

# Rättsliga grunder för Försvarsmaktens stöd till polisen och det övriga samhället

*Pontus Winther*

Vid svåra fredstida påfrestningar på samhället kan det förekomma att de myndigheter som har huvudansvaret för att möta dessa påfrestningar saknar tillräckliga eller lämpliga resurser. Det kan till exempel röra sig om kraftiga snöoväder, stora översvämningar, terrorism eller annan grov brottslighet, liksom andra allvarliga situationer. Då ska Försvarsmaktens personella och materiella resurser kunna användas för att stödja det övriga samhället. Detta synsätt innebär en effektiv användning av samhällets totala resurser. Det stöd som Försvarsmakten ska lämna omgärdas emellertid av ett omfattande och detaljerat rättsligt regelverk för att säkerställa en väl avvägd balans mellan effektivt resursutnyttjande och rättssäkerhet.

## Inledning

Försvarsmakten ska ge stöd till andra myndigheter, kommuner, landsting och enskilda i den utsträckning som svensk författning anger. Detta framgår av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. I förordningens 2 § står att Försvarsmakten, med befintlig förmåga och befintliga resurser, ska kunna lämna stöd till civil verksamhet. Kravet grundar sig i tanken att samhällets totala resurser ska utnyttjas på det mest effektiva sättet.

Regler om hur Försvarsmaktens stöd till polisen och det övriga samhället ska utformas finns i många olika författningar, bland annat i polislagen, förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, lagen och förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter, IKFN-förordningen och lagen om skydd mot olyckor. I detta memo beskrivs de situationer då Försvarsmakten ska eller får lämna stöd till det övriga samhället, vilken personal som får delta i sådan stödverksamhet samt de befogenheter som Försvarsmaktens personal har när sådant stöd ges, och en del därmed sammanhängande frågor. Särskilt fokus ligger på stöd till polisen.

## Stöd till det civila samhället

Försvarsmaktens stöd till det civila samhället regleras huvudsakligen i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen). Stödförordningen kan för Försvarsmaktens del sägas utgöra en utökning

och en precisering av den generella skyldigheten för myndigheter att ge varandra stöd som finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900).

### *Begäran om stöd*

Statliga myndigheter, kommuner, regioner och till och med enskilda kan begära Försvarsmaktens stöd enligt stödförordningen. Det finns inte några principiella begränsningar i fråga om vilket stöd som får begäras från Försvarsmakten. Det är dock Försvarsmakten som avgör om det begärda stödet kan ges. Exempel på typer av stöd som tidigare har getts av Försvarsmakten baserat på denna förordning är mark- och lokalupplåtelse, transporter av personal och utrustning, verkstadsresurser, trafikdirigering, röjning av explosivämnen och brobyggen. Det har också förekommit att Försvarsmakten har hyrt ut eller lånat ut materiella resurser av olika slag samt bidragit med övervakning av lufterum i samband med internationella toppmöten.

Det finns inte heller några principiella begränsningar avseende vilka resurser som Försvarsmakten får stödja det civila samhället med. Försvarsmakten har därför möjlighet att stödja det övriga samhället med alla de resurser som myndigheten har till sitt förfogande. Stödet får enligt 6 § stödförordningen ges endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och stödet inte allvarligt hindrar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet eller verksamhet som Försvarsmakten bedriver enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Polisen är en av de aktörer som har rätt att begära stöd av Försvarsmakten enligt stödförordningen. Stödförordningen utgör i detta avseende ett komplement till den allmänna regeln i 6 § 4 st. polislagen (1984:387), enligt vilken alla myndigheter (inklusive Försvarsmakten) är skyldiga att stödja polisen i dess arbete. Vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer är Försvarsmakten dessutom, på begäran av sjukvårdshuvudman, skyldig att utföra transporter med helikopter, 3 § stödförordningen. Med "sjukvårdshuvudman" avses här region eller kommun som ansvarar för sjukvård.

