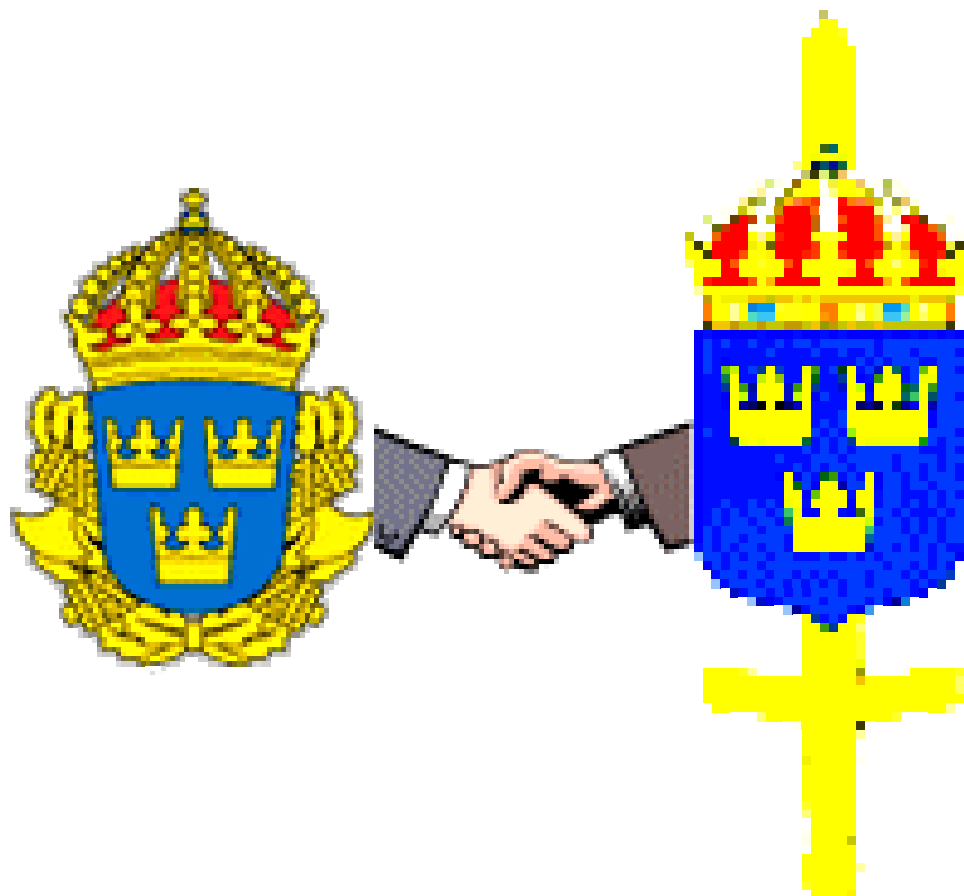


# Försvarsmaktens samverkan med civila myndigheter

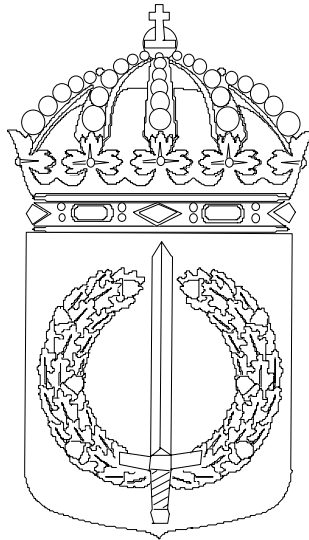
Polissamverkan, hot eller möjlighet



Enskild uppsats vid Försvarshögskolan

Örlkn Magnus Jönsson

ChP 00/02



# FÖRSVARSHÖGSKOLAN

## Enskild uppsats

|  |                                    |                           |
|--|------------------------------------|---------------------------|
| Uppsatsförfattare:<br>Örlkn Magnus Jönsson   | Förband:<br>3.Ysflj                | Kurs:<br>Chp 00-02, Avd 2 |
| FHS Handläggare:<br>Prof Kent Zetterberg, övlt Stefan Ring   |                                    |                           |
| Uppdragsgivare:<br>FHS, ISS  | Ämnets beteckning:<br>19 100: 2044 | Kontaktman:               |
| <p><b><u>Försvarsmaktens samverkan med civila myndigheter</u></b><br/>Polissamverkan, hot eller möjlighet.</p> <p><b><u>Sammandrag</u></b></p> <p>Beskriv den nuvarande situationen avseende samverkan mellan den svenska Försvarsmakten och civila myndigheter, i första hand polisen. Både politiska och organisatoriska aspekter skall belysas.</p> <p>Denna uppsats har genomförts i form av en policyanalys där både den rationalistiska likväl som de inkrementalistiska modellen har utnyttjats. För att förstå metoden beskriv den säkerhetspolitiska processen såväl i text som i illustrationsform.</p> <p>Bakgrunden till det rådande svenska dilemma rörande civil-militär samverkan kan härledas till Ådalenincidenten 1931. Utöver detta påverkar den breddade säkerhetsagendan likväl som nyligen inträffade händelser såsom Göteborgskravallerna och terroristattacken i USA den rådande inställningen till problematiken.</p> <p>De konstitutionella förutsättningarna redogörs för genom en beskrivning av gällande lagstiftning och styrande förordningar.</p> <p>En jämförelse med andra staters lösning på problematiken görs med Norge, Frankrike och Japan. Ett stort urval av offentliga utredningar med inriktning mot uppsatsens specifika problematik har gjorts under det senaste decenniet. Dessa presenteras i syfte att belysa den nuvarande politiska situationen.</p> <p>Slutligen genomförs en diskussion där ovanstående fakta tas i beaktande vilket resulterar i en rekommendation att det nu är lämplig tidpunkt för förändringar i de styrande lagarna i syfte att uppnå en bredare samverkan mellan Försvarsmakten och den nationella polisen.</p> |                                    |                           |

## **Abstract**

### **The Armed Forces co-operation with civilian authorities**

#### **A threat or a possibility**

Describe the present situation concerning co-operation between the Swedish Armed Forces and civilian authorities, especially with the police. Both political and organisational conditions will be analysed.

#### **Summary**

This essay has been conducted as a policy analysis using both the rational and the incrementalistic models. To understand this method the security policy process is illustrated as well as being described in text.

The background to the present Swedish dilemma is described starting from Ådalen 1931 to the present situation including the wider security agenda as well as recently occurred incidents such as the street disturbances in Gothenburg and the terrorist attacks in the USA.

The constitutional situation is described concerning laws and formal regulations.

A comparison with other states and their solutions to the problem has been made with Norway, France and Japan.

A lot of official reports on this topic have been expounded during the last decade, which are presented and used to show the present political situation in Sweden.

Finally, in the discussion part, all of the above mentioned is taken into consideration and a recommendation is put forward stating that it at present is the perfect time to make the proper constitutional changes in order to allow a broader co-operation between the Swedish Armed Forces and the national police.

## **Innehållsförteckning**

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1.    | Inledning.....                                       | 3  |
| 1.1   | Syfte .....  | 4  |
| 1.2   | Frågeställningar .....                               | 5  |
| 1.3   | Disposition .....                                    | 5  |
| 1.4   | Avgränsningar .....                                  | 6  |
| 1.5   | Centrala begrepp .....                               | 7  |
| 1.6   | Metod .....  | 8  |
| 1.7   | Den säkerhetspolitiska processen.....                | 8  |
| 1.8   | Policyanalys .....                                   | 11 |
| 1.8.1 | Den rationalistiska modellen.....                    | 12 |
| 1.8.2 | Den inkrementalistiska modellen.....                 | 12 |
| 1.8.3 | Processens faser.....                                | 13 |
| 2.    | Bakgrund .....                                       | 16 |
| 2.1   | Ådalensyndromet 1931 .....                           | 16 |
| 2.2   | Den vidgade säkerhetsbegreppet.....                  | 17 |
| 2.3   | Nya hot och inträffade händelser .....               | 19 |
| 2.4   | Minskade anslag.....                                 | 21 |
| 2.5   | Den förändrade hotbilden.....                        | 22 |
| 3.    | Lagar, förordningar och författningar .....          | 24 |
| 3.1   | Allmänt.....   | 24 |
| 3.2   | Gällande regelverk .....                             | 24 |
| 3.3   | Undantag .....                                       | 28 |
| 3.4   | Begränsning eller möjlighet? .....                   | 29 |
| 4     | Internationell utblick.....                          | 31 |
| 4.1   | Allmänt.....   | 31 |
| 4.2   | Norge.....   | 31 |
| 4.3   | Frankrike .....                                      | 33 |
| 4.4   | Japan.....   | 33 |
| 4.6   | Alternativa vägval .....                             | 35 |
| 5.    | Den nya tiden och dess krav .....                    | 37 |
| 5.1   | Utredningar och uppdrag.....                         | 38 |
| 5.1.1 | SOU 1995:29 Civilt bruk av försvarets resurser ..... | 38 |
| 5.1.2 | SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid.....                | 41 |
| 5.1.3 | SOU 2001:98 Stöd från Försvarsmakten .....           | 43 |
| 5.2   | GotSam.....  | 49 |
| 5.3   | Regeringens proposition 2001/02:158 .....            | 50 |
| 5.4   | Reflektion .....                                     | 52 |
| 5.5   | Dimensionella och organisatoriska krav .....         | 53 |
| 5.5.1 | Förutsättningar för en effektiv samverkan .....      | 53 |
| 5.5.2 | Att föra samman militära och civila kulturer .....   | 54 |
| 5.6   | Probleminventering .....                             | 55 |
| 6.    | Sammanfattning.....                                  | 57 |

|  |    |
|--|----|
| 7. Avslutande diskussion.....          | 60 |
| 7.1 Behövs en förändring? .....        | 60 |
| 7.2 Går den att genomföra? .....       | 62 |
| 7.3 Vilka blir konsekvenserna? .....   | 63 |
| 7.4 Slutsats .....                     | 65 |
| Referenser.....                        | 67 |
| Bearbetningar .....                    | 68 |
| Handböcker .....                       | 68 |
| Tidnings- och tidskriftsartiklar ..... | 69 |
| Källor på Internet .....               | 69 |
| Föreläsningar och seminarier .....     | 69 |

## 1. Inledning

*”Sedan några år framstår de militära hoten mot Sverige som allt mindre sannolika. En till stora delar ny politisk karta och en förändrad militär och politisk maktstruktur i vårt närområde har inneburit att icke-militära risker och kriser, likväl som nya samverkansmöjligheter, har kommit mer i fokus. Hoten mot vår säkerhet och trygghet måste därför under överskådlig tid kunna mötas med en bred arsenal av åtgärder...”<sup>1</sup>*

Detta är något som tagits fasta på i och med den breddade uppgiftsställning som Försvarsmakten (härefter förkortat FM) under senare år ålagts. Denna breddning kan göras inom ett stort antal områden. En sådan breddning är en utökad samverkan mellan FM och polisen. Denna fråga har varit och är alltså mycket känslig. Debatter i massmedia och inom den politiska sfären talar om risker för en upprepning av de tragiska händelserna i Ådalen i maj 1931.

Diskussionen kring polis/militär samverkan har under de senaste decennierna till stor del rört sig kring denna fråga vilket har lett till att de eventuella fördelar en utökad samverkan skulle kunna föra med sig har hamnat i skymundan. Minskade ekonomiska förutsättningar och en förändrad världsbild samt till viss del en minskande historisk medvetenhet har inneburit att frågan om utökade samverkansmöjligheter tagit fart.

Under det senaste decenniet har hotet mot landets säkerhet förändrats i sina grundvalar. Detta har inte minst aktualiserats under 2001. Gränserna mellan militära och andra hot har blivit mer och mer utsuddade. Det rör sig om så vitt skilda områden som terrorism, huliganism, ekonomiska hot, IT-hot m.fl. Här kan man peka på allt från Göteborgs- och Genuakravallerna till 11-september händelserna i New York och det därpå följande kriget i Afghanistan. Sverige har under lång tid varit förskonat från liknande illdåd varför den förändrade hotbilden ej fått den, vare sig politiska eller massmediala, uppmärksamhet den

---

<sup>1</sup> Sundelius, Stern och Bynander, Krishantering på Svenska, Förord

kanske borde ha fått. Under sommaren 2001 lämnade försvarsberedningen<sup>2</sup> över en rapport till försvarsminister Björn von Sydow med bl.a. förslag på utvidgade samverkansmöjligheter mellan FM och polisen för att möta dessa hot. Bara förslaget i sig resulterade i att både positiva och negativa åsikter ventilerades i samtliga medier.<sup>3</sup> Dessutom slutredovisades i november 2001 den utredning vilken beslutades av regeringen den 30 november 2000.<sup>4</sup>

I skrivande stund har regeringen precis offentliggjort en proposition som till stora delar grundar sig på denna utredning.<sup>5</sup> Däremot är det fortfarande osäkert huruvida propositionen kommer leda till några egentliga förändringar i det lagrum som styr samverkan mellan FM och de civila myndigheterna, och då i första hand polisen, eller om resultatet kommer att bli fler utredningar för förtydligande av det gällande lagrummet. Huvudfrågan i dag kan anses vara huruvida ämnet kommer att politiseras och därigenom bli en av ingredienserna i höstens valdebatt, eller om man skall välja att genomföra förändringar.

I dag finns det många förespråkare för att utveckla en samhällsförstärkande samverkan mellan de myndigheter som har förmåga att agera i säkerhetsrelaterad verksamhet av nationell eller internationell karaktär. Dessa förespråkare motiverar ofta sin ståndpunkt med den nya hotbilden likväl som resultaten av de senaste årens utredningar inom detta område. Huruvida en förändring är nödvändig eller ens politiskt och/eller organisatoriskt genomförbar måste anses som en intressant analysuppgift.

## 1.1 Syfte

Huvudsyftet med denna uppsats är att belysa den nuvarande politiska inriktningen för samverkan mellan FM och övriga myndigheter samt att analysera förutsättningarna för en förändring i dessa samverkansmöjligheter. I

---

<sup>2</sup> Försvarsberedningen är ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen.

<sup>3</sup> En enkel artikelsökning på Internet ger vid handen en mycket stor bredd avseende artiklar som kommenterar Försvarsutskottets betänkande. Inte helt oväntat är det diametralt olika tolkningar av betänkandet. De svartaste rubrikerna kommer dock från de tidningar som påpekar riskerna för ett nytt Ådalen. Se t.ex. Västerbottens-Kuriren 2001-09-01, "Försvar i gråzon" och Aftonbladet 2001-08-04, "Förslaget leder till mer våld mot demonstranter".

<sup>4</sup> SOU 2001:98, Stöd från Försvarsmakten, Stockholm 2001

<sup>5</sup> Regeringens proposition 2001/02:158, Samhällets säkerhet och beredskap

första hand kommer analysen att beröra FM samverkan med polisen, varvid förutsättningarna inom både den politiska dimensionen likväl som eventuella organisationsrelaterade problem mellan myndigheterna analyseras.

## 1.2 Frågeställningar

Uppsatsens övergripande frågeställning är:

- Vilka är huvudargumenten för en utökad samverkan respektive för en fortsatt begränsning?
- Går det att se några organisatoriska problem hos de båda huvudaktörerna som skulle kunna försvåra eller förenkla en utökad samverkan?

Huvudfrågeställningarna ger ett antal underfrågor som jag dessutom avser att besvara:

- Är det nödvändigt, med hänsyn tagen till den så kallade ”breddade hotbilden” samt dessutom med de minskande ekonomiska anslagen i åtanke, att förändra förutsättningarna för samverkan mellan FM och polisen?
- Vad betyder i sammanhanget den förändrade hotbilden. Har de allvarliga händelser (Göteborg, Genua, New York mfl) som inträffat under de senaste åren på något avgörande sätt förändrat den politiska inställningen till samverkan mellan polis och militär?
- Vad kan man, från de olika aktörernas (politiker, FM, polisen) horisont, se som möjliga samverkansområden?

## 1.3 Disposition

Inledningsvis ger jag en översiktlig bakgrundsbeskrivning innehållande de historiska och dagsaktuella orsakerna till ämnets aktualitet. Därefter kommer jag att ge en överblick över de lagar och förordningar som i dagsläget är styrande för samverkan.



Efter att kort beskrivit ett antal alternativa lösningar, där jag belyser hur andra stater valt att behandla de säkerhetspolitiska problemen, kommer jag att presentera det aktuella arbetsläget i Sverige rörande inventering av och förslag till förändring av den svenska modellen.

I den avslutande diskussionen gör en egen personlig analys av för- respektive nackdelar med en eventuell förändring. Dessutom gör jag en kortare reflektion över vilka eventuella konsekvenser en förändring skulle medföra politiskt, ekonomiskt och organisatoriskt.

#### **1.4 Avgränsningar**

Uppsatsen behandlar i första hand utformningen av en övergripande svensk policy. Detta gör att jag ej kommer att djupare behandla den samverkan som redan idag genomförs på regional eller lokal nivå om inte detta är av vital betydelse för helheten i uppsatsen. Jag kommer av samma anledning ej heller att beskriva de eventuella åtaganden Sverige kan komma att åtaga sig inom detta område på den internationella scenen.

