår att Finansinspektionen identifierar och analyserar utvecklingstendenser på finansmarknaden samt bedömer det ekonomiska läget i de enskilda företagen, branscherna och på finansmarknaden i sin helhet. Finansinspektionen granskar också risker och kontrollsystem i de finansiella företagen samt övervakar att företagen följer lagar, förordningar och andra regler.

En annan uppgift som Finansinspektionen har enligt 2 § är att den skall *meddela föreskrifter samt handlägga förvaltningsärenden* i enlighet med lag eller annan författning. Exempelvis krävs tillstånd av Finansinspektionen för att driva en verksamhet som erbjuder finansiella tjänster. Inspektionen utreder också misstankar om insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan. Den ingriper mot företag som missköter sig och kan ytterst dra in deras tillstånd. I inspektionens uppgifter ingår också att utforma regler för bl.a. ekonomisk redovisning i finansiella företag.

Bland övriga uppgifter kan nämnas att Finansinspektionen skall medverka i internationellt samarbete som rör inspektionens verk-

⁶⁷ Organisationen föreslås radikalt förändrad i betänkandet Framtida finansiell tillsyn, SOU 2003:22, men detta påverkar knappast de här aktuella frågorna.

samhetsområde samt fullgöra sina uppgifter enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Finansinspektionens generaldirektör är chef för myndigheten och styrelsens ordförande. Inspektionens verksamhet är uppdelad på sex enheter, Strategi & Analys, Försäkring & Fonder, Bank & Värdepapper, Marknadsplatser, Kommunikation och Administration.

Kompetens och beredskap

När det gäller kompetens och beredskap inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser är Finansinspektionens tillsyn av att börser, banker, Värdepappercentralen m.fl. har tillfredsställande skydd av särskilt intresse.

Dåvarande generaldirektören vid Finansinspektionen har belyst händelserna den 11 september 2001 från ett finansiellt och försäkringsmässigt perspektiv.⁶⁸ Han anförde avslutningsvis att terroristattacken i New York visade på den kraftiga växelverkan som finns mellan finansiella risker och säkerhetspolitiska risker, samt tillade att detta samband måste bli föremål för en professionell riskanalys och en beredskapsplanering för den finansiella sektorn.

Finansinspektionen har vid sammanträffande med utredningen upplyst att flera övningar har förekommit. Enligt inspektionens uppfattning är det ganska lätt att slå ut den kommunikation som ligger till grund för betalningssystemet.

Hösten 2001 genomfördes scenarioövningar med de stabilitetsviktiga finansinstituten. Finansinspektionen redovisade i januari 2002 resultatet av övningarna i rapporten Motståndskraft mot IT-risker. Inspektionen konstaterade sammanfattningsvis att de enskilda aktörerna inom den finansiella sektorn hade som affärsdrivande verksamheter var och en för sig en relativt god motståndskraft mot IT-risker. Skulle emellertid ett mer omfattande och samhällshotande scenario realiseras, t.ex. genom ett välplanerat terroristattentat i syfte att skada det svenska finansiella systemet, hamnar detta enligt Finansinspektionen utanför vad de enskilda aktörerna i de flesta fall planerat för. Denna typ av scenario skulle kunna medföra stora

⁶⁸ "En ny säkerhetspolitisk miljö för finanssektorn", anförande av generaldirektör Claes Norgren vid the Gerling Global Sweden ReLife Insurance Conference 2001 (promemoria den 28 september 2001).

påfrestningar på den finansiella sektorn. I rapporten föreslås bl.a. att det tas fram olika riktlinjer för samverkan mellan aktörer inom den finansiella sektorn avseende händelser där centrala marknadsaktörer helt eller delvis slås ut. Vidare anges att Finansinspektionen bör göra beskrivningar och preciseringar av särskilt prioriterade frågor inom IT-säkerhetsområdet sett ur ett samhällsligt perspektiv, förslagsvis genom allmänna råd för informations säkerheten inom den finansiella sektorn. Arbetet med att genomföra förslagen pågår under år 2003.

Finansinspektionen har också uppgifter inom sådana områden som åtgärder mot penningtvätt, frysning av betalningar och liknande.