En begäran om stöd enligt stödförordningen ska enligt 13 § göras till Högkvarteret. Om en sådan begäran inkommer är det överbefälhavaren som fattar beslut om Försvarsmaktens stöd, 13 § 1 st. stödförordningen. Där framgår också att överbefälhavaren får delegera beslutanderätten i denna fråga. Om begäran endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning får begäran om stöd göras hos någon annan organisationsenhet inom Försvarsmakten, 13 § 2 st. stödförordningen. Vad som avses med "utrustning eller tjänster av mindre omfattning" är inte specificerat. I tveksamma fall ska beslut fattas av överbefälhavaren eller den som han eller hon har delegerat beslutanderätten till.

#### *Personal som får medverka*

Som huvudregel får all personal i Försvarsmakten medverka vid stöd till civil verksamhet. Den personal som deltar måste emellertid ha lämplig utbildning för uppgiften, samt i övrigt ha nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften, 8 § stödförordningen.

Möjligheten att använda totalförsvarspliktig personal under grundutbildning eller repetitionsutbildning för stödsatser är begränsad enligt 9 § stödförordningen. Sådan personal är bara skyldig att delta i stödsatser om insatsverksamheten kan tjäna som utbildning för den tänkta krigsuppgiften i enlighet med 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. När Försvarsmakten lämnar stöd enligt stödförordningen får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda, 7 § stödförordningen. Skälen till denna restriktiva syn på Försvarsmaktens vålds- och tvångsåtgärder mot enskilda brukar motiveras mot bakgrund av händelserna i Ådalen 1931, där militär personal användes för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet under en demonstration och där fem personer dödades av militär skottlossning. Alltsedan dess har det gjorts en distinkt avgränsning när det gäller Försvarsmaktens vålds- och tvångsmandat mot enskilda vid stöd till det övriga samhället.



**Figur 1.** TOTALFÖRSVARÖVNING AURORA 23

**Källa:** Anders Wiklund / TT Bilden är något beskuren

Det enda undantaget från denna princip finns i lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (se mer härom nedan). Försvarsmaktens personal får vidare inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas, 10 § stödförordningen. Begreppet ”en inte obetydlig risk” har i lagens förarbeten tolkats som att skaderisken inte får vara större än vid sedvanlig övningsverksamhet.

Baserat på stödförordningen får Försvarsmakten exempelvis ge polisen stöd med transporter, trafikdirigering, CBRN-skydd och röjning av explosiva ämnen eller stöd med luftlägesbild och övervakning av avspärningar av luftrum. Eftersom stöd inte får lämnas enligt stödförordningen om Försvarsmaktens personal riskerar att hamna i situationer där de kan behöva bruka tvång eller våld mot enskilda är utrymmet begränsat att ge stöd med exempelvis bevakning, patrullering eller annat fysiskt skydd av personer eller egendom. Ska stöd lämnas i form av sådan verksamhet måste det noggrant övervägas hur verksamheten kan genomföras på ett meningsfullt sätt utan att Försvarsmaktens personal riskerar att hamna i situationer där vålds- eller tvångsanvändning kan behövas.

#### *Ledningsförhållanden*

En utgångspunkt vid Försvarsmaktens stöd till det övriga samhället är att civil verksamhet alltid ska bedrivas och ledas av civila organ. Detta gäller också när Försvarsmakten ger stöd till det övriga samhället enligt stödförordningen. En enhet inom Försvarsmakten som lämnar stöd till civil verksamhet enligt stödförordningen ska emellertid alltid stå under befäl av en militär chef, 11 § stödförordningen.

#### **Stöd till polisen med helikoptertransporter**

Polisen får begära stöd av Försvarsmakten i form av helikoptertransporter som är av större vikt för genomförandet av polisiära insatser. Förutsättningarna för detta stöd regleras i förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter (helikopterstödförordningen). Stöd till polisen med helikoptertransporter är en särskild uppgift för Försvarsmakten. Detta framgår av 3 b § moment 8 i förordningen med instruktion för Försvarsmakten.