Samverkan mellan Försvarsmakten och andra civila myndigheter är under en intensivt pågående förändringsprocess. Jag kommer till övervägande del behandla samverkan mellan Försvarsmakten och polisen eftersom det är denna som är mest känslig och som styrs av flest lagar och förordningar. Jag kommer enbart att beröra samverkan med andra myndigheter om det behövs för sammanhanget i uppsatsen.

Jag avser enbart att analysera och kommentera det regelverk som idag reglerar FM samverkansmöjligheter med andra myndigheter. Jag kommer därmed ej att lämna några förslag på förändringar i lagrummet i form av konkreta lagtextförslag.

Den frågeställning som denna uppsats berör är i dagsläget av mycket aktuell karaktär. Med detta i åtanke är det mycket sannolikt att det inom kort kommer att lämnas nya förslag samt fattas nya viktiga beslut i frågor som berör mina frågeställningar. Av denna anledning väljer jag att begränsa uppsatsen tidsmässigt till att enbart omfatta tiden fram till den 15 mars 2002. Ytterligare

en tidsbegränsning görs i det att jag ej kommer att behandla några offentliga utredningar, propositioner eller lagförslag äldre än från 1995. I och med Försvarsbeslutet 1996 förändrades FM huvuduppgifter till att bland annat omfatta stöd till samhället, varför tidigare utredningar inte speglar dagens uppgifter.

## 1.5 Centrala begrepp

Begreppet *samverkan* måste ses som denna uppsats tyngsta begrepp. Risken kan anses överhängande att olika aktörer tolkar begreppet på vitt skilda sätt. Samverkan kan ske integrerat till 100 %. Detta skulle innebära att samverkanspartners skulle kunna agera tillsammans fullt ut med samma förutsättningar och med samma resurser. I andra änden på samverkansskalan kan man se ett samutnyttjande av vissa enskilda materiella och/eller personella resurser/kompetenser för att stödja varandra i en viss specifik uppgift. Det är av stor betydelse att innebörden av begreppet samverkan tydliggörs i den debatt som denna uppsats omfattar. Norstedts ordlista definierar samverkan som att handla eller fungera gemensamt för visst syfte.<sup>6</sup>

*Säkerhet* kan definieras olika beroende på vilken frågeställning man applicerar begreppet på. En definition som kan anses relativt allmänt accepterad är att säkerhet är något som berör en aktörs existens eller överlevnad.<sup>7</sup> Huruvida denna aktör är en enskild individ, en stat eller en organisation är i sammanhanget av mindre betydelse. Fram till början av 1980-talet rörde säkerhetsdiskussionen i stor utsträckning militär verksamhet, men under de senaste 20 åren har denna diskussion breddats till att omfatta ett betydligt vidare spektrum.<sup>8</sup> I denna uppsats kommer säkerhetsbegreppet att användas då det berör frågor som på ett allvarlig sätt kan komma att skada den svenska statsmaktens förtroende nationellt eller internationellt på ett sådant sätt att delar av statsapparaten existens hotas.

---

<sup>6</sup> Norstedts ordlista, samverk|a, 1999, Gjøvik

<sup>7</sup> Buzan et al, Security, A new Framework for Analysis, s.21

<sup>8</sup> Buzan, People, States & Fear, s. 4

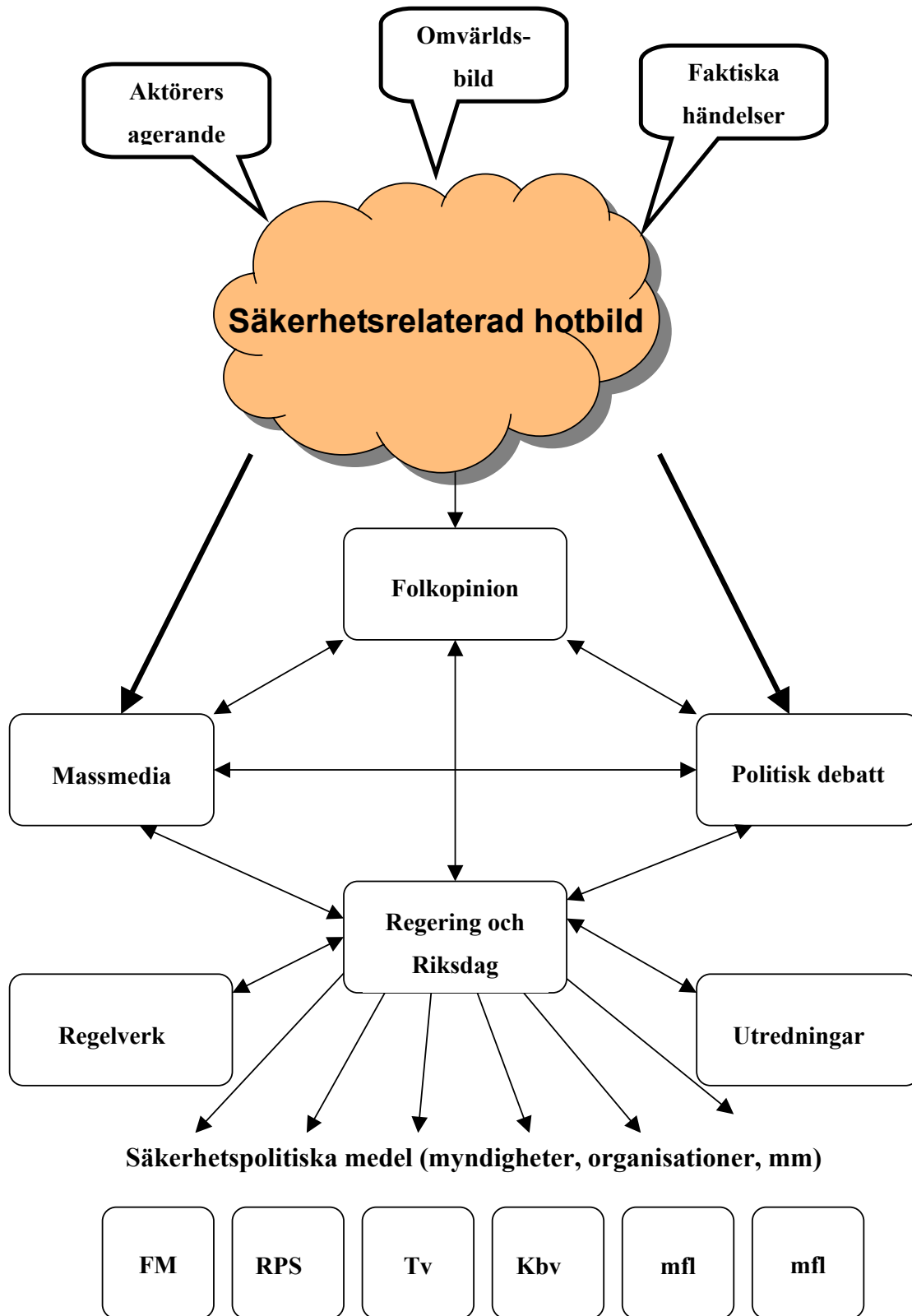
För definition av det vidgade säkerhetsbegreppet och den breddade hotbilden hänvisas till kapitel 2.

## **1.6 Metod**

Uppsatsen skrivs i form av en policyanalys (Se avsnitt 1.8) där den övergripande metoden är av komparativ karaktär. Jag analyserar i första hand frågeställningarna utifrån den dominerande beslutsfattarens (riksdag och regering) perspektiv. För att denna analys skall bli användbar har jag dessutom bearbetat material från i första hand de två huvudintressenterna (polisen och FM), men även från massmedia. Avseende den politiska nivån har material tagits ur politiska uttalanden, utredningar och uppdrag, medan övrig information inhämtats från remissvar, offentliga uttalanden och tillgängligt planeringsunderlag.

## **1.7 Den säkerhetspolitiska processen**

För att ge en grundläggande förståelse för den säkerhetspolitiska processens gång presenteras nedanstående modell. (Figur 1).



Figur 1: Den övergripande säkerhetspolitiska processen

Det övergripande målet med det säkerhetspolitiska agerandet är att eliminera, reducera eller parera så mycket som möjligt av den hotbild som idag och inom en överskådlig framtid är rådande. Hur denna hotbild ser ut är beroende av ett flertal faktorer. Övergripande är den rådande omvärldssituationen; avspänning, kallt krig, upprustning, interna oroligheter o.s.v. Utöver detta spelar även andra faktorer in. Här kan särskilt nämnas faktiska händelser, i eller utanför landet, såsom 11 septemberhändelserna i USA, Göteborgskravallerna, polismorden i Malexander m.m. Denna lista kan göras oändlig. Olika händelser påverkar på olika sätt; en del får större uppmärksamhet i massmedia än i den politiska sfären och tvärt om.

Dessutom har statsmakternas agerande i säkerhetspolitiska frågor stor inverkan på hur säkerhetshotet uppfattas. Är staten Sverige trovärdig i sitt agerande eller inte?

Den faktiska hotbild som staten är utsatt för kan oftast avläsas i någon form av reaktion hos massmedia och bland allmänheten samt i den politiska debatten. Utfallet av denna reaktion är inte på förhand given. Av stor vikt i detta sammanhang är hur massmediabevakningen genomförs. Litet genomslag i massmedia ger en liten reaktion hos allmänheten och vice versa. Den politiska debatten är till stora delar beroende av hur den allmänna opinionen svänger. Som en naturlig följd därav kommer även frågans vikt att rendera olika gensvar i den högsta maktsfären; Riksdag och Regering. Om frågan politiskt anses vara av sådan art att ett agerande från statsmakterna blir nödvändigt kommer detta med stor sannolikhet att rendera i nya reaktioner från massmedia och från allmänheten. Detta ger vid handen att de tre ”elementen” massmedia, allmänhet och politiker är ständigt beroende av varandras agerande och de reaktioner detta agerande ger.

Slutligen leder de politiska besluten till uppdrag åt de säkerhetspolitiska verktyg staten har att tillgå. I första hand handlar detta om statliga myndigheter och organisationer. Hur dessa uppdrag implementeras i organisationerna kan variera mycket beroende på vilka organisationer det handlar om. Hur uppdraget

är formulerat, tidigare organisatoriska traditioner och hävder, tilldelade medlemmar spelar en avgörande roll.

Denna uppsats kommer att koncentreras mot två delar ur denna modell, dels den politiska delen vilken handlar om utfärdande av regelverk, tillsättande och utvärderande av utredningar samt ställande av uppdrag till de säkerhetspolitiska verktygen. Dels spelet mellan två av dessa organisationer där förutsättningarna för en tillfredsställande lösning av ställda uppdrag samt en eventuell framtida förändring av dessa analyseras.

## **1.8 Policyanalys**

Den process det innebär att förändra regelverket vilket styr samverkan mellan FM och andra myndigheter är en fråga om övergripande policy. Det innebär att denna uppsats till stora delar kommer att skrivas såsom en policystudie. En policystudie kännetecknas av samhällsstudier med inriktning på offentliga handlingslinjers innehåll och de processer i vilka dessa formuleras och genomförs.<sup>9</sup>

Problemlösning i policyfrågor handlar i stor utsträckning om att väga olika alternativa lösningar mot varandra. Det borde vara självklart för samtliga inblandade att man har problemställningen klar för sig, vilka alternativa lösningar som står till buds samt vilka följder dessa lösningar kan tänkas få. Men vid närmare eftertanke är det inte alldeles säkert att så är fallet. I vissa situationer framstår inte de alternativa lösningarna förrän det är klagjort vad man förmår eller vill göra. Detta innebär att problemen ofta blir svårlösta just för att de inte kan formuleras klart och tydligt. Vidare så kan det i vissa situationer uppstå tveksamhet kring vilka olika handlingsalternativ som står till buds. Detta sammantaget gör att det uppenbart kommer att uppstå problem med att välja det bästa alternativet just beroende på att vare sig vilja eller vetskap är slutligt definierat.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Premfors, Policyanalys, s.22

<sup>10</sup> Ibid, s. 40

Hur skall man då göra för att undvika detta problem? Genom användandet av analytiska modeller ges möjlighet till en mer klarläggande analys av situationen. Relevanta modeller för denna uppsats är dels den rationalistiska modellen och dels den inkrementalistiska modellen. En närmare beskrivning av dessa två modeller framgår i kapitel 1.8.1 och 1.8.2.

Den vetenskapliga debatt som förts under senare år har handlat om modellernas värde både som verklighetsbeskrivning (deskriptiv modell) och som eftersträvansvärt ideal (normativ modell). Olika modeller har givetvis olika värde avseende vad de är tänkta att beskriva. Gemensamt för samtliga modeller är att de inte förmår att på ett tillräckligt utförligt sätt vara grundläggande för både en deskriptiv och en normativ analys. Om detta är önskvärt bör en kombination av analysmodeller utnyttjas.

#### 1.8.1 Den rationalistiska modellen

Den rationalistiska modellen tillämpas lämpligen på politisk-administrativa beslutsprocesser. De främsta egenskaperna hos denna modell är att den framhåller:

- En dominerande beslutsfattare
- Entydiga, stabila mål
- Klar åtskillnad mellan mål och medel
- Fullständig information om samtliga medel/alternativ och deras konsekvenser
- Beslut i form av optimering

Detta är en mycket omdiskuterad modell och ett stort antal modifikationer av den förekommer i litteraturen. De skillnader som förekommer är till största delen modifieringar av flera eller av alla de egenskaper som listats ovan.<sup>11</sup>

#### 1.8.2 Den inkrementalistiska modellen

Förespråkare för den inkrementalistiska modellen ser pessimistiskt på den rationalistiska modellens förmåga både för deskriptiva och för normativa

---

<sup>11</sup> Premfors, Policyanalys, s. 41

syften.<sup>12</sup> Enligt modellens främste förespråkare, Charles Lindblom, kännetecknas en policyprocess ofta av flera aktörer med sinsemellan varierande åsikter. Dessa saknar ofta inte bara färdiga målföreställningar utan även förmåga att skilja mellan mål och medel, vilket leder till en mycket begränsad insiktsförmåga om vilka alternativa lösningar som är valbara. Det finns en uppenbar risk att man enbart kommer att hitta lösningar som ytterst lite skiljer sig från rådande praxis.

Denna modell får, i avsaknad av styrande mål – ett slags stadga eller struktur genom kopplingen till existerande praxis. Detta innebär att förändringen riskerar att enbart bli marginell, varför modellen ibland även kallas *marginalistisk*.<sup>13</sup>

### 1.8.3 Processens faser

Oavsett om man väljer att analysera en frågeställning utifrån den rationalistiska eller den inkrementalistiska modellen, eller rent av en kombination av dessa två, vilket vissa forskare hävdar är den bästa lösningen,<sup>14</sup> är det viktigt att indela processen i ett antal steg eller faser. Det förekommer ett stort antal olika modeller, såsom cykler, snurror, spiraler m.m., för att visa på dessa faser.<sup>15</sup> Grundsynen rörande dessa steg eller faser behöver inte vara att de är strikt åtskilda, än mindre att de alltid följer på varandra i ett kronologiskt förlopp. Detta vore att förenkla verkligheten. Sanningen ligger snarare i att faserna löper omlott och i vissa fall kan de t.o.m. löpa parallellt.

Det finns i litteraturen nästan lika många fasmodeller som det finns författare som behandlat frågan. Premfors presenterar sju olika faser:

- Problem
- Alternativ
- Rekommendation
- Beslut

---

<sup>12</sup> Lindblom, The Science of "Muddling Through", Public administration review, 1959/19

<sup>13</sup> Premfors, Policyanalys, s. 41

<sup>14</sup> Ibid, s. 42

<sup>15</sup> Ibid, s. 43



- Genomförande
- Utvärdering
- Återföring

I problemfasen identifieras och struktureras det övergripande problemet vilket sedan omvandlas till olika alternativa lösningar i alternativfasen. I denna fas värderas dessutom de olika alternativen. I rekommendationsfasen presenteras ett, eller i vissa fall några, alternativ. I beslutsfasen är det, till skillnad från i de tidigare faserna, beslutsfattaren som har den centrala rollen. I denna fas fattas det formella legitimerande beslutet om en viss policy. I genomförandefasen, vilken kan pågå under mycket lång tid, är det ”handling” snarare än analys som dominerar. I utvärderingsfasen, vilken sannolikt pågår parallellt med genomförandefasen är det ånyo behov av mycket analysarbete. Resultatet av dessa analyser nyttjas slutligen i återföringsfasen där konkreta och handlingsrelevanta lärdomar dras inför framtiden. Att poängtera är att de tre sista faserna mycket väl kan pågå samtidigt.

Av vikt för denna uppsats är de fyra första punkterna. Detta eftersom det är så långt man kommit inom området civil-militär samverkan<sup>16</sup> idag i Sverige. Avseende vissa detaljer inom området samverkan har man kommit betydligt längre, men uppsatsen avser att behandla den övergripande policyn, och den processen befinner sig enligt min mening för närvarande någonstans mellan alternativgenerering, rekommendation och beslut i ovanstående fasindelning.

Jag anser att problemfasen, inom vilken man identifierar och strukturerar policyproblemet har passerats i det att ett flertal utredningar under en knapp tioårsperiod har presenterats där frågeställningar rörande civil-militär samverkan belysts ur ett stort antal vinklar.