En fråga som fick särskild aktualitet efter terroristattentaten i USA var frysning av terroristers tillgångar. Inom EU reglerade en förordning redan detta vad gällde vissa terrorister med anknytning till Afghanistan, men frågan kom upp på nytt när man i USA fryste vissa personers tillgångar. FN:s sanktionskommitté beslutade att tre organisationer och tre personer i Sverige, som var uppsatta på USA:s s.k. terrorlista, skulle omfattas av FN:s sanktioner mot talibanerna m.fl. EG-Kommissionen beslutade den 12 november 2001 att nämnda organ och personer skulle sättas upp på en kompletterande lista och således omfattas av EU:s sanktioner mot talibanerna m.fl.⁶⁹

Genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. är det numera straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, för att begå särskilt allvarlig brottslighet (jfr avsnitt 3.10). Finansinspektionen har framhållit att den praktiska tillämpningen av lagen bör underlättas genom att regler införs som underlättar informationsutbyte mellan myndigheter samt mellan myndigheter och finansiella institut.

Stockholmsbörsen

Enligt 10 kap. 5 § lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet får regeringen vid krig, krigsfara eller andra onormala förhållanden besluta att all handel vid en börs eller en auktoriserad

⁶⁹ EG-Kommissionens förordning (EG) nr 2199/2001 som trädde i kraft den 13 november 2001.

marknadsplats skall avbrytas. I brådskande fall får sådant beslut meddelas av börser eller marknadsplatsen efter samråd med Finansinspektionen. Börsens eller marknadsplatsens beslut, som får avse högst en vecka, skall omedelbart underställas regeringen.

Utredningen har haft kontakt med Stockholmsbörsen som anser att denna reglering är riktig så till vida att det principiellt sett inte bör ankomma på börsern själv utan på regeringen att besluta om stängning vid onormala förhållanden. Från Stockholmsbörsens sida har man hänvisat till att börsern den 11 september var utsatt för en ganska stark press från vissa håll att avbryta handeln på samma sätt som New York- och Nasdaq-börserna. I efterhand framstår ställningstagandet att låta handeln fortsätta som riktigt. Det är emellertid viktigt att man på förhand tänker igenom i vilka situationer som det är befogat att avbryta handeln.

4.20 Kommunikation

Allmänt

Erfarenheter från inhemska och internationella civila katastrofer, olyckor och brott, inte minst under de senare åren, har visat att möjligheterna till kommunikation mellan flera aktörer är avgörande för framgång i räddningsarbete och andra ingripanden. Även i vardagsarbetet ger ett gemensamt nät möjligheter till förebyggande arbete, rationalisering och utveckling av samarbetet.

Regeringen har framhållit att väl fungerande radiokommunikation för polisen och andra samhällsviktiga verksamheter är av stor betydelse. Det fortsatta arbetet inom området bör enligt regeringen inriktas på att få till stånd ett gemensamt nationellt radiokommunikationssystem. Systemet bör byggas ut successivt med inriktning på att åstadkomma ett landstäckande system (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 4, s. 64).

Frågan om ett gemensamt radiokommunikationssystem för de svenska public safety-myndigheterna (polis, brandkår, ambulans m.fl.) har utretts i flera omgångar. Efter det att några myndigheter arbetat med frågan på eget initiativ tillsatte regeringen den första utredningen sommaren 1997.

Flera utredningar har förespråkat ett basnät för trygghet och säkerhet med s.k. Tetrastandard. Tetra (Terrestrial Trunked Radio) är en särskild europeisk standard för mobil radiokommunikation

som tagits fram för public safety-myndigheternas behov. I Tetra-standarden finns ett antal specialfunktioner utöver de vanliga funktionerna i de allmänna mobilsystemen, bl.a. möjlighet till prioriteringar, nödlarm, snabb uppkoppling och kryptering. Tetra-standarden är inte avsedd att användas för en masskommunikationsmarknad.

Ett av de främsta skälen till att ett landstäckande gemensamt radiokommunikationssystem ännu inte införts i Sverige, är att finansieringen av ett sådant system hittills inte har kunnat lösas. Polisen är en av de aktörer som har brådskande behov av ett nytt nationellt radiosystem.