#### *Begäran om stöd*

Polismyndigheten eller säkerhetspolisen får begära Försvarsmaktens stöd enligt helikopterstödförordningen. Begäran om stöd ska göras till Högkvarteret enligt 5 § helikopterstödförordningen. I samma paragraf framgår

att om en sådan begäran inkommer till Försvarsmakten är det överbefälhavaren som fattar beslut om Försvarsmaktens stöd. Där framgår också att överbefälhavaren får delegera beslutanderätten i denna fråga.

Polisen får begära stöd med helikoptertransporter om de är av större vikt för genomförandet av polisiära insatser. Det stöd som helikopterstödförordningen reglerar avser således transporter, företrädesvis av personer och materiel. Det förefaller därför som att annan verksamhet med helikopter, till exempel spaning—med eller utan optiska eller andra hjälpmedel—faller utanför det stöd som avses i denna förordning.

Stödet avser vidare, till skillnad från vad som om-



**Figur 2.** MARINÖVNING STOCKHOLMS SKÄRGÅRD.

**Källa:** Paul Wennerholm / TT Bilden är något beskuren

fattas av stödförordningen, helikoptertransporter endast i den mån transporten är av ”större vikt” för polisiära insatser. Med transporter ”av större vikt” verkar i förarbetena framför allt avses transporter i situationer där det är viktigt att snabbt kunna sätta in polisiära resurser, till exempel vid terrorismbekämpning och annan grov brottslighet. Helikopterstödförordningen reglerar inte särskilt vilken typ av helikopterresurser som Försvarsmakten ska stödja polisen med, men det ligger i sakens natur att det ska vara helikopterresurser med vilka Försvarsmakten kan ge det transportstöd som efterfrågas.

Försvarsmakten är skyldig att ge det stöd som polisen begär enligt helikopterstödförordningen, såvida det inte finns ”synnerliga skäl” för annan användning av helikopterresurserna, 2 § helikopterstödförordningen. Undantagsregeln avseende ”synnerliga skäl” ska troligen tolkas på samma sätt som motsvarande regel i lagen om stöd vid terrorismbekämpning (se vidare nedan). I förarbetena till denna lag anges att Försvarsmakten bara får neka begärt stöd om givandet av det skulle medföra mycket stora problem att möta ett väpnat angrepp, att upprätthålla territoriell integritet, att genomföra internationella insatser eller att genomföra insatser med stöd av lagen om skydd mot olyckor.

### Personal som får medverka

När Försvarsmakten lämnar stöd enligt helikopterstödförordningen får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda, se 3 § helikopterstödförordningen. Denna bestämmelse överensstämmer således med den som finns i stödförordningen (se ovan). Däremot finns det ingen bestämmelse i helikopterstödförordningen motsvarande den i 10 § stödförordningen, som anger att stöd inte får lämnas om det innebär en inte obetydlig risk att Försvarsmaktens personal kan komma att skadas. Eftersom stöd till polisen med helikoptertransporter, enligt förordningen med instruktion för Försvarsmakten, är en ordinarie uppgift för Försvarsmakten förutsätts Försvarsmakten enligt förarbetena hantera de risker som uppkommer i samband med denna typ av stöd.

### Ledningsförhållanden

En utgångspunkt vid Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter är, liksom vid stöd enligt stödförordningen, att civil verksamhet ska bedrivas och ledas av civila organ. Därför ska en enhet som lämnar stöd enligt helikopterstödförordningen stå under direkt ledning av polisen, 4 § helikopterstödförordningen. En enhet som används som stöd till polisen med helikoptertransporter ska enligt samma paragraf dock alltid stå under befäl av en militär chef.