Att generera och värdera olika alternativa lösningar kan vara politiskt svårt då vissa alternativ kan rendera i reaktioner som får politiskt och/eller massmedialt genomslag av oönskad karaktär. Därför är min uppfattning att man under några

---

<sup>16</sup> I militär terminologi benämns denna samverkan totalförsvarssamverkan eller myndighetssamverkan. I denna uppsats kommer dock den i de flesta utredningar använda benämningen civil-militär samverkan användas.

år fram till idag har valt att skynda långsamt. Dock har de olika alternativen under de senaste månaderna klarnat betydligt. Till viss del beroende på den förändrade hotbild som händelserna i New York tydligt visade på. Jag anser att arbetet i dagsläget är inne i slutfasen av alternativgenerering och det går att se mer och mer tydliga rekommendationer. Inte minst tydligt har detta visat sig efter den utredning<sup>17</sup> som presenterades i november 2001, likväl som den proposition<sup>18</sup> som regeringen lagt fram bland annat som en följd av utredningen. Huruvida policyprocessen har kommit så långt att riksdagen är beredd att fatta beslut återstår att se efter det att propositionen behandlats.

---

<sup>17</sup> SOU 2001:98, Stöd från försvarsmakten

<sup>18</sup> Prop 2001/02:158, Samhällets säkerhet och beredskap

## 2. Bakgrund

### 2.1 Ådalensyndromet 1931

Jag anser det näst intill omöjligt att behandla ämnet civil-militär samverkan inom Sveriges gränser utan att på något sätt belysa de händelser som inträffade i Ådalen i maj 1931. Syftet med detta är inte att analysera händelserna som sådana utan snarare att beskriva det faktiska händelseförloppet för att ge en bakgrundsbild som kan skänka förståelse för svensk politik under andra hälften av 1900-talet. Ådalensyndromet från 1931 har otvetydigt spelat en avgörande roll för polisens och FM möjligheter till samverkan. Händelsen har de facto däremot enbart lämnat begränsade spår i svensk lagstiftning<sup>19</sup>, men den har desto mer påverkat den allmänna inställningen till hur att använda militär personal och materiel inom landet.

Skotten i Ådalen var en av det tidiga 30-talets mest uppmärksammade händelser i svensk inrikespolitik. Fem människor sköts till döds av svensk militär. Våren 1931 var arbetslösheten hög. Arbetsgivarna började sänka lönerna. Flera strejker bröt ut, den första vid Marmaverken i Hälsingland. Även arbetarna i Ådalen gick ut i strejk. De blockerade bland annat stuveriarbetet i hamnarna. När Stuveribolaget kallade in strejkbrytare tågade närmare 5 000 människor från Frånö Folkets Hus till Lunde, där strejkbrytarna var inkvarterade. Ett intermezzo där demonstranterna uppträdde hotfullt mot de utposterade, slutade med att militären under ledning av kapten Nils Mesterton avfyrade gevärseld mot dessa. Nio demonstranter och en åskådare sårades av kulorna. Fem av dem dödades, varav en ung flicka.<sup>20</sup>

Händelsen uppmärksammades mycket och renderade i våldsamma protestaktioner runt om i landet, men händelsen som sådan gav dock få direkta efterverkningar på svensk inrikespolitik. Det mest konkreta var inrättandet av en statspolis med resurser som skulle kunna sättas in i sociala konflikter i

---

<sup>19</sup> (Se t.ex.) Förordning (1986:1111), 3 § 2 st

<sup>20</sup> Johansson, Kampen om historien, kapitel 3

stället för militär trupp. Men som visas i nästa kapitel togs inte möjligheten till militärt ingripande slutligt bort förrän betydligt senare. Ytterligare direkta följder blev ett införande av demonstrationsförbud i Stockholm.

Vad som däremot har varit av stor betydelse för det svenska vägvalet och inställningen till vad som hände i Ådalen ligger mer i historieskrivningens efterhandsperspektiv. Det är inte alls omöjligt att tolka den socialdemokratiska valsegern 1932 som en förlängning av skotten i Lunde, vilket i sin tur bäddade för framtida politiska uppgörelser och så småningom byggandet av det s.k. Folkhemmet. Detta skulle innebära att händelsen skulle ha en mycket större vikt för svensk övrig inrikespolitik än enbart ett polisiärt/militärt gränssättande.<sup>21</sup>

## **2.2 Den vidgade säkerhetsbegreppet**

Under de senaste decennierna har säkerhetsdebatten förändrats dramatiskt. Från att under det kalla krigets mest intensiva dagar i stort sett enbart handlat om militär-politiska frågor har den nu vidgats till att omfatta ett betydligt vidare område. En ofta accepterad indelning kan göras i följande sektorer:<sup>22</sup>

- Militär säkerhet
- Politisk säkerhet
- Ekonomisk säkerhet
- Social säkerhet
- Miljösäkerhet

En liknande indelning gör OSCE i det att man inom sin verksamhet arbetar inom vad man kallar tre dimensioner.<sup>23</sup>

- Militär/politisk-dimension
- Miljö/ekonomisk-dimension
- Humanitär dimension

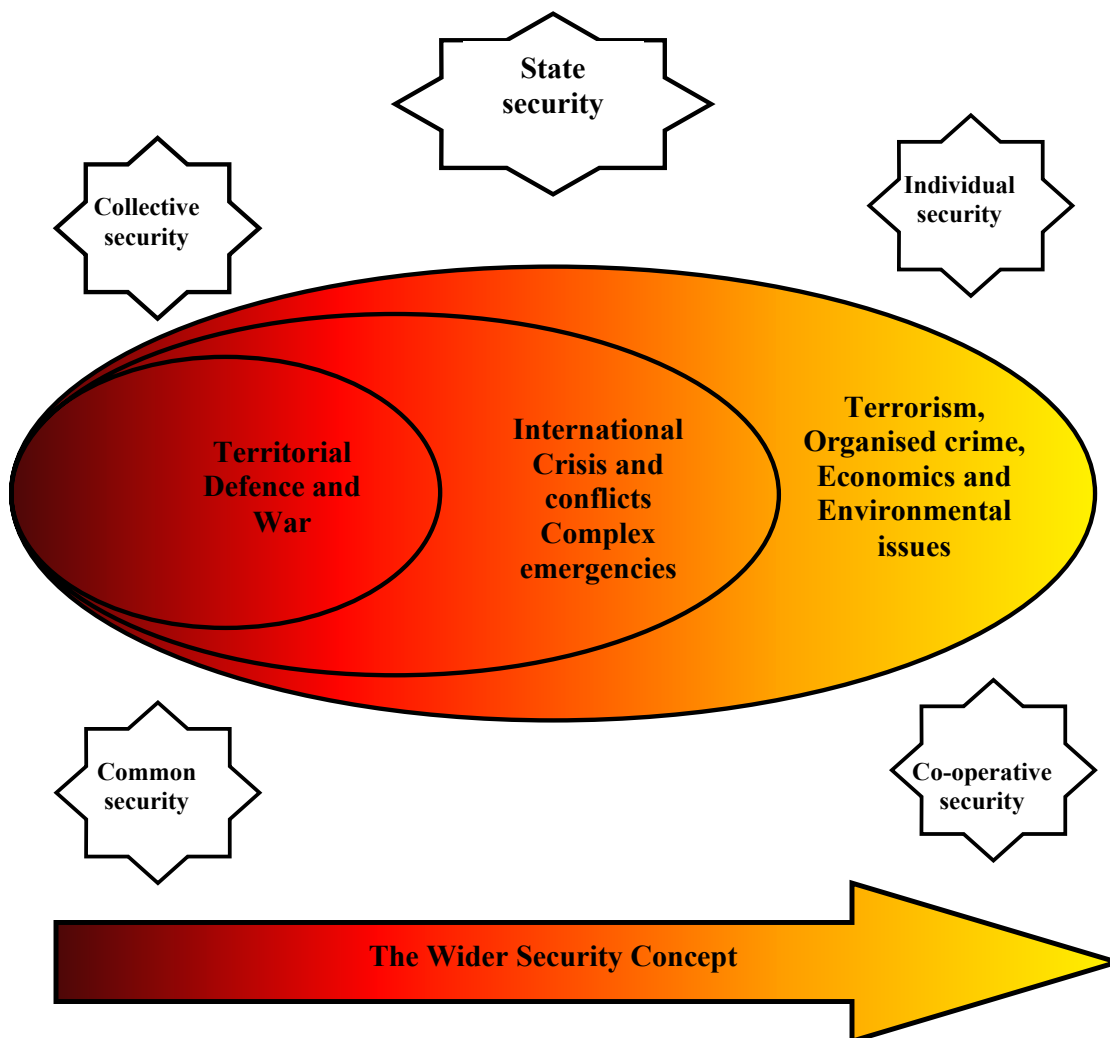
---

<sup>21</sup> Johansson, Kampen om historien, s. 23

<sup>22</sup> Buzan, et al, Security, A New Framework For Analysis, s. 8

<sup>23</sup> Minnesanteckning i förf. ägo från föredrag av ambassadör Nils Daag vid OSCE, Wien 2002-03-10

Utvecklingen från det specifika territoriella försvaret över internationella kriser till brottslighet, miljökatastrofer och ekonomiska hot samt dessas påverkan på olika referenter kan överskådligt förklaras med nedanstående figur.<sup>24</sup>



**Figur 3: Det vidgade säkerhetsbegreppet**

I samband med ett allmänt vidgande av säkerhetsbegreppet inom den säkerhetspolitiska kontexten har man mer och mer frångått inställningen att behandla staten som det centrala referensbegreppet. En vidgad syn avseende säkerhetsbegreppet kräver en vidgad referensram där förutom staten även

<sup>24</sup> Minnesanteckning i författarens ägo från föredrag av Jan Hyllander, GCSP, Geneve, 2002-03-07

sammanslutningar av stater, internationella och nationella organisationer, institutioner och grupperingar likväl som enskilda individers säkerhet ges en ökad betydelse.<sup>25</sup>

För att en aktör skall kunna agera mot, eller alternativt reagera på, förändringar inom säkerhetssektorn med detta vidgade synsätt i åtanke krävs ett tänkande som till stora delar bryter med hur man tidigare gjort. Då vissa tänkbara hot kan vara svåra att hänföra till en viss sektor, eller då hotet spänner över flera sektorer, krävs en betydligt djupare hotanalys. För att uppnå bästa möjliga effekt i detta arbete krävs en ökad samverkan över aktörsgränserna likväl som att aktörerna ställer krav på ökad samverkan mellan de säkerhetspolitiska verktyg som respektive aktör har att tillgå.

Den största risken med det vidgade säkerhetstänkandet är att för många frågor härleds till säkerhetsbegreppet. Detta skulle i förlängningen kunna innebära att säkerhetsbegreppet tunnas ut. Det finns dessutom ytterst få aktörer med kompetens att agera inom samtliga sektorer. Detta ställer som krav att både internationella likväl som nationella aktörer interopererar för att nå ett fullgott resultat.

### **2.3 Nya hot och inträffade händelser**

Sedan det kalla kriget tog slut har den traditionella hotbilden mot Sverige mer eller mindre försvunnit. Vi kan i dagsläget inte se något konkret invasionshot i någon av de tre dimensionerna luft, sjö eller mark. Detta har gjort att det gamla svenska invasionsförsvaret spelat ut sin roll vilket i sin tur lett till att FM måste tänka om avseende hur utformningen av det framtida försvaret skall se. Detta är givetvis ingenting som FM har gjort utan direktiv från statsmakterna. En central del i FB-96 var att en helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl krig som fred. Härigenom konkretiserades även FM nya uppgifter, där en av huvud-

---

<sup>25</sup> Buzan, et al, Security, A new Framework, s. 5-6

uppgifterna för den svenska FM skall vara att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I Förvarsutskottets betänkande 2001/02:Fu2<sup>26</sup> konstateras bl.a. att våldsangrepp från ickestatliga aktörer i tätbebyggda områden kan komma att leda till stora konsekvenser i form av döda, skadade och förstörd egendom. Detta är något som inte minst aktualiserats i och med terrorattackerna i USA i september 2001. Händelser som denna, där den klassiska klassificeringen krig och fred ej längre är tillämplig, visar på den nya situation där vi riskerar att hamna i ett läge där händelser, som var för sig inte går att betrakta som krigshandlingar, utvecklas i en glidande skala där det inte längre är möjligt att avgöra vad som gäller. Vi riskerar att hamna i vad som benämnes ”en gråzon mellan krig och fred.”<sup>27</sup> Den stora utmaningen i detta sammanhang är hur samhället skall kunna bemöta dessa hot. Som en del i arbetet med att möjliggöra ett effektivt resultat i denna fråga ges FM direktiv att ”under vissa förutsättningar kunna lämna stöd till andra myndigheter i deras ordinarie verksamhet.”<sup>28</sup> Om man undantar de styrningar som ges i Räddningstjänstlagen<sup>29</sup> medger regeringen att man saknar ett klarare och mer entydigt regelsystem för slik samverkan.

Det är inte enbart situationer av terroristkaraktär som under senare år renderat i åsiktsyttringar om huruvida rikets samlade resurser utnyttjas optimalt vid olika situationer. Det måste anses som allmänt känt att det finns fler och fler förespråkare för ett mer aktivt militärt deltagande (materiellt och/eller personellt) i situationer som traditionellt har varit polisiära. T.ex. kan nämnas polismorden i Malexander och kravallerna i samband med EU-toppmötet i Göteborg sommaren 2001.

Det moderna samhället och dess krishanteringsplanering har varit uppbyggt kring en strikt indelning i krig eller fred. Under åren efter beredskapstiden koncentrerades den militära förmågan mot militära uppgifter och därför kom

---

<sup>26</sup> Förvarsutskottets betänkande 2001/02:Fu2 Förvarsbeslut för 2002-2004

<sup>27</sup> 2001/02:Föu2, nätupplaga s. 20

<sup>28</sup> *Ibids.* 39

<sup>29</sup> Räddningstjänstlagen (1986:1102)

samhällets sårbarhet i övrigt först i andra, tredje eller fjärde hand.<sup>30</sup> Allteftersom samhället utvecklats i första hand avseende teknikutveckling har den svenska krishanteringens inte följt med. Denna brist på framsyn kommer vi sannolikt att få betala för. Att först i efterhand bygga in säkerhet kostar mycket, likväl som skadorna blir större om något skulle inträffa innan krishanteringssystemet har möjlighet att bemöta händelsen.

Händelser liknande de i New York har inte inneburit att hotbilden förändrats över en dag. Däremot har händelserna tydliggjort den nya hotbild som skall bemötas. Det är givetvis inte enbart så här dramatiska terroraktioner som på ett allvarligt sätt i framtiden kommer att kunna hota den nationella säkerheten. Eftersom det är belagt med stora ekonomiska kostnader att arbeta in säkerhetsfunktioner i ny teknik kan det anses mycket sannolikt att vissa hot framgent kommer att vara aktuella. Detta motiveras framförallt med det faktum att det är behäftat med mycket stora kostnader att säkra komplexa system mot alla tänkbara hot. Här kan t.ex. elförsörjning, telekommunikation, transportresurser m.m. poängteras. Risken för att framtiden bär nya hot i sitt sköte är dessutom stor. Slutsatsen av detta är att det inte går att undvika viss risktagning.

## **2.4 Minskade anslag**

I Sverige har många statliga myndigheter under senare år drabbats av en allt mer ansträngd ekonomisk situation. Detta är inte minst fallet avseende polisen och FM.

Vad gäller FM har omdaning från ett invasionsförsvar mot ett insatsförsvar renderat i stora förändringar organisatoriskt likväl som ekonomiskt. Arbetet med att anpassa FM mot de nya kraven är för närvarande inne i en mycket intensiv period. Förbandsavveckling, utfasning av gammal och/eller överbliven materiel samt i viss mån personalreduceringar (i främsta hand avseende civil sådan) gör att de ekonomiska frågorna är i fokus i den nuvarande FM-

---

<sup>30</sup> Framsyn 1-2002, s. 29



planeringen. Under överskådlig framtid är det inte sannolikt att anslagen till myndighetens verksamhet kommer att utökas. Det är snarare så att en minskning av medlen kan synas möjlig.

Polisen har även den under ett antal år varit satt under stark ekonomisk press. Detta har resulterat i stora personalneddragningar främst avseende civilanställda. Detta har renderat i att ordinarie polismän fått ett utökat administrativt ansvar vilket i sin tur lett till färre poliser för ordinarie polisarbete. Bristen på utbildade poliser har under senare år blivit mer och mer allvarlig. En utökning av antalet antagna till polishögskolan skall förhoppningsvis råda bot på detta akuta problem. Trots detta är dock de ekonomiska begränsningarna för polismyndigheterna besvärande.

## **2.5 Den förändrade hotbilden**

Skotten i Ådalen var och förblir en traumatisk händelse i svensk inrikespolitik. Under åren som gått sedan 1931 har dock mycket hänt. Efter beredskapsåren fortsatte det svenska försvaret att planera för det storskaliga kriget, medan polisen hade att svara för den interna ordningen. Med en förändrad hotbild och minskande ekonomiska medel har frågan väckts om en förändring av denna traditionella uppdelning.