Tidigare och pågående utredningsarbete

Regeringen beslutade i juni 1997 att de ekonomiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett gemensamt radiosystem för polisväsendet, den kommunala räddningstjänsten och hälso- och sjukvården skulle klargöras (dir. 1997:92). En särskild utredare tillkallades med uppgift att utreda och lämna förslag på teknisk lösning, samverkansformer och en lösning av ägarefrågorna. Utredningen om ett gemensamt radiosystem, UGR, avlämnade i december 1998 sitt betänkande *Ett tryggare Sverige – Ett gemensamt system för mobil kommunikation* (SOU 1998:143). En av utredningens slutsatser var att Tetra-standarden uppfyllde uppställda krav för radiokommunikation för de samhällsviktiga verksamheterna, medan GSM, standarden för det dominerande systemet för allmän mobiltelefoni i Sverige, inte gjorde det. De krav som nämndes var bl.a. effektiva gruppsamtal, snabb uppkoppling, möjlighet till direkttrafik mellan terminaler eller basstationer (om andra delar av infrastrukturen slagits ut) och prioritering av användare. Vidare nämndes högt ställda krav på säkerhet och skydd, t.ex. mot avlyssning. Utredningen föreslog att regeringen i samverkan med svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och berörda statliga myndigheter skulle tillsätta en upphandlingsorganisation.

Regeringen uppdrog genom beslut i augusti 2000 åt Statskontoret att genomföra en upphandling av ett radiokommunikationssystem baserat på Tetra-standard eller annat likvärdigt system. Statskontoret överlämnade den 2 april 2001 en delrapport till regeringen. I denna redovisade Statskontoret bl.a. olika förslag till kommunikationssystem samt beräknade kostnader för de olika förslagen.

Statskontoret anförde bl.a. att myndigheten i avsaknad av bemyndigande att i samband med upphandlingen garantera en viss trafikvolym eller erbjuda villkorslån inte kunde fullfölja uppdraget med ett upphandlingsförfarande utifrån gällande direktiv och förutsättningar. Efter begäran av Statskontoret beslutade regeringen den 8 november 2001 att upphäva uppdraget.

Samma dag beslutade regeringen att bemyndiga statsrådet Mona Sahlin att tillsätta en *förhandlare* med uppdrag att föra en dialog med tänkbara användare av ett nationellt radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard eller ett annat likvärdigt system, om hur, när och till vilken kostnad dessa användare kunde och ville ansluta sig till systemet. Förhandlaren skulle presentera en eller flera tänkbara modeller för finansiering utifrån intresserade användares vilja att använda systemet och finansiera den föreslagna utbyggnaden.

Förhandlaren avlämnade en rapport till regeringen den 27 mars 2002.⁷⁰ Vad gäller alternativen GSM och UMTS, tredje generationens mobilkommunikation, framhölls att de inte borde uppfattas som konkurrerande utan snarare kompletterande, att en samordning med dessa system var önskvärd men att en upphandling i första hand borde utgå från Tetra eller annan likvärdig standard. Förhandlaren förordade en finansieringsmodell som innebar att staten skulle gå samman med andra aktörer som var intresserade av nätet och dela kostnaderna för att bygga och driva nätet med dem. Hon föreslog att regeringen i en första etapp skulle ta ansvar för att bygga ett nät som skulle täcka Syd- och Mellansverige samt Norrlandskusten. Vidare föreslog hon att en statlig delegation skulle tillsättas. Upphandlingen skulle utföras i samarbete mellan polisen och delegationen, men delegationen skulle äga nät och frekvenser, godkänna och teckna avtal med nya användare m.m.

Regeringen beslutade den 10 juni 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppgift dels att presentera ett underlag till regeringsbeslut om att genomföra en upphandling av ett avtal för ett gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet, dels att efter beslut av regeringen genomföra en sådan upphandling (dir. 2002:78). Utredningen, som tillsattes den 2 september 2002, har antagit namnet *Radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL)*.

⁷⁰ Ett nät för trygghet – Rapport från Uppdrag Tetra radiokommunikation.