### Stöd till polisen vid terrorismbekämpning

I Sverige är det polisen som har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Polisens uppgifter framgår bland annat i 2 och 3 §§ polislagen. Inom polisen har Säkerhetspolisen ett särskilt ansvar för att leda och bedriva verksamhet för terrorismbekämpning, medan Polismyndigheten genomför direkta polisinsatser i samband med sådan verksamhet. Andra myndigheter än polisen har mycket begränsade direkta uppgifter avseende terrorismbekämpning. Vissa myndigheter, till exempel Migrationsverket, har dock skyldighet att bistå Säkerhetspolisen i frågor som rör terrorism inom ramen för sina ordinarie uppgifter.

Efter händelserna den 11 September 2001, då Al Qaeda utsatte USA för flera terroristdåd genom att störta trafikflygplan in i byggnader på flera ställen i USA, uppstod i Sverige frågan hur polisens resurser och kompetens kunde kompletteras av andra myndigheters för att mer effektivt möta det hot mot samhället som terrorism utgör. 2006 antog riksdagen

en lag—lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning—som ger Försvarsmakten möjligheter att bistå polisen vid terrorismbekämpning. Lagen åtföljs av förordningen (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Förordningen innehåller bland annat föreskrifter om beslutsmandat samt föreskrifter om utbildning, övning och övriga kvalifikationer för försvarsmaktspersonal som deltar i insatser med stöd av lagen. Lagen om stöd vid terrorismbekämpning kompletterar övrig stödlagstiftning genom att den ger Försvarsmakten möjlighet att stödja polisen vid terrorismbekämpning också med insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda, 1 §.

Eftersom våld och tvång mot enskilda—särskilt i fredstid—innebär långtgående ingrepp i enskildas fri- och rättigheter enligt både 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen, bland annat avseende skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp (regeringsformen 2 kap. 6 §) och frihetsberövanden (regeringsformen 2 kap. 8 §), får sådana åtgärder endast vidtas om det finns lagstöd och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (regeringsformen 2 kap. 20 – 21 §§).

### Begäran om stöd

Enligt 1 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning är det endast Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som får begära Försvarsmaktens stöd vid terrorismbekämpning. Denna regel bekräftar huvudregeln i svensk rätt att det är polisen som ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brott, inklusive terroristbrott. Försvarsmakten har alltså ingen rätt enligt denna lag att på eget initiativ ingripa mot terroristbrott.

Polisens begäran om stöd enligt denna lag ska göras till Högkvarteret. Om en sådan begäran inkommer till Försvarsmakten är det överbefälhavaren som fattar beslut om Försvarsmaktens stöd till polisen. Detta framgår av 2 § 2 st. förordningen om stöd vid terrorismbekämpning. Där framgår också att överbefälhavaren får delegera beslutanderätten i denna fråga.

Polisen får bara begära stöd enligt lagen om stöd vid terrorismbekämpning om samtliga tre kriterier i lagens 1 § 1 st. är uppfyllda. De är att:

1. *Stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en gärning som kan utgöra terroristbrott eller försök, förberedelse, stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådana brott.*

Polisen får således inte begära Försvarsmaktens stöd för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller

för någon annan av polisens uppgifter, utan enbart för att ingripa mot en särskilt allvarlig brottstyp, nämligen terroristbrott. Ett terroristbrott skulle enligt förarbetena till exempel kunna vara en attack med flygplan, kapning av fartyg, gisslantagning i skola, angrepp mot vattenmagasin, attentat mot en idrottsarena eller kapning av tåg på Öresundsbron. Den exakta definitionen av vilka gärningar som utgör terroristbrott finns i 4 § terroristbrottslagen (2022:666). Den beskrivs strax nedan.

**2. Ingreppet innebär att det krävs resurser som polisen inte själv har.**

Försvarsmaktens stöd får bara begäras enligt denna lag om det rör terrorismbekämpning som kräver stöd med resurser som polisen själv inte har tillgång till. Det kan särskilt vara fråga om resurser för att möta terrorangrepp från luften eller till sjöss.

**3. Regeringen har lämnat sitt medgivande.**

Innan polisen får begära stöd från Försvarsmakten enligt denna lag måste regeringen ha lämnat sitt medgivande. I brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom behövs inte regeringens medgivande. Regeringen ska i sådant fall snarast underrättas om begäran, och i efterhand pröva om begäran ska undanröjas eller bestå.