Av stor vikt i detta sammanhang framstår begreppet ”Den förändrade hotbilden” och den verkan detta har i den säkerhetspolitiska kontexten. Det är tveksamt om det till syvende og sidst handlar om ”nya” hot. Det är mer troligt att dessa hot funnits, i större eller mindre utsträckning, redan tidigare. Det är sannolikt så att uppfattningen att de är nya grundar sig i det faktum att det är först nu då de gamla överskuggande hoten försvunnit som de ”nya” getts möjlighet att synas.

Det är givetvis omöjligt att bara dra ett streck över tidigare uppgiftsställningar och traditionella lösningar, men för att få ut bästa möjliga effekt ur en ändrad uppgiftsställning är det, enligt mitt förmenande, mycket viktigt att studera frågeställningen; vad kan göras, och hur? med öppna ögon. Det är fullkomligt säkert att vilken väg statsmakterna än väljer kommer protester att följa.

Det stora problemet är att situationen idag har blivit så komplex att det inte finns någon myndighet eller organisation som själv besitter de resurser eller den kompetens som behövs. En utökad samverkan mellan myndigheterna kommer att vara nödvändig för att uppnå en rimlig säkerhetspolitisk trygghetsnivå. FM innehar idag en bred förmåga att bistå ett flertal myndigheter i deras arbete med att minimera eller att bearbeta hot. Denna förmåga är av både personell och materiell. FM har en lång tradition i att bistå med både material och personal vid vissa situationer såsom t.ex. vid översvämningar, snöoväder likväl som vid bistånd vid räddningstjänstverksamhet. Det materiella, men ej att förtiga viss del av det personella, stödet vid liknande situationer är betydligt mindre kontroversiellt än att aktivt agera tillsammans med polisen vilket fortfarande är mycket känsligt varför en förändring av dessa förutsättningar med stor sannolikhet kräver både tid och ett gediget informationsarbete gentemot allmänhet och massmedia.

Av naturliga skäl kan FM knappast agera inom samtliga sektorer inom det vidgade säkerhetsbegreppet, men då det nya tänkandet sträcker sig över gränserna mellan de olika sektorerna kan FM förmåga komma att bli av vital betydelse i ett betydligt bredare spektrum än vad som av tradition tidigare varit fallet.

### **3. Lagar, förordningar och författningar**

#### **3.1 Allmänt**

Det övergripande syftet med detta kapitel är att ge en grundläggande insikt i de lagar och förordningar som styr möjligheterna till samverkan mellan FM och andra statliga myndigheter och då i första hand med polisen. Då den lagliga djungeln inom detta område knappast är mindre snårig än inom andra komplexa frågor gives det inget enkelt och överskådligt sätt redogöra för dessa. Nedanstående redovisning är tänkt att ge en allmän bild av de huvudsakliga regelverk som styr samverkan. Vad som vid en första anblick kan framstå som något försvårande är det faktum att regelverket har sin grund i två olika departement då FM lyder under Försvarsdepartementet och Polismyndigheten lyder under Justitiedepartementet. Med detta inte sagt att de två departementena inte är överens utan snarare att det hade varit betydligt enklare om båda myndigheterna sorterat under en hatt.

#### **3.2 Gällande regelverk**

*- Förordning med instruktion för Försvarsmakten*

Rubricerad förordning lägger grunden till FM verksamhet samt hur denna skall planläggas och genomföras. Den överallt överskuggande uppgiften framgår ur 1 § vilken säger att ”Grunden för Försvarsmaktens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid”. Detta är för alla ett oomkullrunkeligt faktum ur vilket den övergripande försvarsplaneringen utgår. Utöver detta framgår dock även att ”Försvarsmakten 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”, samt att ”Försvarsmaktens beredskap, organisation och planläggning skall medge att

Försvarsmaktens förmåga kan anpassas för att motsvara förändrade krav och behov”.<sup>31</sup>

- *Lag om totalförsvarsplikt*

Avseende utbildning inom totalförsvaret stadgar lagen att ”Grundutbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver” samt ”I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.”

6 kap 1 § rörande den allmänna tjänsteplikten stadgar att ”regeringen får föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret skall kunna upprätthållas.” Denna möjlighet är i lagen begränsad till att gälla under höjd beredskap. Däremot är den inte begränsad vare sig geografiskt eller verksamhetsmässigt.

- *Förordning om militär medverkan i civil verksamhet*

Förordningen styr all samverkan mellan FM och andra myndigheter förutom avseende räddningstjänst vilket är reglerat i 34 § räddningstjänstlagen.<sup>32</sup> Förordningen reglerar bl.a. förhållanden kring nyttjande av FM helikoptrar för sjuktransport, byggande av vägar och broar, utlåning/uthyrning av fast egendom m.m.

Av större intresse är dock 3 § vilken säger att ”Försvarsmakten får ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens och Tullverkets förfogande för transporter av personal och utrustning, om det är nödvändigt för att den myndigheten skall kunna utföra sin uppgift” men under förutsättning att ”Försvarsmaktens personal får dock inte användas för transportuppgifter ... som kan komma att innefatta våld eller tvång mot

---

<sup>31</sup> Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten, 2 § fjärde stycket samt 3 § andra stycket

<sup>32</sup> Räddningstjänstlagen (1986:1102)

enskild, eller som kan medföra en icke obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas”.<sup>33</sup>

- *Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.*

Ovanstående lag reglerar 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.

Lagen utgör ett exempel på styrmedel som redan i dagsläget reglerar samverkan mellan polis och FM i vissa särskilda fall. I första hand handlar detta om bevakningsuppgifter i det att lagen säger ”För bevakning av skyddsobjekt får anlitas polismän, militär personal eller annan utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt.”<sup>34</sup>

Av ytterligare intresse är att lagen även reglerar att ”Skyddsvakter har ... inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenheter som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelser till ett sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig.”<sup>35</sup>

Ovanstående gäller inte enbart för skyddsobjekt utan även för skyddsområden.

---

<sup>33</sup> Förordning (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, 3 § första och andra styckena

<sup>34</sup> Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., 9 §

<sup>35</sup> Ibid, 13 §

*- Polislagen*

Polislagen ger de övergripande inriktningarna för polisverksamhetens ändamål vilket är "... 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"<sup>36</sup>

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att hindra störningar därav och ingripa om sådana inträffar.

Man skall även bedriva samverkan med andra myndigheter och organisationer. I första hand är det åklagarmyndigheterna som pekas ut i lagen, men där regleras även att "Samarbete skall ... äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten."<sup>37</sup> Det framgår även att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete, detta dock utan närmare precisering av vilka myndigheter eller vilken verksamhet detta gäller.

*- Räddningstjänstlagen*

I Räddningstjänstlagen ges polisen ett antal konkreta uppgifter, medan FM inte specifikt nämns. Styrande för FM är dock 34 § vilken gäller samtliga statliga och kommunala myndigheter då den säger att dessa "skall med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren... En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet".

Om landet skulle vara i krig eller krigsfara föreligger medger 66 § regeringen möjlighet att göra avsteg från denna bestämmelse.

---

<sup>36</sup> Polislag (1984:387), 1 §

<sup>37</sup> Ibid, 3 §

- *Förordning om beredskapspolisen*

Inom ramen för lagen om totalförsvarsplikt kan regeringen, under höjd beredskap eller vid andra av regeringen beslutade tillfällen, besluta om tjänstgöring för beredskapspoliser. Dessas huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst, men de får även ianspråktagas för andra uppgifter såsom vid tillfällen då ”samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt”

### 3.3 Undantag

Följande undantag är ej längre gällande, men jag väljer att beskriva det eftersom det ger en bild av hur den faktiska situationen såg ut under knappt 40 år efter Ådalen.

Om man följer debatten i riksdag och i massmedia<sup>38</sup> kan man lätt få den uppfattningen att det sedan 1931 varit helt omöjligt för någon form av avancerad samverkan mellan FM och polisen. Detta är emellertid inte sant vilket faktiskt har uppmärksammats av Borås Tidning.<sup>39</sup> 1958 antogs föreskrifter för hur militär trupp skulle kunna användas mot civila inom rikets gränser.<sup>40</sup> Denna föreskrift bygger på förordningar och kungörelser som går tillbaka till 1915-16, och har därmed inte i någon större utsträckning tagit hänsyn till skotten i Ådalen. Föreskriften var betydligt mer långtgående än vad jag tror att det stora flertalet politiker var medvetna om. Än större osäkerhet måste allmänheten ha haft rörande innebörden. Genom att följa den debatt som förts efter försvarsberedningens förslag är jag dessutom helt säker på att den allmänna kännedomen om denna föreskrift även i dag är minimal.

---

<sup>38</sup> Se t.ex. följande artiklar från Internet: Aftonbladet 2001-07-28 och 07-29, Expressen 2002-02-27, Göteborgs-Posten 2001-07-29, Blekinge Läns Tidning, 2001-07-31

<sup>39</sup> Borås tidnings nätupplaga 2001-11-11

<sup>40</sup> Föreskrifter för Militär Trupps Användning av Vapen för Upprätthållande av Allmän Ordning mm (FAVO), Fst/A 15/1 1958 nr 48:1

Föreskriftens innebörd var i korta drag att militär trupp fick sättas in vid vad som benämndes ”upplopp”. Det definieras som ”då en folksamling stör allmän ordning genom att ådagalägga uppsåt att, med förenat våld, sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtinga eller hindra viss åtgärd samt underlåter att skingra sig på myndighets befallning.”<sup>41</sup> I föreskriften ges instruktioner rörande vilka stridsmedel som får användas samt i vilken utsträckning. Det är knappast förvånande att man börjar dessa instruktioner med mindre farliga stridsmedel såsom lös ammunition, rökgranater m.m. Desto mer överraskande är det att man faktiskt också reglerar användandet av stridsvagnar och flygplan.<sup>42</sup>

Det dröjde ända till 1969 innan denna föreskrift på allvar ifrågasattes i riksdagen. I proposition till 1969 års riksdag föreslog regeringen en förändring i den lagstiftning som reglerade föreskriften. Då frågan behandlats i Första lagutskottet tillstyrkte utskottet bifall till propositionen. I och med att lagförslaget godtogs försvann den sista formella styrningen för hur FM aktivt skulle kunna stödja polisiär verksamhet. Diskussioner har emellertid väckts genom åren om huruvida lagtexten verkligen uttryckligen förbjuder sådan samverkan, men den allmänna politiska uppfattningen har varit att det inte gått att finna någon situation där sådan samverkan skulle vara motiverbar.

### **3.4 Begränsning eller möjlighet?**

Trots det som vanligen sägs i massmedia och det som i vissa fall framkommer i den politiska debatten, förekommer det endast få direkta hinder i den samlade lagtexten för en samverkan mellan FM och andra myndigheter. I Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet begränsas en praktisk samverkan i det att militär personal ej får delta i verksamhet som kan rendera i våld eller tvångsåtgärder mot civila inom landet. Det är å andra sidan även mycket få lagmässiga styrningar till situationer där FM skall delta. Ett undantag från detta är Räddningstjänstlagen som reglerar militärt deltagande i vissa fall. En, i mina ögon, allvarlig begränsning i Lagen om totalförvarspikten är att

---

<sup>41</sup> FAVO, s.3

<sup>42</sup> Ibid, s.8



utbildningen enbart skall riktas mot de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. En annan begränsning är att det krävs höjd beredskap för att regeringen skall kunna använda sig av den allmänna tjänsteplikten. Med tanke på FM nya huvuduppgifter bör det finnas tillfällen under vilka krig eller höjd beredskap ej råder där det kunde vara motiverbart att kunna använda totalförsvarspliktiga.

I förordningen om beredskapspolisen återfinns ett av mycket få, i lag reglerade, tillfällen där FM specifikt skall samordna verksamhet med polisen. I detta fall gäller det hur beredskapspolisen skall organiseras. Denna samordning skall dessutom göras även med ÖCB och Statens räddningsverk.

Ett av problemen med det regelverk som idag är gällande är, enligt mitt förmenande, att det inte är samordnat mellan de olika departementen. En översyn över regelverket för att på så sätt klarlägga situationen borde kunna skapa goda förutsättningar för en uppensning av de framtida förutsättningarna.

## **4 Internationell utblick**

### **4.1 Allmänt**

Är det svenska vägvalet det enda möjliga? Svaret på den frågan är givetvis nej! Som jag nedan skall visa så har man i andra länder valt helt andra vägar.

Är det möjligt för svenska makthavare att i nuläget välja att kopiera något annat lands system för säkerhetshantering. Svaret på den frågan borde också vara nekande.

Nedanstående jämförelse med andra system och dessas förutsättningar att möta hot i flera dimensioner görs i syfte att visa att det svenska systemet inte är det allenarådande. Organisatoriska, historiska och inte minst kulturella skillnader spelar givetvis en avgörande roll i hur olika stater väljer att bemöta en breddad hotbild, men gemensamt för samtliga är att lösningarna strävar efter att ge medborgarna i respektive stat så stor trygghet som möjligt. För att visa på hur stora skillnaderna kan vara har jag medvetet valt att studera situationen i stater inom ett så brett spektrum, kulturellt, historiskt och organisatoriskt, som möjligt. Valet av studerade länder har begränsats av två huvudfaktorer. För det första är det min avsikt att belysa situationen i tre stater med totalt olika utgångslägen och för det andra har utbudet av relevant underlag spelat en viss roll.

### **4.2 Norge**

Att göra jämförelser med Norge är intressant ur flera olika perspektiv. För det första är Norge och Sverige till stora delar mycket lika. De stora likheterna ligger främst i en gemensam geografisk lokalisering, likartade historiska, sociala, ekonomiska och militära förutsättningar och traditioner. Det finns givetvis även vissa avgörande skillnader där de största av dessa är det faktum att Norge är NATO-medlem medan Sverige inte är det samt att Sverige är EU-

medlem till skillnad från Norge. Utöver detta ligger den stora politiska skillnaden i det att man i Norge har ministerstyre vilket inte är fallet i Sverige.

Extra intressant i sammanhanget är att man i Norge har en händelse som är nästan otäckt identisk med skotten i Ådalen. Samma år, 1931, inträffade vad som har kommit att bli känt som "Menstadslaget"<sup>43</sup> i vilket militär kallades in för att skingra demonstranter. Trots detta valde man i Norge att ge försvaret och polisen lagliga möjligheter till fortsatt samverkan.

I den norska "Grunnlovens" § 99 sägs det att under normala förhållanden enbart är polisen som är bemyndigad att nyttja tvångsmetoder mot civila, men det utesluts inte en möjlighet för polisen att under särskilt kritiska situationer ta hjälp av försvaret.<sup>44</sup> I första hand skall denna hjälp användas vid eventuella terroristaktioner och då skall Forsvarets specialkommando (FSK), med stöd från samtliga försvarsgrenar nyttjas. Genomförandet skall ske som en rent militär operation under militär ledning. Dock skall den aktuella polismästaren ha det operativa ansvaret samt ge det taktiska uppdraget. Polismästaren är dessutom ansvarig för vilka vapen FSK skall få nyttja under operationen. Under den tid operationen pågår ges FSK polismans befogenheter och man ställs dessutom under polisens vapeninstruktion.

Det framgår dessutom av lagen att det finns möjlighet att nyttja militära resurser vid tillfällen då en demonstration icke upplöser sig själv efter anmodan från polisen. En ytterligare förutsättning är att demonstrationen skall uppfylla krav som karaktäriserar den som "upplopp".<sup>45</sup>

Ytterligare en skillnad som kan vara av intresse i detta sammanhang är att den norska kustbevakningen och marinen är integrerade på ett helt annat sätt än vad de svenska motsvarigheterna är.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Johansen, Menstadkonflikten

<sup>44</sup> Paragrafens andra stycke lyder "Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, medmindre nogen Forsamling maatte forstyre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaa Oprør, ere den tredje Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed"

<sup>45</sup> NOU 2000:24, kapitel 5.1.3

<sup>46</sup> För ytterligare information se Norska Kystvaktens hemsida  
<http://www.mil.no/sjo/start/kystvakten/>

### 4.3 Frankrike

Frankrike är ett av de länder som valt att gå en helt annan organisatorisk väg än t.ex. Sverige och Norge genom att skapa en styrka med både militära och polisiära uppgifter. Det franska gendarmeriet är en av landets äldsta institutioner och kan spåras tillbaka till 1300-talet.

Liksom i de flesta andra länder lyder polisen och militären i Frankrike under olika departement. I dag lyder Gendarmeriet under Förvarsdepartementet, men har i stor utsträckning polisiära uppgifter. Detta leder givetvis till en hel del problem som kan te sig svårlösta. Noterbart är att Gendarmeriet fungerar som den enda polismyndigheten i mindre orter (färre än ca 20 000 invånare), medan det i större samhällen finns en vanlig civil poliskår. Detta innebär alltså att Gendarmeriet löser rent polisiära uppgifter på den franska landsbygden medan den civila polisen har detta ansvar i större tätorter.

Inom Gendarmeriet återfinns en mobil styrka CRS (Compagnie Républicaine de Sureté) bestående av ca 16 000 man. Denna styrkas huvuduppgift är att i första hand upprätthålla ordningen vid större oroligheter, men i uppgifterna ingår även sjöräddning, ingripande vid laviner och andra naturkatastrofer.