Av direktiven framgår att underlaget skall innehålla en genomgång av de ekonomiska och funktionella konsekvenserna av alternativa kravnivåer. En upphandling skall utformas så att anbud med skilda tekniska och operativa lösningar möjliggörs. Det gemensamma radiokommunikationssystemet skall finansieras inom berörda statliga myndigheters anslag. Formerna för finansiering av de delar av systemet som avses att användas av kommuner och landsting behöver övervägas särskilt.

Arbetet delas upp i olika steg. I ett första steg skall RAKEL göra en genomgång av de ekonomiska och funktionella konsekvenserna av alternativa kravnivåer, klarlägga kostnader och former för fördelning av dessa mellan användare samt bedöma hur stor del av investeringen som bör finansieras gemensamt. Utredningen skall vidare föreslå metoder för att påverka anslutningen av offentliga användare, i dialog med blivande användare så långt möjligt utarbeta och sammanställa ett upphandlingsunderlag med deras kravspecifikationer och villkor samt föreslå hur eventuella konflikter mellan reglerna för frekvenstillstånd och för offentlig upphandling skall lösas. RAKEL redovisade dessa uppgifter till regeringen den 22 januari 2003 i sitt betänkande Trygga medborgare – säker kommunikation (SOU 2003:10).

I betänkandet anför RAKEL att ett gemensamt radiokommunikationssystem är angeläget för att stärka medborgarnas trygghet. Det finns så allvarliga brister i de nuvarande systemen att det är nödvändigt att vidta åtgärder genom att nu påbörja en utbyggnad av systemet. RAKEL föreslår därför att regeringen uppdrar åt den att genomföra upphandlingen av ett nationellt gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet. Enligt RAKEL bör utgångspunkterna för det fortsatta arbetet bl.a. vara följande.

- Det gemensamma systemet skall vara rikstäckande, inledningsvis undantas emellertid fjällvärlden. Utbyggnaden av systemet bör ske under åren 2004–2009. Kostnaderna beräknas till ca 2,3 miljarder kr för infrastrukturen och en årskostnad för att driva systemet på drygt 500 miljoner kr.
- Så långt möjligt bör redan investerad infrastruktur användas för det gemensamma systemet. Om försvarets telenät (FTN) kan användas för det gemensamma systemet kan årskostnaderna komma att minska med över 20 %. RAKEL har därför inlett ett samarbete med Försvarsmakten som tar sikte på att sänka kostnaderna för systemet genom användning av FTN.

- Användarna av det gemensamma systemet bör vara skydds- och säkerhetsmyndigheterna, dvs. polisen, Kustbevakningen, Tullverket, kommunal räddningstjänst, akutsjukvården och Försvarmakten. Dessutom skall andra samhällsviktiga aktörer kunna få tillgång till systemet vid särskilda händelser. Avgränsningen utesluter emellertid inte att även andra aktörer kan bli användare i framtiden.
- Staten bör äga det gemensamma systemet. Förvaltningsorganisationen utövar ägarskapet, innehar aktuella frekvenstillstånd, svarar för drift och underhåll av systemet och tillhandahåller tjänster till användarna.
- Infrastrukturen bör inledningsvis anslagsfinansieras och därefter finansieras med lån. Finansieringen av de årliga kostnaderna bör finansieras av användarna fullt ut, dock bör staten inledningsvis lämna ett driftbidrag.

I ett nästa steg skall RAKEL, om regeringen bedömer att förutsättningarna är tillräckliga för att genomföra upphandlingen och efter beslut av regeringen, utforma upphandlingen så att anbud med skilda tekniska och operativa lösningar möjliggörs. Utredningen skall resultera i avtal med systemleverantör och nätoperatör som tillhandahåller grundläggande infrastruktur och infrastruktur-tjänster som kan avropas av förvaltningsorganisationen och användare. Slutligen skall RAKEL göra en plan för ett nationellt nät. Utredningens arbete skall enligt nyss nämnda direktiv avslutas senast den 30 november 2003. Före det, senast den 1 mars 2003⁷¹, skall utredningen även ha lämnat förslag till organisation och förvaltning av de gemensamma delarna av systemet.

⁷¹ RAKEL har begärt att denna tidpunkt ändras till den 28 maj 2003.