Dessa tre kriterier gör det tydligt att polisens rätt att begära stöd från Försvarsmakten vid terrorismbekämpning är relativt begränsad, och att begäran om stöd baserat på lagen om stöd vid terrorismbekämpning endast är tänkt att kunna göras i undantagsfall.

Av det första kriteriet framgår att polisen bara får begära stöd av Försvarsmakten i samband med ingripande mot *terroristbrott*. Ett terroristbrott definieras i 4 § terroristbrottslagen som att en person:

- begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott, under förutsättning att:
- denna gärning allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och
- avsikten med gärningen är att:
  - injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller del av en befolkning, eller
  - otillbörligen tvinga offentliga organ eller mellanstatliga organisationer att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
  - allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

Det krävs alltså, för att en handling ska utgöra terroristbrott *dels* en specifik brottslig gärning, *dels* att gärningen allvarligt kan skada Sverige som land och *dels* att den är företagen med en viss angiven avsikt, såsom att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen, att tvinga offentliga organ, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra vissa grundläggande strukturer i Sverige. Gärningar som visserligen kan vara av så allvarlig art att de skadar Sverige som land, till exempel gängkriminalitet i form av sprängdåd eller andra allvarliga eller omfattande våldsdåd, utgör således inte terroristbrott om det inte också finns en *avsikt* att åstadkomma någon av de i tredje punkten angivna effekterna.

Eftersom polisens arbete med terrorismbekämpning utgör en mycket viktig verksamhet för skyddet av samhället är utrymmet för Försvarsmakten att neka polisen stöd vid sådan verksamhet litet. Försvarsmakten får neka att lämna stöd bara om det skulle innebära ”synnerligt hinder” för Försvarsmaktens ordinarie verksamhet att ge det begärda stödet, 2 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning. Enligt förarbetena till lagen får stöd bara nekas om lämnandet av det skulle medföra *mycket stora problem* att möta ett väpnat angrepp, att upprätthålla territoriell integritet, att genomföra internationella insatser eller att genomföra insatser med stöd av lagen om skydd mot olyckor.

Stöd får också nekas om Försvarsmakten inte har lämpliga resurser. Denna begränsade rätt att neka stöd till polisen vid terrorismbekämpning kan jämföras med Försvarsmaktens mer omfattande rätt (till och med *skyldighet*) att i vissa fall neka en begäran om stöd som gjorts enligt stödförordningen. Polisen får begära stöd enligt lagen om stöd vid terrorismbekämpning även om det finns risk att Försvarsmaktens personal kan komma att skadas vid en sådan insats. Det finns därför inte någon rätt för Försvarsmakten att neka polisen stöd på denna grund. Också detta är en skillnad jämfört med begäran om stöd baserad på stödförordningen.

*Personal som får medverka*

Som huvudregel får all personal i Försvarsmakten medverka vid stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Den personal som deltar måste dock ha lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften, samt ha nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften, 4 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning.

Enligt lagens 6 § är möjligheten att använda totalförsvarspliktig personal under grundutbildning eller repetitionsutbildning för stödinsatser begränsad. Sådant personal är bara skyldiga att delta i stödinsatser om insatsverksamheten kan tjäna som utbildning för den

tänkta krigsuppgiften i enlighet med 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt. Om totalförsvarspliktig personal används i stödinsats får sådan personal inte användas för uppgifter som kan medföra ”en inte obetydlig risk” för att den kan komma att skadas. Begreppet ”en inte obetydlig risk” har i lagens förarbeten tolkats som att skaderisken inte får vara större än vid sedvanlig övningsverksamhet.