Den stora skillnaden mellan Gendarmeriet och polisen ligger på det materiella planet. Till skillnad från polisen förfogar Gendarmeriet bland annat över pansarfordon, helikoptrar och patrullbåtar, missiler, granatkastare, pansarbrytande vapen och kulsprutor.<sup>47</sup>

### 4.4 Japan

Det japanska samhället skiljer sig i många hänseenden drastiskt från det svenska. Den allmänna bilden av Japan är att det är ett samhälle som väldigt lite drabbas av kriminalitet av så pass allvarlig art att den skulle hota viktiga samhällsfunktioner. Så är dock inte fallet. Det finns i Japan ett flertal extremistgrupper som har genomfört ett stort antal dåd som i vissa fall kan klassas som rena terroristattacker. Sedan början av 1970-talet har dessa, både

---

<sup>47</sup> OfficersTidningen, nr 1 2002

vänster- och högerinriktade, minskat sina aktiviteter men aktioner förekommer fortfarande i relativt stor utsträckning. Mellan 1969 och 1989 har t.ex. fler än 200 bombattentat rapporterats, dessutom har mellan 1978 och 1990 ca 700 mindre attacker med molotov-coctails och dylikt förekommit. Den mest uppmärksammade aktionen under de senaste åren är nervgasattacken mot Tokyos tunnelbana 1995 där 12 människor miste livet och ett stort antal skadades.<sup>48</sup>

Detta till trots finns det tydliga kopplingar mellan Sverige och Japan. I likhet med sina svenska motsvarigheter har både den japanska militären och polisen i mycket liten utsträckning valt att nyttja våld för lösande av konflikter. Detta har resulterat i en allmän opinionsbildning mot våldsanvändning.<sup>49</sup> I likhet med i Sverige har dock valet att minimera användandet av våld blivit mer en juridisk tradition än ett lagfäst tillstånd.

Under åren mellan 1880-talet och 1945 uppvisade det statsstyrda våldsutövandet i Japan en helt annan styrka än vad som idag är fallet. Genom kejsarens position som ÖB kunde den japanska försvarsmakten åtnjuta många privilegier där de ekonomiska och politiska krafterna hade att serva försvarsmakten. Från 20-talet och några år framåt kunde den japanska militären agera i stort sett autonomt utan möjlighet att påverkas av kabinettet eller enskilda civila politiker. Detta innebar t.ex. att den inhemska polisen alltid kunde tillräkna sig möjligheten att ta emot stöd från FM vid nationella kriser. Detta sammantaget gjorde både polis och militär till någon sorts våldsagenter där gällande institutionella normer stödde deras våldsanvändning.<sup>50</sup>

Efter 1945 har det japanska säkerhetspolitiska tänkandet dramatiskt förändrats. Den japanska försvarsmakten har satts under strikt civil kontroll och är djupt styrd av ”Japan’s Peace Constitution”. Motsvarigheterna till Utrikes-, Industri- samt Finansdepartementen besitter mycket stort inflytande över Försvarsdepartementet vilket har gjort att den japanska försvarsmakten till stor del måste ta hänsyn till frågor inom dessas ansvarsområden.

---

<sup>48</sup> Katzenstein, Cultural Norms and National Security, s. 59

<sup>49</sup> Ibid, s. I

<sup>50</sup> Ibid, s. 48

FM har efter kriget haft mycket svårt att bli accepterad av den breda allmänheten tvärt emot vad som gäller för poliskåren, vilken istället fått betydligt större förtroende. De institutionaliserade normerna vilka styr japansk säkerhetspolitiskt tänkande har tydligt delat upp ansvarsområdet rörande nationell respektive internationell säkerhetspolitik. Det internationella ansvaret åligger FM medan polisen ansvarar för agerandet nationellt.<sup>51</sup> Inom det japanska försvarsdepartementet råder en allmän uppfattning mot militärt ingripande i säkerhetspolitiska frågor inom landet. Den stora vikt övriga departement har över den säkerhetspolitiska agendan har gjort att t.ex. ekonomiska frågor har fått en betydligt mer framträdande roll i det japanska tänkandet.<sup>52</sup> Detta har i slutändan lett till att det japanska försvaret lever relativt skilt från det övriga samhället, vilket i sin tur har lett till det ovan beskrivna misstroendet.

#### **4.6 Alternativa vägval**

Utifrån de studerade ländernas olika utgångslägen, att oavsett organisatorisk likhet (Norge) eller olikhet (Frankrike) eller för den delen kulturell och historisk olikhet (Japan), kan man dra slutsatsen att förutsättningarna för ett effektivt samutnyttjande av de allmänna resurserna har gjorts annorlunda än vad som är gjort i Sverige. Detta må vara på gott och ont. Vilket kanske bäst visualiseras av den japanska historien där ett tidigare system med mer våldsanvändning från både militär och polis nu övergått till ett diametralt annorlunda system där FM intagit en roll i skymundan.

Det är givetvis inte lämpligt att rakt av kopiera något annat system i tron att man på så sätt uppnår en slutlig och fulländad lösning. Detta skulle enbart resultera i en allt för stor omvälvning vilket knappast skulle accepteras av vare sig allmänhet eller massmedia. Däremot kan man genom studier av andra lösningar se möjliga vägar att anpassa sitt eget system. Ovanstående stater

---

<sup>51</sup> Katzenstein, s. 57-58

<sup>52</sup> Ibid, s. 107

lösningar kan möjligt vara optimalt anpassade för att fungera i de organisatoriska och kulturella system i vilka de verkar, men jag kan utifrån den begränsade studie jag genomfört se ett antal brister. Med detta inte sagt att det inte finns uppenbara fördelar.

Den bristande allmänna insynen i det japanska systemet och det bristande förtroendet för den japanska FM, måste ses som en stor nackdel likväl som jag anser att det franska systemet med Gendarmerie **och** en statlig polis med liknande uppgifter i olika delar av landet inte är en helt optimal lösning.

Däremot är det lättare att dra paralleller med Norge. Här har man, trots en historia och ett system mycket likt vårt eget, valt att gå en lite annorlunda väg. Genom att inte koppla samverkan mellan polis och militär så intimt till en specifik händelse som gjorts i Sverige har man lyckats hålla den allmänna opinionen någorlunda positiv till samverkan. Menstadkonflikten har givetvis påverkat delar av det norska samhället, men inte alls på samma sätt som Ådalen gjort det i Sverige.

Att i övrigt göra direkta jämförelser mellan ovanstående staters förmåga till samverkan kräver en förutsättningslös inställning till organisatoriskt och kulturellt klimat vilket jag inte avser göra. Jag konstaterar bara att oavsett vilket så har Sverige hittills valt en betydligt striktare väg avseende samverkan och därigenom även ett mindre effektivt utnyttjande av de allmänna resurserna. Detta har inte påverkat Sverige negativt under de senaste årtiondena, men man bör överväga om inte andra stater har det betydligt bättre förspant i hur att möta nya hot i en förändrad värld än vad Sverige har.

## 5. Den nya tiden och dess krav

Under de senaste 10-15 åren har världen förändrats på så många sätt att maken knappast har skådats tidigare i historien. I alla fall har en så drastisk förändring vilken berört så många människor ej skett under en så begränsad tidsperiod. Den militära hotbilden har markant reducerats och hotet om krig i vårt närområde känns tämligen avlägset. Regeringen gör i propositionen *Förändrad omvärld – omdanat försvar*<sup>53</sup> bedömningen att ett invasionsföretag som syftar till en ockupation av Sverige inte är möjligt att genomföra under de närmaste tio åren. Däremot har ett stort antal alternativa hot seglat upp som desto mer allvarliga. Dessa hot är till stor del av en karaktär som vi tidigare inte har, eller har behövt, reflektera över i någon större omfattning. Den stora förändringen gentemot de traditionella hoten är att de nya spänner över flera dimensioner.

Symptomatiskt för den nya situationen är att det numera går att finna ett betydligt större antal säkerhetshot som skulle kunna innebära svår påfrestning på samhället. Med detta avses ett tillstånd som har en sådan omfattning att allvarliga störningar uppstår i viktiga samhällsfunktioner eller att grundläggande värden i samhället hotas. Dessa hot är inte längre enbart av militär eller polisiär karaktär. Nyheten ligger i just det faktum att det kan vara svårt att definiera dem till en viss kategori. Detta ställer som krav att de organisationer som skall kunna bemöta dessa nya hot har en förmåga att göra det tillsammans. För att detta skall bli möjligt måste statsmakterna se över de lagar och förordningar som reglerar en slik samverkan. Detta gäller inte enbart samverkan mellan militär och polis utan är i grunden ett än större spørsmål, då samverkan mellan myndigheter överlag är nödvändig för att få ut största möjliga effekt av tilldelade medel.

---

<sup>53</sup> Prop 1998/99:74



## **5.1 Utredningar och uppdrag**

Under 1990-talet har ett stort antal utredningar genomförts som mer eller mindre tangerar denna uppsats frågeställningar. Den stora merparten av dessa berör förmågan att hantera svåra fredstida påfrestningar på samhället. En utökad samverkan mellan myndigheter är det övervägande resultatet av de flesta av dessa utredningar.<sup>54</sup> Den känsliga frågan rörande samverkan mellan polis och FM har dock inte spelat någon framträdande roll i dessa utredningar.

Det är med största sannolikhet så att en politisk svängning pågår i frågan. Under de senaste åren, inte minst under 2001, har ett stort antal utredningar, uppdrag och förslag rörande utökad samverkan myndigheter emellan initierats och även presenterats. Dessa har bemötts överlag positivt i massmedia även om vissa kritiska röster givetvis höjts. Dessa har främst varit i insändar- eller debattartikelform, varför genomslaget ej blivit så stort. Att reaktionerna blivit så pass milda som de har blivit kan tolkas som ett utslag av en förändrad folkopinion, vilket i sin tur kan leda till en politisk samstämmighet i frågan. Nedan redovisas några av de viktigare utredningarna och uppdragen med dragna slutsatser och förslag. Detta kapitel avslutas med mina egna slutsatser rörande dessas faktiska värde i den eventuella förändringsprocess vi står inför.

För en redovisning över utredningarnas sammansättning, se bilaga 1.

### **5.1.1 SOU 1995:29 Civilt bruk av försvarets resurser**

Ett ökat civilt bruk av FM resurser kan vara ett sätt att tillvarata de offentligt ägda resurserna på ett mer effektivt sätt. Detta är en okontroversiell fråga ur flera aspekter. Farhågorna grundar sig i första hand på att konkurrensförhållandet för de privata aktörerna skulle snedvridas. Men kopplat till samma frågeställning finns också FM möjlighet att stödja andra statliga myndigheter, t.ex. polisen.

---

<sup>54</sup> Se t.ex. SOU 1993:95, SOU 1995:19, SOU 1996:86, SOU 1998:59 m.fl.

För att bättre kunna analysera de juridiska förhållandena för ett ökat civilt bruk av FM resurser beslöt regeringen den 30 juni 1994 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål.

Denna utredning var en av de första att belysa FM förmåga att stötta det övriga samhället med resurser, personal och kompetens kopplat till FM nya uppgiftsställning i och med FB-96.

#### 5.1.1.1 Uppdraget

Uppdraget var tudelat där den första etappen gav utredaren i uppdrag att utvärdera erfarenheterna av det hittillsvarande fredstida utnyttjandet för civil verksamhet av resurser avsedda för försvarsändamål. Därvid skulle eventuella tillämpningsproblem som gällande regler gav upphov till belysas samt förslag lämnas till hur dessa problem skulle kunna lösas.

I en andra etapp skulle utredaren pröva förutsättningarna för ett fortsatt fredstida utnyttjande samt lämna förslag om erforderliga riktlinjer och bestämmelser härför.<sup>55</sup>

#### 5.1.1.2 Utredningen

Utredningen tar i första hand fasta på den principiella diskussionen rörande för- respektive nackdelar med ett ökat civilt nyttjande av FM resurser. Det fastslås tidigt att denna fråga har många dimensioner. Utredningen belyser flera av dessa dimensioner bl.a. den ekonomiska likväl som den juridiska.

Under tiden som utredningen gjordes löpte en intensiv diskussion om nyttjande av militära helikoptrar för civilt bruk. Denna fråga har därför sannolikt getts relativt stort utrymme i utredningen. Övriga detaljfrågor ges inte på långt när lika stor uppmärksamhet.

För att bredda det empiriska underlaget i utredningen har även vissa jämförelser med utländska förhållanden gjorts.

---

<sup>55</sup> SOU 1995:29, bilaga 1

En mindre del i utredningen berör direkt frågan om militärt stöd till polisen. I denna del görs vissa konstateranden om faktiska förhållanden, men mer intressant är de kopplingar till svensk rättstradition som görs. Här konstaterar man att för att kunna stödja polisen med militära resurser måste detta beslutas av riksdagen och detta beslut skall vara i form av en lag.

#### 5.1.1.3 Slutsatser

Man gör i utredningens rekommendationer ingen distinktion vad avser begreppet ”civilt bruk” utan behandlar detta begrepp på ett enhetligt sätt. Man påpekar att inför vidare arbeten i frågan är det av vikt att en åtskillnad görs mellan FM nya uppgiftsställningar och ett mer kommersiellt nyttjande av FM resurser som en biverksamhet till den ordinarie verksamheten.

Utredningen lämnar förslag till verksamhetsområden där FM i framtiden bör ges ökade möjligheter att stödja. Här kan till exempel nämnas uppgifter inom miljövärdet, uppgifter för marinen inom dykeri- och bärgningsverksamhet samt utökade uppgifter för ingenjörstrupperna.

Avseende FM stöd till polisen är dock utredningens slutsatser betydligt magrare. Man nöjer sig med att konstatera att ”vad gäller möjligheter att låna materiel och metoder för bättre utbildning och övning” bör förslagen konkretiseras i en framtida utredning. En sådan konkretisering kan lämpligen ges i form av en handbok.<sup>56</sup> Man ser här tre huvudformer för FM möjlighet att lämna stöd.

Den första stödformen avser direkt medverkan i ett pågående uppdrag. Här ser man att det principiellt enbart är möjligt för FM att lämna stöd i situationer som kan härledas till uppgifter ur räddningstjänstlagen.

Den andra stödformen avser också tjänster direkt kopplade till uppdrag, men av en mindre insatsintensiv karaktär såsom t.ex. transporter, förplägnad, inkvartering, utnyttjande av materiel o.s.v. Utredningen konstaterar här att det

---

<sup>56</sup> SOU 1995:29, s. 99

inte bör vara omöjligt att utnyttja militära resurser så länge som militär personal ej är inblandad i direkta polisaktioner.

Den tredje stödformen anses vara den som är minst kontroversiell i det att den rör försäljning av tjänster såsom underhåll m.m. Trots den lågintensiva insatsen från FM sida måste dock denna stödverksamhet underkastas det regelverk som styr konkurrens och upphandling. Detta är dock en fråga som jag ej avser att närmare beskriva då den faller utanför uppsatsens syfte.

## **5.1.2 SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid**

### 5.1.2.1 Uppdraget

Utredningen skall enligt regeringens uppdrag analysera och lämna förslag till principer för hur att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svårare påfrestningar på samhället i fred.<sup>57</sup>

Utredaren skall särskilt beakta följande frågeställningar:<sup>58</sup>

- Hur planeringen för civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället i fred bör utformas för att samhället skall få bästa möjliga beredskapsförmåga?
- Vilken organisatorisk eller strukturell indelning bör finnas?
- Vilka mål skall gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred?
- Hur bör finansieringssystemet utformas?
- Vilket behov av samordning finns?

### 5.1.2.2 Utredningen

Avseende civil-militär samverkan tar utredningen upp olika frågor vid hanterandet av allvarliga kriser i fredstid. Utredningen visar att det finns goda möjligheter för att genom en civil-militär samverkan uppnå större effekt i

---

<sup>57</sup> SOU 2001:41, s.31

<sup>58</sup> Ibid, s. 36-38

utnyttjandet av samhällets samlade resurser för att hantera allvarliga krissituationer.

Utredningens kopplingar mellan civilt och militärt berör inte primärt samarbete mellan FM och polisen utan vikten läggs på samarbete med andra civila myndigheter. Trots detta framkommer under utredningsarbetet några synpunkter och förslag som kan komma att ha påverkan på samarbetet mellan FM och polisen.

För det första konstaterar utredningen att ”[d]et ger ingen optimal användning av allmänna medel att skapa särskilda resurser för varje form av sällan förekommande stor påfrestning om man med samma resurser kan hantera flera typer av sådana påfrestningar”. Samtidigt konstaterar man dock att ”[i] totalförsvarsbeslutet 1996 framhölls ... att den sedan länge ... gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgör en ... självklar begränsning. Militär personal skall således inte ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda. En annan sak är att utnyttja resurser till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld. De militära resurserna bör dock i sådana situationer nyttjas på så sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från de begränsningar som här angetts.”<sup>59</sup>

### 5.1.2.3 Slutsatser

Utredningens viktigaste slutsatser kan sammanfattas under tre huvudrubriker enligt nedan.

- Organisatoriska konsekvenser
- Ekonomiska konsekvenser
- Behov av lagändringar:

---

<sup>59</sup> SOU 2001:41, s. 255

Man konstaterar att det finns goda möjligheter att genom en utökad samverkan nå större effektivitet i utnyttjandet av samhällets samlade resurser för att hantera allvarliga krissituationer.

Utredningen anser vidare att vissa åtgärder bör vidtagas för att utveckla detta samarbete bl.a. genom att:<sup>60</sup>

1. En inventering av de författningsmässiga hinder som kan finnas mot en fördjupad civil-militär samverkan bör göras. Därefter bör de författningar som utan anledning lägger hinder i vägen ändras.
2. Det är väsentligt att ge civila myndigheter en bättre överblick över vilka möjligheter och begränsningar som det militära försvaret har att stödja det civila samhället med vid allvarliga krissituationer i fred.

### **5.1.3 SOU 2001:98 Stöd från Försvarsmakten**

Efter regeringsbeslut i november 2000 tillsattes en utredning som skulle se över de bestämmelser som gäller för FM stöd till samhället ifred. Denna utredning är den senaste och mest genomgripande inom detta område varför den måste ges betydande uppmärksamhet. Remissvar till denna utredning har inkommit medio februari 2001, vilket sammantaget med utredningens slutsatser har renderat i regeringens proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap vilken presenterades för riksdagen 19 mars 2002. (Se kap. 3.3)

#### **5.1.3.1 Uppdraget**

Utredarens uppdrag innebar att ”kartlägga och analysera gällande bestämmelser för Försvarsmaktens medverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra likartade händelser och som inte är att hänföra till räddningstjänst.”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> SOU 2001:41, s. 261

<sup>61</sup> SOU 2001:98, s. 23

Regeringen poängterar vikten av en utgångspunkt i den vidgade säkerhetssynen för att utredningen skall kunna presentera en slutsats som överensstämmer med regeringens helhetssyn i säkerhetsfrågor.

Utredningens syfte är att presentera förslag till ändringar i de bestämmelser som är styrande. Man skall dessutom belysa med vilka resurser och under vilka förutsättningar som FM kan delta i civil verksamhet. Dessutom skall frågan om ekonomisk ersättning för militärt stöd analyseras.

Utöver detta innehåller uppdraget ytterligare några frågeställningar som faller utanför denna uppsats ramar.

#### 5.1.3.2 Utredningen

Utredningsarbetet skulle enligt de inledande direktiven genomföras i nära samarbete med de myndigheter som är berörda likväl som med vissa andra ej specificerade utredningar. Arbetet bedrevs under tidspress.

Utredningen har i huvudsak behandlat följande områden:

- Gällande rätt
- Omfattningen av FM stöd idag
- Statsmakternas tidigare ställningstagande
- JO:s praxis
- Tidigare utredningar
- Utländska förhållanden
- Principiella frågor
- Förutsättningar för att stöd skall kunna lämnas
- Personalfrågor
- Ekonomi
- Samt konsekvenser av lämnade förslag

Huvuddelen av utredningen innehåller en mycket djuplodande genomgång av de förutsättningar som juridiskt, traditionellt, ekonomiskt men inte minst praktiskt styr FM förmåga att lämna stöd till andra myndigheter. Den nuvarande situationen belyses likväl som en eventuell förändring inför

framtiden Här görs en bred rekommendation inför vilka förändringar som eventuellt måste genomföras för att möjliggöra ett så effektivt utnyttjande av FM resurser som möjligt, utan att för den skull göra avkall på den svenska traditionella inställningen att militär personal ej skall insättas mot den egna befolkningen inom landets gränser i fredstid.

#### 5.1.3.3 Dragna slutsatser och rekommendationer

Sammantaget visar utredningen att det idag finns få hinder för en utökad samverkan mellan FM och andra myndigheter inom statsapparaten. Det finns tvärtom stöd för att FM skall kunna samverka och ställa resurser till förfogande för samhället i övrigt i vissa allvarliga situationer. Värt att poängtera är däremot att det i politiska sammanhang, alltsedan Ådalen 1931, har uttalats att militär trupp aldrig skall sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila. Med detta i åtanke, likväl som Försvarsberedningens uttalande om att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv knappast kan vara acceptabelt att resurser som är möjliga att nyttjas i flera olika situationer ej får användas där de för stunden gör mest nytta, väljer man att rekommendera att användningen av FM resurser skall präglas av en helhetssyn.

Utredningen fortsätter dock på den tidigare inslagna vägen i det att man anser att FM personal ej skall få användas i situationer där det finns risk för att dessa skall komma till skada.<sup>62</sup> Av denna anledning bör vissa stödformer uteslutas av principiella skäl. Det enda sättet att undvika otydligheter i denna fråga är att det i lagstiftning förbjuds användande av militär personal i situationer där det inte går att utesluta att denna kommer att bli mer eller mindre tvungen att vidtaga åtgärder mot civila. Däremot ställer utredningen sig positiv till att inte på något sätt begränsa möjligheten att nyttja FM materiella resurser. Däremot, om militär personal måste nyttjas för att materielen skall kunna användas, får den militära personalen ej använda annat tvång eller våld än vad som följer av straffrättsliga ansvarsförhållanden.

---

<sup>62</sup> SOU 2001:98, avsnitt 8.1



Utredningen anser dessutom att det inte bör finnas möjlighet att ge FM personal polisens befogenheter. Detta innebär att det framgent är polisen som skall besitta det s.k. våldsmonopol som i dagsläget råder. FM personal skall i detta sammanhang enbart få utöva våld eller tvång mot enskilda enligt samma principer som tillkommer var och en, d.v.s. indirekt genom regler om straffrättslig ansvarsfrihet.<sup>63</sup>

Som en direkt koppling till händelserna den 11 september anser utredningen att det kan finnas extraordinära situationer inom vilka enbart FM med militär personal och materiel kan vidtaga åtgärder. Här anser man att regeringsformen lägger hinder i vägen för regeringen att effektivt kunna utnyttja FM samt att en förändring av denna begränsning endast kan utföras genom en grundlagsändring, vilket skulle göra att frågan skulle bli tvungen att bli politiserad.

Avseende FM personal och de regler som gäller för denna konstaterar utredningen att förutsättningarna är olika avseende totalförsvarspliktiga (tidigare benämnda värnpliktiga, författarens anmärkning) och anställda. Rörande de totalförsvarspliktiga konstateras att dessa bara kan nyttjas i stödjande verksamhet om den kan anses vara ett led i deras utbildning inför krigsuppgiften. Detta förhållande ser man ingen anledning att förändra. Vad gäller fast anställd personal, civil som militär, samt frivilliga är det de anställdas anställningsavtal som är styrande för medverkan i stödjande verksamhet. Slutsatsen som utredningen drar avseende dessa personalkategorier är att de skall ha adekvat utbildning för den verksamhet de skall genomföra samt att det är FM som skall bära huvudansvaret för att denna utbildning ges. Utredningen trycker dessutom på att det aldrig kan vara acceptabelt att FM personal agerar i situationer där den stödsökande myndighetens personal ej deltar p.g.a. att det skulle kunna innebära risker för denna. Ej heller är det acceptabelt att FM personal utsätts för risker som är större än de som den normala fredsverksamheten omfattar.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> SOU 2001:98, avsnitt 8.3

<sup>64</sup> Ibid, kap 10

Övriga slutsatser i utredningen berör främst ekonomiska samt i viss utsträckning juridiska frågor, vilka här ej ytterligare behandlas.

#### 5.1.3.4 Särskilt yttrande

FM chefsjurist Stefan Ryding-Berg lämnar till utredningen ett särskilt yttrande i vilket han avger avvikande uppfattning gentemot utredningens slutsatser i två avseenden. För det första anser han att formen för den rättsliga regleringen bör vara en lag med en förordning. Han instämmer förvisso med utredningens slutsats att det inte är nödvändigt att utredningens förslag ges i form av lag, men att det däremot finns ett politiskt symbolvärde i det att den rättsliga regleringen av just FM stöd till civil verksamhet tar sin utgångspunkt i lagformen. För det andra anser han att i en sådan lag skall det medtagas en reglering som ger en möjlighet för regeringen att – under vissa angivna förutsättningar – kunna besluta om att FM kan ges särskilda uppgifter vid extraordinära händelser. Som utgångspunkt för denna ståndpunkt anför Ryding-Berg Sverige som en demokratisk rättstat och skyddet av denna. En annan utgångspunkt för detta resonemang är händelserna i USA den 11 september 2001.<sup>65</sup>

#### 5.1.3.5 Remissvar

Av de remissinstanser som valt att yttra sig är det stora flertalet positiva till utredningens förslag.<sup>66</sup> När det gäller FM roll i extraordinära situationer har FM, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Tullverket samt Sjöfartsverket lämnat synpunkter av varierande art. Däremot har Rikspolisstyrelsen nöjt sig med att enbart tillstyrka utredningens förslag utan ytterligare kommentarer.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> SOU 2001:98, s. 181

<sup>66</sup> Prop. 2001/02:158, s. 62

<sup>67</sup> Rikspolisstyrelsen, RÄS-052-6405/01

Med hänsyn taget till att det är FM som är den myndighet som är mest och djupast berörd av de förslag som utredningen lämnar, är det ej förvånande att FM remissvar innehåller ett mer detaljerat yttrande än flera andra.<sup>68</sup> I stort delar FM de synpunkter och slutsatser som utredningen redovisar. Man påpekar att förslaget som helhet inte innebär någon avgörande förändring i förhållande till den i nuläget rådande situationen.

FM påpekar dessutom att utredningen på ett förtjänstfullt sätt bidragit till att undanröja många av de oklarheter och ibland rena missuppfattningar som funnits rörande myndighetens möjlighet att lämna stöd till samhället i fred.

Det viktigaste påpekandet som FM remissvar gör rör statens förmåga att möta ett terroristhot liknande det i USA 11 september. FM påpekar att det finns ”skäl att i en författning om Försvarsmaktens stöd också införa en bestämmelse som möjliggör för regeringen att – i vissa för nationen mycket allvarliga och extraordinära situationer – som en sista utväg kunna bruka landets militära resurser när de civila inte längre räcker till”<sup>69</sup> (Se för övrigt Ryding-Bergs särskilda yttrande ovan).

FM delar inte utredningens antagande att en lagändring med tillhörande förordning vilket skulle möjliggöra detta kräver en grundlagsförändring. Myndigheten anser att det tvärt om redan idag finns möjlighet för regeringen att under vissa speciella förhållanden kunna använda FM för uppgifter som innefattar militär våldsanvändning mot civila. Man poängterar däremot att det nu är ett utmärkt tillfälle att författningsreglera den möjligheten i lag samt genom att göra det tydligt understryka den vikt statsmakterna lägger vid FM förmåga att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

FM remissvar pekar dessutom på något som är av vital betydelse för att en utökad samverkan skall kunna genomföras på ett effektivt sätt, nämligen de organisatoriska följderna. Man poängterar här personalens möjlighet att mentalt förbereda sig på att genomföra uppgifter i fred, vilka den normalt

---

<sup>68</sup> Försvarsmakten, 20 400:62305

<sup>69</sup> Ibid, s. 2

enbart är utbildad för att göra i krig. Även möjligheten till förberedelser och övningar anges som väsentliga.<sup>70</sup>

## 5.2 GotSam

Som ett konkret exempel på en utökad samverkan mellan statliga myndigheter kan konstateras att det föreligger enstaka uppdrag som mycket djupt penetrerar samverkan mellan dessa. Jag väljer att kortfattat beskriva uppdraget och dess slutsatser för att påvisa att viss försöksverksamhet redan inletts. Det bör påpekas att detta uppdrag berör samverkan på regional nivå, men vissa av slutsatserna är definitivt applicerbara även på central nivå. Ytterligare en fördel med denna utredning är att den de facto på ett praktiskt sätt utrett fördelar och nackdelar med en utökad samverkan.

Uppdraget ställdes till Rikspolisstyrelsen, FM, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län samt Sjöfartsverket där dessa fick i uppdrag att gemensamt belysa behovet av och möjligheterna till att samutnyttja sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhällliga kristillstånd på Gotland. Uppdragstagarna skulle dessutom inhämta synpunkter från Gotlands kommun.<sup>71</sup>

Utan att närmare kommentera utredningen kan jag konstatera att den berör ett betydligt större fält än det jag gör i denna uppsats. Uppdraget måste ses som ett bevis på att det vidgade hotbegreppet börjar tas på allvar. Vad som däremot är en intressant iakttagelse är de slutsatser utredarna drar av försöksverksamheten. För det första pekar de på en punkt som är direkt applicerbar på samverkan mellan FM och polisen. ”Den långtgående samverkan som...förutsätts... innebär krav på samordning, som inte nödvändigtvis överensstämmer med en strävan efter optimering av den enskilda myndighetens organisation.”<sup>72</sup> Detta konstaterande måste noga beaktas om det blir aktuellt med en utökning av samverkan mellan FM och polisen då det annars föreligger en uppenbar risk att

---

<sup>70</sup> Försvarsmakten, 20 400:62305, s. 2

<sup>71</sup> Samutnyttjande av resurser på Gotland, s.3

<sup>72</sup> Ibid, s. 32

respektive organisation ser till sin egen fördel på bekostnad av den slutliga effekten.

Man konstaterar dessutom en annan risk med utökad integration. Initialt kommer kostnaderna för myndigheterna att bli högre. Detta beror på orsaker som kostnader för personal, lokaler, utrustning och utveckling. Dessutom måste personalen erhålla adekvat utbildning vilket också renderar i en ökad kostnadsbild. Denna ökade kostnad kommer myndigheterna ej att kunna ta ur tilldelad ekonomisk ram utan extra medel måste tillföras. Dock konstateras att den ökade ekonomiska belastningen kommer att vändas i en besparing då de initiala kostnaderna har avklarats. Detta ses som en av de stora vinsterna med en utökad samverkan tillsammans med det faktum att samtliga myndigheter erhåller effektivitets- och kvalitetsvinster samt vinster i form av erfarenheter.<sup>73</sup>

### **5.3 Regeringens proposition 2001/02:158**

Som en direkt följd av ovanstående utredningar, och då i första hand SOU 2001:98 lämnade regeringen den 14 mars 2002 en proposition (2001/02:158) vilken presenterades för allmänheten den 19 mars, i vilken man påpekar att ”Sverige ska kunna möta såväl militära som andra hot. Sverige ska också kunna förebygga och hantera situationer som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktionsförmåga. För att få ett säkrare samhälle krävs att samhällets aktörer arbetar gemensamt och mot samma mål. Ett flertal händelser i vår omvärld har under senare år allt mer accentuerat behovet av dessa förändringar.”<sup>74</sup> Propositionen innehåller huvudsakligen en redovisning för ”ett planeringssystem för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap. Vidare lämnas en redogörelse för hur strukturen för krishantering i samhället skall förstärkas.”<sup>75</sup> Regeringen föreslår dessutom att en ny myndighet skall inrättas samt att ett nytt politikområde – Skydd och beredskap mot olyckor och svåra

---

<sup>73</sup> Samutnyttjande av resurser på Gotland, s. 33

<sup>74</sup> [http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj\\_show?c\\_obj\\_id=44300](http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj_show?c_obj_id=44300) (2002-03-19)

<sup>75</sup> Prop 2001/02:158, s. 1

påfrestningar – introduceras. I övrigt lämnas förslag på finansieringssystem, ansvarsförhållanden samt på vissa organisatoriska strukturförändringar. Enbart ett delkapitel (10.6) behandlar FM stöd till civil verksamhet.

I detta delkapitel presenterar regeringen bedömningen att ”De författningsmässiga grunderna för Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till civil verksamhet bör förtydligas för att ge ett bättre utnyttjande av Försvarsmaktens resurser och kompetens i samhället i övrigt.”<sup>76</sup>

Som skäl härtill anför regeringen att FM besitter stor kompetens likväl som en god förmåga avseende stöd till samhället i fred. Detta bör så långt som möjligt komma samhället i övrigt till godo. Regeringen utgår i detta ställningstagande från den vidgade säkerhetssynen i det att man påpekar att ”en helhetssyn [bör] präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig.”<sup>77</sup>

I likhet med utredningen (SOU 2001:98) fastslår regeringen att den reglering som i dagsläget styr FM möjlighet för stöd till samhället i vissa situationer är svår att tillämpa och motsägelsefull i förhållande till allmänna uttalanden från regering och riksdag. Det finns ett stort behov av mer generella bestämmelser för att reglera situationer som inte är att hänföra till räddningstjänst. Regeringen avser därför att genomföra ett förtydligande av de författningsmässiga grunderna. Detta kommer att ske i en ny förordning om FM stöd till civil verksamhet.

Oaktat detta vidhåller regeringen att det framgent skall vara förbjudet att insätta FM i situationer där det finns risk för att den, då stöd lämnas, kan komma att bruka våld mot enskilda. Däremot skall FM personal kunna sättas in i situationer där det finns en risk för att den som begär stöd, i allmänhet polisen, kommer att bruka våld under insatsen.