#### Vålds- och tvångsbefogenheter

Vid insatser som baseras på lagen om stöd vid terrorismbekämpning har deltagande personal från Försvarmakten befogenhet att använda våld eller tvång och vidta andra åtgärder mot enskilda i samma utsträckning som poliser har enligt polislagen (så kallad ”polis-mans befogenhet”). Detta framgår av 5 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning. Denna vålds- och tvångsbefogenhet utgör således ett undantag från huvudregeln att Försvarmakten inte får användas för uppgifter som innebär att dess personal kan komma att använda våld eller tvång mot enskilda vid stöd till det övriga samhället.

Detta undantag har delvis motiverats med att vålds- och tvångsåtgärderna i enlighet med lagen endast får användas för ett mycket begränsat syfte, nämligen för att ingripa mot den allvarliga typ av brottslighet som terroristbrott utgör. Sådana insatser måste dessutom alltid ske under ledning av polisen, 3 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning. Befogenheterna att vidta vålds- och tvångsåtgärder för den försvarsmaktspersonal som deltar i polisens terrorismbekämpning omfattar alltså inte ingripanden mot andra gärningar än sådana som kan utgöra terroristbrott. Inte heller omfattar de ingripanden mot störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Ingripanden i sådana situationer får bara göras av poliser. Befogenheten att vidta vålds- och tvångsåtgärder enligt lagen om stöd vid terrorismbekämpning skiljer sig betydligt från de befogenheter att vidta vålds- och tvångsåtgärder som krigets lagar ställer upp, och som huvuddelen av Försvarmaktens personal är tränad att följa i väpnad konflikt (se t.ex. Pontus Winther, *FOI Memo 7823*, Rysslands invasion av Ukraina – så reglerar krigets lagar den väpnade striden). Vålds- och tvångsbefogenheterna enligt lagen om stöd vid terrorismbekämpning utgår strikt från respekten för enskildas (även misstänkta terroristers) mänskliga fri- och rättigheter, så som de uttrycks i bland annat regeringsformens andra kapitel och Europakonventionen. I dessa rättskällor regleras bland annat enskildas rätt till liv, rätt att inte bli utsatt för påtvingade kroppsliga ingrepp och rätt till personlig frihet.

Dessa fri- och rättigheter får bara inskränkas under vissa särskilda förutsättningar och bara genom lag. Försvarmaktens personal som stödjer polisen vid terrorismbekämpning får därför bara använda våld och tvång i samma utsträckning som en polisman. I 10 § polislagen står det att en polisman får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd endast *om andra medel är otillräckliga* och det med hänsyn till omständigheterna framstår som *försvarligt*, under förutsättning att:

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

Alla ingripanden av Försvarmaktens personal vid stöd till polisen vid terrorismbekämpning måste ske i enlighet med de två grundläggande principerna i polislagen, de så kallade *behovs- och proportionalitetsprinciperna*. Dessa principer ligger till grund för 8 § polislagen. Där står att ingripanden måste ske på ett sätt som är *försvarligt* med hänsyn till ingripandets syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas, får detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Ingripande med våld eller tvång av Försvarmaktens personal bör enligt förarbetena

till lagen om stöd vid terrorismbekämpning i princip endast ske på direkt order av polisens insatsledning.

Försvarsmaktspersonal som deltar i en stödsats har samma befogenhet som en polisman att i brådskande fall gripa någon även utan anhållningsbeslut, under förutsättning att det finns skäl att anhålla denna person. Detta framgår av 5 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning, som hänvisar till 24 kap. 7 § 1 st. rättegångsbalken. Försvarsmaktspersonal som deltar i insats baserad på lagen om stöd vid terrorismbekämpning (och även annars) har i övrigt samma rätt som vem som helst att vidta åtgärder i nödvärn och nöd enligt 24 kap. 1–2 §§ brottsbalken, samt att genomföra envarsgräpande enligt 24 kap. 7 § 2 st. rättegångsbalken.

Det är avslutningsvis värt att notera att Försvarsmakten har rättsliga befogenheter att vidta vålds- och tvångsåtgärder mot enskilda även i andra fall än de som diskuteras här. Detta gäller särskilt vid kränkning av svenskt territorium enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium i fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) och vid bevakning av militära skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Dessa fall berörs emellertid inte närmare i detta memo.