---

<sup>76</sup> Prop. 2001/02:158, kap 10.6

<sup>77</sup> Ibid, s. 62

#### 5.4 Reflektion

Genom studier av offentliga utredningar vilka genomförts under de senaste åren kan jag konstatera att en samverkan mellan FM och andra myndigheter blivit alltmer aktuell över tiden. Att genom ett utökat samarbete över myndighetsgränserna effektivisera nyttjandet av rikets samlade resurser torde inte vara alltför politiskt känsligt. Oaktat detta har frågan inte till fullo aktualiserats förrän den traditionella hotbilden med invasionshot över gränserna försvann i samband med det kalla krigets slut. I och med FB-96 gavs FM ökade uppgifter avseende stöd till samhället i fred, vilket tydligt kan avläsas i de utredningar som därefter slutförts. Det råder ingen tvekan om att man är rörande överens om att det bör ske en effektivisering avseende nyttjandet av FM samlade resurser i detta sammanhang. Samtliga studerade utredningar pekar entydigt mot detta. Utredningarna är rörande överens om att den materiel som FM förfogar över borde innebära ett betydande tillskott till övriga samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser och störningar på samhället i fred. Avseende FM personal är utredningarna däremot inte fullt lika övertygande om lämpligheten i att nyttja denna i stödjande verksamhet. Det är tydligt att den allmänt rådande uppfattningen att militär personal ej skall användas inom riket i fredstid väger tungt. Framförallt gäller detta situationer där den militära personalen kan komma att tvingas till att nyttja tvång eller våld mot civila. Senare utredningar behandlar dock frågan mer ingående än de tidigare.

Vad som dessutom kännetecknar samtliga utredningar förutom den senaste (2001:98) är att frågan om direkt stöd till polisen ej fått någon framträdande roll. Detta kan givetvis inte lastas på respektive utredare då det inte framställts några krav från regeringen i denna fråga. I de fall där denna samverkan har avhandlats har resultatet varit att det inte bör finnas möjlighet för FM att lämna denna typ av stöd. I påfallande stor utsträckning har motivet grundats sig på de rättstraditioner som rått under 1900-talet alltsedan Ådalenincidenten. Jag anser det dock vara märkligt att frågan ej väckts tidigare i utredningssammanhang m.h.t. att det i första hand är just denna samverkan den allmänna debatten

handlar om. En orsak till detta är sannolikt den ökade debatten kring den breddade hotbilden och i det senaste fallet troligen även de dramatiska händelserna i USA den 11 september 2001.

Positionen (2001/02:158) ger enbart få konkreta förslag för att underlätta samverkan. De mest konkreta förslagen är inrättandet av en ny myndighet och vissa ekonomiska regleringar. Regeringen vidhåller att det framgent skall finnas tydliga begränsningar avseendet det militära stödet till polisen. Det mest dramatiska i denna fråga är att man avser genomföra ett förtydligande av de författningsmässiga grunderna. Sammantaget kan propositionen anses vara lite tunn och inte särskilt långtgående.

## **5.5 Dimensionella och organisatoriska krav**

### 5.5.1 Förutsättningar för en effektiv samverkan

Koordinering av militära och civila resurser och förmågor kräver en ömsesidig förståelse och respekt. Det ligger mycket i uttrycket: Alla vill koordinera, men ingen vill bli koordinerad.

Nedanstående riktlinjer<sup>78</sup> för en sådan koordinering bör tas i beaktande:

- Ömsesidig respekt
- Förståelse för kulturskillnader
- Kunskap om roller, ansvar och förmågor
- Koordinerad struktur samt effektiva hjälpmedel för gemensam planering och utbyte av information
- Uppmuntrande av gemensamma övningar samt övriga förberedelser för gemensamma insatser
- Undvikande av officiell kritik av respektive organisation

Utifrån ovanstående utkristalliserar sig tre kritiska komponenter för en lyckad koordinering vilka måste uppfyllas om inte samverkan skall resultera i ett intet:

---

<sup>78</sup> Handout från föreläsning av Ingrid Nordström-Ho, OCHA-Geneva



- Informationsutbyte
- Uppgiftsdelning
- Gemensam planering

Om inte dessa tre funktioner kan uppfyllas kommer resultatet inte bli det eftersträvade och effekten kommer att drastiskt försämrats. Det är inte bara i Sverige som denna fråga är högaktuell. Även inom FN arbetar man för närvarande med hur att definiera civil-militär samverkan. Även om inte samtliga inblandade är överens om ordalydelsen är ett förslag till definiering av denna koordinering: "Civil-military Co-ordination is the relationship of mutual support, joint planning, and constant exchange of information required at all levels ..."<sup>79</sup>

#### 5.5.2 Att föra samman militära och civila kulturer

Det finns forskare inom forskningsområdet civil-militära relationer som anser att militära representanter enbart har intresse i militära frågor.<sup>80</sup> Om så skulle vara fallet, vilket i och för sig inte står oemotsagt, skulle militären om de gavs tillfälle inte ha någon anledning att interferera i politiska och/eller sociala frågor. Det främsta argumentet mot att så skulle vara fallet är att det är svårt att distingera specifika militära frågor från de civila. De antas intimt hänga samman.

Inte desto mindre förekommer det klara kulturella särdrag inom den militära sfären vilka skiljer sig från gängse civila. Enligt en statlig utredning<sup>81</sup> anses inte denna fråga vara något stort problem i Sverige idag. Utredningen hänvisar till en lång tradition av ett demokratiskt förankrat försvar samt det intima samarbetet myndigheter emellan inom ramen för totalförsvaret. Huruvida detta är med sanningen överensstämmande kan säkerligen diskuteras. Jag kan se ett stort antal frågor som skulle kunna få ett eventuellt utökat samarbete att knaka i fogarna. Här kan i första hand pekats på:

---

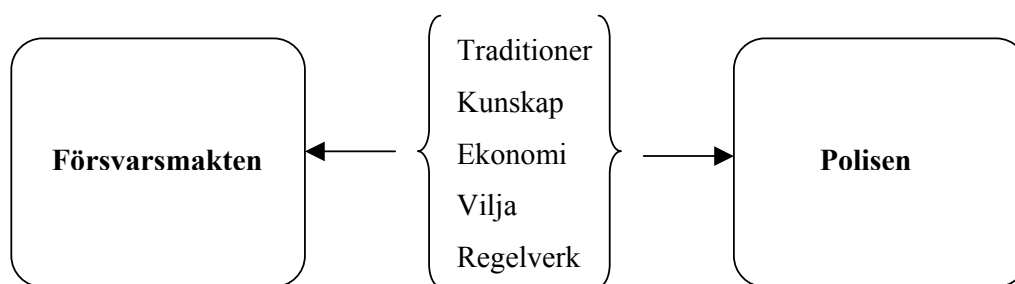
<sup>79</sup> Handout från föreläsning av Ingrid Nordström-Ho, OCHA-Geneva

<sup>80</sup> Anna Bolin, Political-military relations, s. 25

<sup>81</sup> SOU 1999:29, s. 64

- Skilda traditioner
- Lydnadsförhållanden
- Ekonomiska förutsättningar
- Materiella – och utbildningsförutsättningar

Nedanstående figur avser att på ett överskådligt sätt visa på möjliga hinder på vägen mot ökad integration mellan (i detta fall) polisen och FM. Om inte dessa frågor löses inom, respektive emellan, de olika institutionerna kommer samspelet inte uppnå eftersträvad effekt.



Figur 2: Riskområden vid ökad samverkan

## 5.6 Probleminventering

En övervägande del av de utredningar och uppdrag som har slutförts under de senaste åren pekar entydigt på det behov som finns för en effektivisering av nyttjandet av statens samlade resurser. Utredningarna pekar dessutom på de brister och risker för förvirring som återfinns i det regelverk som i dag styr detta utnyttjande. I första hand ses FM samverkan med andra myndigheter som ett stort problem.

De förslag som utredningarna framfört kan knappast anses som revolutionerande, utan det kan snarare kännas som att man går som katten kring het gröt. Det är, och har länge varit, mycket känsligt med FM samverkan med andra myndigheter. Regeringens senaste proposition lämnar en del konkreta förslag, men de känns ändå inte tillräckligt långtgående för att slutligt lösa problematiken.

Att genomföra praktiska försök i fullskala i likhet med det som gjorts på Gotland måste anses vara en mycket lämplig väg att gå. Det är endast vid storskaliga försök som helheter kan studeras. Därigenom kan en betydligt bättre erfarenhetsbank erhållas innan ett slutligt beslut i frågan fattas.

Det är dock inte enbart historiska och regelmässiga problem vid en eventuell utökad samverkan. De inblandade organisationerna har under lång tid utvecklat egna traditioner, vilka tillsammans med ett visst revirtänkande, ekonomiska frågor och ledningsproblematik måste beaktas vid en framtida samverkan.

## 6. Sammanfattning

Huvudsyftet med denna uppsats har varit att analysera hur de nuvarande förutsättningarna, men även hur förutsättningarna för en utökad samverkan mellan Försvarsmakten och i första hand polisen ser ut. Denna analys har gjorts i form av en policyanalys där tyngdpunkten har legat på de initiala delarna av den s.k. policyprocessen från probleminitiering fram till, men ej innefattande, beslut i frågan. Efter den empiriska analysen redovisas nedan resultatet i sammanfattning.

Policyprocessen har fram till dags dato kommit fram till rekommendationsfasen. Inom en snar framtid kan vi förvänta oss någon form av beslut i frågan från riksdagen. Enligt Premfors kan en eller flera faser pågå parallellt. Problemformulering, alternativgenerering har under en tid genomförts samtidigt. Dessutom har nu, i och med regeringens senaste proposition, även en beslutsrekommendation framlagts.

Hur man än vrider och vänder på denna specifika frågeställning kommer man alltid att hamna i en diskussion rörande skotten i Ådalen i maj 1931. Att denna händelse inte bara är traumatisk i den svenska historien utan fortfarande väcker starka känslor är mycket tydligt m.h.t den debatt som förs i både massmedia och inom den politiska sfären.

Skotten anses som en av orsakerna till det långvariga socialdemokratiska maktinnehavet vilket bl.a. lade grunden till det svenska folkhemmet.

Efter det kalla krigets slut har fokus förflyttats från det traditionella invasionshotet till att omfatta ett betydligt bredare hotpektrum. Nationens säkerhet är idag förknippat med mycket mer än bara militära frågor. Enligt det vidgade säkerhetsbegreppet omfattas nu även politiska, ekonomiska, sociala och miljöfrågor i säkerhetstänkandet.

I den förändrade världsbild vi nu ser växa fram, där andra hot än rena krigshandlingar blir dimensionerande, framstår kraven på de myndigheter och organisationer som skall verka i denna miljö mycket större. Faran med detta är

att det är mycket få av dessa, om någon, som har kapacitet att klara sin uppgift på egen hand. Det är snarare så att det nya tänkandet kräver samverkan över organisationsgränserna. Chockartade händelser liknande terrorattackerna i USA men även mindre allvarliga händelser såsom Göteborgskravallerna ger en insikt hos allmänheten om att en förändring av tidigare förutsättningar för samverkan kan vara nödvändig. De minskade ekonomiska ramarna för dessa organisationer spelar även en betydande roll i sammanhanget.

Det finns i dag ett brett regelverk som mer eller mindre reglerar FM möjligheter till samverkan med andra myndigheter. Att FM och polisen sorterar under olika departement gör att regelverket blir något vildvuxet och öppet för viss tolkningsmån.

Tvärt emot vad som framkommer i den allmänna debatten är det dock mycket få konkreta förbud mot samverkan mellan FM och polisen. Skotten i Ådalen har alltså inte satt det spår i den svenska lagstiftningen som det ofta framställs såsom. Däremot är det av tradition så att FM ej skall delta i verksamhet tillsammans med polisen.

Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet sätter den största begränsningen i det att den förbjuder militär personal att delta i verksamhet som kan resultera i våld eller tvångsåtgärder mot civila inom landets gränser. Utöver detta finns enbart vaga begränsningar med viss tolkningsmarginal.

Antalet utredningar vilka behandlat frågan om ett bredare utnyttjande av FM resurser såsom materiel, personal och kompetens, har under det senaste decenniet markant ökat. De har i första hand koncentrerats kring samutnyttjande av materiel vid allvarlig påfrestning på samhället i fred. Samtliga har kommit fram till slutsatsen att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att inte nyttja de resurser som finns att tillgå inom statsapparaten om behov föreligger.

Däremot har enigheten mellan utredningarna varit nästan lika stor rörande frågan om FM personals deltagande i polisiär verksamhet, även om denna fråga inte varit tung i de flesta utredningarna. Man har i slutsatserna påpekat att den

svenska traditionen skall bibehållas i det att militär personal ej skall få användas mot den egna befolkningen i något syfte.

Den senaste utredningen (SOU 2001:98, Stöd från Försvarmakten) behandlar denna fråga lite mer ingående än vad tidigare utredningar gjort. Man kommer fram till samma slutsats även här, men ger utrymme för visst nytänkande i sina slutsatser i det att det kan förekomma vissa situationer (läs allvarliga terrorattacker) där FM med materiel och personal kan vidtaga åtgärder.

Alla dessa utredningar sammantagna samt taget det nya säkerhetstänkandet i beaktande, har lett till att regeringen medio mars 2002 presenterat en proposition (2001/02:158) i vilken förslag till åtgärder lämnas syftande till att underlätta samverkan mellan myndigheter. I första hand handlar det om en översyn av det regelverk som i dagsläget är gällande.

Det finns, utöver de positiva samordningsvinsterna, även risker med en utökad samverkan. Denna går främst att återfinna på det organisatoriska planet då myndigheter med olika traditioner och bakgrund skall samverka. För att detta skall fungera är det viktigt att myndigheterna, inom hela hierarkin, accepterar de förutsättningar som finns för effektiv samverkan. Dessa innefattar bl.a. en ömsesidig respekt för varandras förmågor och traditioner, gemensam utbildning och planering samt utbyte av information på samtliga nivåer inom myndigheterna.

Riskerna för konkurrens om de ekonomiska medlen är dessutom överhängande då det kan tyckas naturligt att dessa borde omfördelas beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs.

## **7. Avslutande diskussion**

### **Blåser förändringens vindar eller råder det stiltje?**

Den process som för närvarande pågår rörande förändring av FM möjlighet till samverkan med andra myndigheter präglas till del av brist på konkreta förslag med relevanta motiveringar. Detta anser jag vara olyckligt i det att beslutsunderlaget riskerar att få betydande luckor. Framst gäller detta brister i probleminventeringen och alternativgenereringen. Det har efter terrorattacken i New York skett en markant förändring i debatten i denna fråga.

Det har med all önskvärd tydlighet klargjorts att frågan om utökad samverkan mellan FM och andra myndigheter och då i första hand med polisen är en mycket kontroversiell fråga. Finns det då anledning att rota i frågan istället för att låta saken bero och bara fortsätta på samma sätt som tidigare?

Enligt mitt förmenande är en förändring av förutsättningarna nödvändig för att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av de resurser som står till buds inom landet. I det följande avser jag att diskutera tre i sammanhanget väsentliga frågor;

- Behövs en förändring rörande samverkan mellan militär och polis?
- Går den att genomföra?
- Vilka blir konsekvenserna?

#### **7.1 Behövs en förändring?**

Det regelverk som styr en eventuell samverkan mellan FM och andra myndigheter och då i första hand med polisen är långt ifrån heltäckande. Det är snarare så att den till del uppvisar ganska stora brister i det att den lämnar en relativt stor tolkningsmån.

Tvärt emot vad som förefaller vara den allmänna uppfattningen så finns det mycket få formella begränsningar för en samverkan. Å andra sidan finns det inte heller speciellt mycket som reglerar motsatsen. Det kan ju tyckas

märkvärdigt att det finns så få begränsningar eftersom FM hitintills ej ansetts kunna genomföra en effektiv samverkan på grund av gällande lagstiftning. Det har alltid hänvisats till den, efter Ådalen, skärpta lagstiftningen. Huruvida lagstiftningen verkligen är så skarpt formulerad med hänvisning till Ådalen är ytterst tveksamt.

Som tidigare visats så fanns det långt fram mot slutet av 60-talet en formell möjlighet att nyttja militär personal vid allvarigare störningar av den allmänna ordningen. Men även om man tittar på lagstiftningen som gäller idag finns det inte många formella hinder för en slik samverkan. I *Förordning om militär medverkan i civil verksamhet* framgår att militär personal ej får användas vid situationer i vilka det finns en risk för våld eller tvångsåtgärder mot civila inom landet. Detta är enligt min mening det största formella hindret för en utökad samverkan mellan polis och militär. Genom att nagelfara vissa andra lagar och förordningar går det att hitta begränsningar, t.ex. polisens s.k. våldsmonopol, men det går lika lätt att hitta vägar runt bestämmelserna, t.ex. skyddsvaktslagen.

Man kan se två huvudalternativ avseende samverkan. För det första handlar det om personell samverkan inom respektive myndighets ansvarsområde, och för det andra handlar det om materiell samverkan i stödjande eller underlättande syfte. Det går även att tänka sig en kombination av dessa två samverkansformer i större eller mindre omfattning.

Avseende den materiella samverkanssituationen anser jag att det inte finns några som helst hinder för en utökning av samverkan så länge det enbart handlar om just ren materiell sådan. Däremot vad gäller den personella samverkan är frågan mer komplex. Det går inte att bortse från den svenska traditionella inställningen, vilken i stor utsträckning kan kopplas till Ådalen. Trots detta anser jag att en förändring bör genomföras. Avgörande för denna ståndpunkt är i första hand av samhällsekonomisk karaktär. Jag anser att det inte kan anses som försvarligt att, trots att det finns resurser gripbara inom den svenska statsapparaten, inte nyttja dessa för att på så sätt kunna nå bästa möjliga effekt.



Skall man då bortse från risken att ett nytt Ådalen uppstår? Nej, givetvis skall man inte göra det. Det enklaste sättet är, enligt mitt förmenande, att i lagform reglera ett antal typsituationer där samverkan kan bli aktuell, likväl som i vilken utsträckning och med vilka befogenheter FM skall tillåtas stödja polisen i dess myndighetsutövning. Detta ställer stora krav på att lagtexten utformas så att så många olika situationer som möjligt omfattas. Jag är medveten om att detta ställer mycket höga krav på de som skall se över lagstiftningen likväl som att det knappast går att täcka in samtliga tänkbara situationer. Dessutom måste man ha i åtanke att det framöver med sannolikhet gränsande till visshet kommer att inträffa situationer som ingen idag kan räkna med.

## **7.2 Går den att genomföra?**

För att travestera på Ulf Peder Olrog kan man konstatera att ”Allting kan man sälja med mördande reklam”. Jag anser att det som saknas i den aktuella debatten kring en förändring avseende samverkansmöjligheterna är en objektiv och saklig allmän information rörande vad, vem och hur en framtida förändring avser.

Att i grunden förändra det svenska systemet och välja ett nytt system utgående från hur situationen ser ut i någon annan stat eller en kombination av hur andra stater har valt att lösa frågan, är ett mycket drastiskt steg som jag inte tror har några förespråkare vare sig inom den politiska världen eller inom de organisationer som berörs. En mer trolig (och lämplig) lösning är att anpassa det nuvarande regelverket till den nya situation vi nu står inför. Denna anpassning kan ske drastiskt och på bred front eller stegvis inom begränsade områden. I första hand kan förändringar, som berör vad som uppfattas som direkta missförhållanden, t.ex. nyttjande av FM materiel vid insatser tillsammans med polisen, genomföras snabbt och utan politisk debatt eller massmediala protester. Mer djuplodande förändringar, som t.ex. insättande av militär personal i situationer liknande den i Göteborg kan bli betydligt mer känsliga och tvinga fram grundlagsförändringar, vilket automatiskt leder till att frågan blir politiserad.

Så fort ökade möjligheter för militärt stöd, till i första hand polisen, kommer upp på den politiska agendan tenderar Ådalen att hamna i fokus. Detta anser jag vara mycket olyckligt i det att händelserna i Ådalen inträffade i ett helt annat socio-politiskt klimat än det vi har idag. Dessutom besitter både polis och militär helt andra förutsättningar idag än vad som då var fallet, både avseende resurser och utbildning men även den sociala förankringen inom dessa båda organisationer har förändrats över tiden, vilket får anses vara mycket viktigt. Jag förespråkar, som tidigare framförts, heller inte att militär personal skall stå i främsta ledet så fort problem med den allmänna ordningen uppstår. Att däremot lämna personellt likväl som materiellt stöd vid allvarliga påfrestningar, avsett att frigöra resurser ur poliskåren, är enligt mitt bedömande betydligt mindre känsligt.

Det är alltid känsligt att genomföra drastiska förändringar på kort tid. Jag anser emellertid att det nu är läge för en författningsmässig reglering av FM möjligheter till att stödja andra myndigheter. De nya hoten har på ett mycket drastiskt sätt visualiserats genom olika kravaller men inte minst genom terroristattacker i USA. Den allmänna opinionen tycks så sakteliga vara på väg att svänga även om det går långsamt. Genom att sakligt motivera förändringar, men kanske främst genom att inte politisera dem, skulle den sittande regeringen och riksdagen utan större motstånd kunna få en förändring till stånd. Att inte politisera frågan anser jag vara av stor betydelse enär den annars kan komma att bli en del av valdebatten inför det stundande riksdagsvalet. Om så skulle bli fallet kommer med största sannolikhet ånyo debatten kring Ådalen att flamma upp och frågan kommer per automatik bli betydligt mer svårarbetad.

### **7.3 Vilka blir konsekvenserna?**

Oavsett vilken väg man väljer att gå från politiskt håll kommer det att rendera i ett antal konsekvenser av mer eller mindre allvarlig art.

Jag kan däremot inte se att konsekvenserna kommer att skilja sig i någon större utsträckning mellan polisen och FM. Några av de viktigare konsekvenserna att tänka på vid en utökad samverkan kan vara följande:

- Ansvars- och ledningsförhållanden
- Ekonomi
- Utbildning
- Planering

Avseende de två första strecksatserna är det knappast upp till respektive organisation att besluta om. Detta kräver ett beslut från riksdagen, och jag anser att den regleringen måste göras i författningsform. Hur skall då denna utformas? Enligt förutsättningarna för denna uppsats är det inte min avsikt att lämna konkreta förslag på förändringar, men likväl anser jag att följande bör beaktas.

Avseende ansvars- och ledningsförhållande anser jag det vara självklart att den myndighet som begärt och erhållit stöd från en annan skall ha det fulla ansvaret för genomförandet av uppdraget. Den stödjande myndigheten, troligen primärt FM, skall om möjligt och om önskvärt givetvis bistå i ledning, men det slutliga ansvaret skall man inte inneha.

Den ekonomiska frågan är i dagens ansträngda budgetsituation givetvis mycket känslig. Ur min synpunkt skall givetvis den stödlämnande myndigheten erhålla full kostnadsersättning om det lämnade stödet faller utanför ordinarie verksamhetsområde. Detta kommer i slutänden rendera i att myndigheten som erhåller stödet kommer att drabbas av en betydligt ökad kostnad för att lösa uppgiften. Risken med detta är att myndigheter tvekar att begära hjälp av ekonomiska skäl oavsett att ett eventuellt stöd hade kunnat rendera i en bättre lösning av problemet. Det bör av denna anledning finnas, i de författningsmässiga förutsättningarna, en möjlighet för regeringen eller riksdagen att tillföra ekonomiska medel för situationer av särdeles vikt för rikets säkerhet.

Genomförande av verksamhet, vilken inte faller inom de primära uppgifterna för en viss myndighet, kräver utbildning och planering för att effekten skall kunna bli den eftersökta. I det specifika fallet med samverkan mellan polis och militär är detta inte minst viktigt. Den gemensamma planering av verksamhet

samt genomförande av gemensamma övningar som måste genomföras bör innehålla moment på samtliga nivåer. Den övergripande ledningen spelar en avsevärd roll i detta sammanhang, vilket innebär att planering och övningar måste genomföras med en total samsyn på hur att genomföra desamma. Detta kommer enligt mitt menande att vara den svåraste nöten att knäcka vid en eventuell utökning av samverkansmöjligheterna. Enligt vad som sagts tidigare i uppsatsen så ligger det mycket i uppfattningen att alla vill koordinera, men ingen vill bli koordinerad.

Det rent praktiska genomförandet på lägre nivåer är inte alldeles problemfritt med tanke på de störningar i den dagliga verksamheten nya uppgifter innebär. Jag är dock av den uppfattningen att det ju längre ner i organisationerna man kommer desto lättare blir implementeringen.

#### **7.4 Slutsats**

Oavsett den tidigare debatten kring lämpligheten i att låta FM stödja andra myndigheter och då i första hand polisen, anser jag att en förändring är motiverad. Ett effektivt utnyttjande av statens samlade resurser kan inte och, enligt min åsikt, får ej heller begränsas av gamla lösningar. Den rådande omvärldssituationen tillsammans med en kärvare ekonomi gör att det i dagsläget är ett alldeles utmärkt tillfälle att göra denna förändring. De samhällsekonomiska vinsterna blir så pass stora vid en ökad möjlighet till samverkan mellan FM och andra myndigheter att de inte kan förbises.

Det politiska klimat som idag råder möjliggör sannolikt att relativt stora förändringar kan göras utan att detta blir en viktig fråga i den kommande valdebatten. Det är här av stor vikt att riksdagen agerar på regeringens proposition snarast möjligt för att undvika att frågan blir politiserad.

De initiala riskerna med en utökad samverkansmöjlighet bedömer jag främst ligga i den allmänna uppfattningen avseende en risk för återupprepning av Ådalen. Denna risk anser jag skulle kunna elimineras med en bred informationskampanj där de uppenbara fördelarna med ett samutnyttjande presenteras.

En annan uppenbar risk med en utökad samverkan är organisationernas förmåga till effektivt samarbete utan revirtänkande och bristande respekt för varandra. Denna risk kan vara svårare att motverka, men genom att bedriva gemensam verksamhet på daglig basis såsom utbildning och planering och dessutom göra det på samtliga nivåer i organisationerna kan även detta problem arbetas bort.

Det är min fasta övertygelse att en förändring av de nuvarande förutsättningarna är ett måste för att Sverige på ett tillfredsställande sätt skall kunna möta hot över hela säkerhetsspektrumet även i framtiden. Det är min uppfattning att just nu är den mest lämpliga tidpunkten att inom en överskådlig framtid göra en slik förändring. Detta i ett läge då Göteborgskravallerna men inte minst terrorattackerna i New York och Washington fortfarande är högaktuella. De eventuella konsekvenser en förändring skulle föra med sig anser jag inte vara av dimensionerande art då de med relativt enkla medel kan om inte elimineras så åtminstone betydligt avdramatiseras.

## Referenser

### Officiellt tryck

*Regeringen*, Prop. 1998/99:74, Förändrad omvärld – omdanat försvar

*Regeringen*, Prop. 2001/02:158, Samhällets säkerhet och beredskap

*Försvarsutskottets betänkande 2001/02:Föu2 Försvarsbeslut för 2002-2004*

SOU 1993:95, Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret, Stockholm 1993

SOU 1995:19, Ett säkrare samhälle, Stockholm, 1995

SOU 1995:29, Civilt bruk av försvarets resurser, Stockholm 1995.

SOU 1996:86, Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds-  
räddningstjänsten, Stockholm, 1996

SOU 1998:59, Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och skydda, Stockholm,  
1998

SOU 1999:29, Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans,  
Stockholm, 1999

SOU 2001:41, Säkerhet i en ny tid, Stockholm, 2001

SOU 2001:98, Stöd från Försvarsmakten, Stockholm 2001

Årsrapport från Perspektivplaneringen 1999-2000, Försvarsmaktsidé och  
målbild, HKV 23 210:61977, Stockholm 2000-03-01

NOU 2000:24, Et sårbart samfunn, Oslo, 2000

### Lagar, Förordningar, Föreskrifter mm

*Föreskrifter* (Fst/A 15/1 1958 nr 48:1, FAVO) för Militär Trupps Användning  
av Vapen för Upprätthållande av Allmän Ordning mm.

*Förordning* (1986:616) om beredskapspolisen

*Förordning* (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet

*Förordning* (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten

*Lag* (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

*Polislagen* (1984:387)

*Räddningstjänstlagen*, (1986:1102)

*Kongeriget Norges Grundlov*

### **Officiella skrivelser**

*Försvarsmakten*, 20 400:62305, Remissvar till: Betänkandet Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98), 2002-02-18.

*Länsstyrelsen Gotlands län*, 70-2623-00. Samutnyttjande av resurser på Gotland. Redovisning av uppdrag 2000-07-20 rörande allvarliga olyckor och särskilda samhällsliga kristillstånd. Visby 2001.

*Rikspolisstyrelsen*, RÄS-052-6405/01, Remissvar till: Betänkandet Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98), 2002-02-11

### **Bearbetningar**

Bolin, Anna, *Political-Military Relations*, An introduction to a field study, Försvarshögskolan, Stockholm, 2000

Buzan, Barry, *People, State & Fear*, Andra utgåvan, Harlow 1991

Buzan, Barry, Wæver, Ole, de Wilde, Jaap, *Security; A new Framework for Analysis*, Boulder, 1998

Johansen, Per Ole, *Menstadkonflikten 1931*, Tiden, Oslo, 1977

Johansson, Roger, *Kampen om historien*, Ådalen 1931, Sociala konflikter, historiemedvetande och historiebruk 1931-2000, Lund 2001

Katzenstein, Peter J, *Cultural Norms and National Security*. Police and Military in Postwar Japan, Ithaca, New York, 1996

Premfors, Rune, *Policyanalys*, kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet, Lund, 1989

Sundelius, Bengt, Stern, Eric med Bynander, Fredrik; *Krishantering på Svenska* – teori och praktik; Stockholm 1997

### **Handböcker**

Norstedts, *Svensk ordlista*, Tredje upplagan, Gjøvik, 1999

Norstedts, *Lilla ordbok*, engelska, engelsk-svensk/svensk-engelsk, Andra upplagan, Uppsala 1995

### **Tidnings- och tidskriftsartiklar**

*Framsyn*, Tema terror och sårbarhet, Nr 1-2002

*International Studies Review*, From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State, 2001:volume 3, issue 3

*OfficersTidningen*, 2002:1, Franskt Gendarmerie – polisiär/militär hemarmé

*Public administration review*, 1959:19, Lindblom, Charles, The Science of "Muddling Through"

### **Källor på Internet**

<http://www.aftonbladet.se>

<http://www.blt.se>

<http://www.expressen.se>

<http://www.medicarkivet.se> (Borås Tidning, Västerbottens Kuriren)

<http://www.mil.no/sjo/start/kystvakten/>

[http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj\\_show?c\\_obj\\_id=44300](http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj_show?c_obj_id=44300)

### **Föreläsningar och seminarier**

*Daag, Nils*, (Sveriges ambassadör vid OSCE, Wien) Föredrag vid OSCE, Wien, 2002-03-10. (Minnesanteckningar i författaren ägo).

*Hyllander, Jan*, Geneva Center For Security Policy (GCSP), Föredrag om skolans utbildningsområde 2002-03-07(Minnesanteckningar i författaren ägo).

*Nordström-Ho, Ingrid*, (Military and Civil Defence Unit (MCDU)), Föreläsning vid Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA) i Geneve, 2002-03-07 (Handout i författarens ägo)



## **Utredningarnas sammansättning**

### **1. SOU 1995:29**

”Genom beslut den 30 juni 1994 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål.

Som följd av beslutet förordnades den 30 augusti, den 15 oktober, den 17 oktober 1994 och den 1 januari 1995 följande personer i utredningen

- som särskild utredare amiral Bror Stefenson
- som sakkunnig expeditionschefen Olof Egerstedt (30 aug – 17 oktober) och departementssekreteraren Karin Westling Palm (17 oktober tills vidare)
- som experter departementssekreteraren Eva Agevik, departementssekreteraren Stefan Back, kanslirådet Anders Lindgren, kanslirådet Eskil Nord, Översten av 1. graden Björn Rosén och avdelningsdirektören Nils G Svartz
- som sekreterare departementssekreteraren Christina Wilén och som biträdande sekreterare kanslichefen Jan Sondén (1 januari – 28 februari 1995).”

### **2. SOU 2001:41**

”Genom beslut den 23 juni 1999 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Utredningens uppdrag har därefter utökats genom tilläggsdirektiv som beslutades den 15 juni 2000 och 7 december 2000.

Med stöd av bemyndigandet förordnades Åke Pettersson till särskild utredare med början den 1 mars 2000.

Till sakkunniga utsågs den 7 juni 2000 generaldirektören Ann-Louise Eksborg, dåvarande överdirektören Bo Riddarström, verksjuristen Key Hedström och verkställande direktören och f.d. sektionschefen Carl Mattsson samt den 2 november 2000 ämnesrådet Ulrica Gradin.

Som experter förordnades den 2 november 2000 filosofie doktorn Torbjörn Gustavsson och den 7 december f.d. medicinalrådet Karl-Axel Norberg.

Konsulten Ulf Wennerberg har fungerat som sekreterare i utredningen sedan den 1 april 2000. Därutöver förordnades hovrättsassessorn Michael Cervin som sekreterare under tiden 1 april – 31 maj 2000 och 1 december 2000 – 7 januari 2001 och kammarrättsfiskalen Ulrika Lärnestrand från och med den 25 april 2000.

Som resurspersoner i utredningen har medverkat överingenjören Manuel W. Wik och professorn Bengt Sundelius såvitt avser IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer respektive krishantering och forskning.”

### **3. SOU 2001:98**

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

Chefen för Försvarsdepartementet utsåg samma dag generaldirektören Ann-Louise Ekborg till särskild utredare. Samtidigt förordnades som experter ämnesrådet Johan Appelberg, kanslirådet Maria Hedegård, chefsjuristen Key Hedström, rikskriminalchefen Lars Nylén, ämnessakkunnige Tord Pettersson, chefsjuristen Stefan Ryding-Berg och verksjuristen Staffan Schyberg. Som

sekreterare förordnades hovrättsassessorn Michael Cervin. Hovrättsassessorn Thed Adelswärd har tjänstgjort som sekreterare från den 8 oktober 2001.”

#### **4. GotSam**

”Regeringen har genom beslut den 20 juli 2000 uppdragit åt Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket att gemensamt belysa behovet av och möjligheterna att samutnyttja sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhälleliga kristillstånd på Gotland.

Myndigheterna skall enligt uppdraget inhämta synpunkter från Gotlands kommun. Eftersom denna har en betydande roll vid hanteringen av ovan nämnda händelser har kommunen beretts möjlighet att delta i arbetet på samma villkor som uppdragsmyndigheterna.”