#### *Ledningsförhållanden*

Liksom fallet är vid stöd enligt stödförordningen och helikopterstödförordningen gäller också vid Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning att civil verksamhet ska bedrivas och ledas av civila organ. När Försvarsmakten stödjer polisen vid terrorismbekämpning får Försvarsmakten således inga självständiga uppgifter, utan stödjande enhet från Försvarsmakten ska stå under direkt ledning av polisen. En enhet från Försvarsmakten som stödjer polisen vid terrorismbekämpning ska emellertid alltid stå under befäl av en militär chef, 6 § lagen om stöd vid terrorismbekämpning. I lagens förarbeten framgår vidare att en stöduppgift från polisen till den stödjande enheten inom Försvarsmakten ska vara formulerat som ett uppdrag. Försvarsmakten ska tillämpa sina egna ledningsmetoder och ledningssystem vid sådana insatser. Den militära chefen ska stå i kontinuerlig förbindelse med polisens insatsledning och fortlöpande följa de instruktioner som lämnas av denna.

#### **Sammanfattning**

Försvarsmaktens möjlighet och skyldighet att stödja det övriga samhället med materiella och personella resurser varierar beroende på den aktuella situationen. Som huvudregel ska Försvarsmaktens stöd begäras av andra myndigheter, kommuner, regioner eller enskilda. Försvarsmaktens stöd till det övriga samhället innebär ofta ett effektivare utnyttjande av samhällets totala resurser än vad som annars vore fallet.

Befogenheterna för den försvarsmaktspersonal som deltar i stödåtgärder varierar beroende på situationen. I de flesta fall där Försvarsmakten stödjer det övriga samhället har Försvarsmaktens personal ingen befogenhet att använda vålds- eller tvångsåtgärder, och personalen får inte heller användas i situationer där det finns en risk att den kan komma att använda våld eller tvång mot enskilda. Det enda tillfället då Försvarsmaktens personal har befogenhet att använda vålds- och tvångsåtgärder vid stöd till det övriga samhället är när den stödjer polisen vid terrorismbekämpning. Då har Försvarsmaktens personal polisens befogenhet. När Försvarsmakten ger stöd åt det övriga samhället ska det ske under ledning av ett civilt organ, men den stödjande enheten ska stå under befäl av en militär chef. Bestämmelserna om Försvarsmaktens stöd till det övriga samhället bygger på en avvägning mellan principen om ett effektivt utnyttjande av samhällets samtliga resurser och den särskilda uppgift som Försvarsmaktens har, nämligen att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Genom att lagstiftningsvägen reglerar om, när och hur Försvarsmaktens stöd får begäras respektive lämnas säkerställs ett mer effektivt resursutnyttjande i samhället samtidigt som erforderliga rättssäkerhetsgarantier för framför allt vålds- och tvångsåtgärder garanteras. ■

*Jur. dr Pontus Winther är forskningsledare och bedriver rättsvetenskaplig forskning vid FOI:s enhet Asymmetriska hot. Detta memo är skrivet inom ramen för projekt Juridisk motståndskraft.*

## Källor

- Prop. 2005/06:111, Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
- SOU 2001:98, Stöd för Försvarsmakten
- SOU 2005:70, Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning
- SOU 2008:129, Helikoptern i samhällets tjänst
- Justitieutskottets betänkande 2005/06:JuU17, Stöd till polisen vid terrorismbekämpning
- Promemorian Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet (Fö2013/1312/MFI)
- Promemoria med förslag till författningsreglering av Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter (Fö2016/01451/RS)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 – Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK
- Viktoria Asp, Fredrik Bynander, Pär Daléus, Jenny Deschamps-Berger, Daniel Sandberg och Erik Schyberg (Försvarshögskolan), Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014, FHS-beteckning: 640/2014 (2014)