

Stockholm den 24 oktober 2005

R-2005/1286

Till Justitiedepartementet

Ju2005/7313/PO

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 september 2005 beretts tillfälle att yttra sig över utredningen *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning* (SOU 2005:70). I anledning härav anför Advokatsamfundet följande.

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker att författningsförslagen i utredningen läggs till grund för lagstiftning.

Lagförslaget innehåller enligt samfundet för långtgående och för vagt avgränsade rättsliga förutsättningar för Försvarsmakten att utföra polisiära uppgifter. I stället för en generell och allmänt hållen stödlag bör de behov som kan föreligga av logistiska och andra militära stödinsatser tydligt definieras och regleras. En granskning av förevarande slag bör enligt samfundet också innefatta en analys av Polisens möjlighet att bli bättre rustade att bemästra terroristhot och terroristattentat genom att skaffa en ökad förmåga och kompetens i detta hänseende och/eller genom att ytterligare resurser av olika slag tillförs Polisen.

Samfundet är särskilt kritiskt till att stödlagen enligt förslaget vid sidan om insatser vid terroristbrott även föreslås omfatta den vaga kategorin ”*andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället*”.

Ledningsansvar och beslutsfunktioner vid stödpersonals medverkande i en polisinsats har enligt samfundet inte givits en tillräckligt tydlig reglering i författningsförslaget.

Yttrande

Det har varit en sedan länge gällande grundsats i vårt land att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila. Då utredningens författningsförslag kraftigt utvidgar de legala möjligheterna att ta militära resurser i anspråk vid terrorist- och annan brottsbekämpning med insatser som kan innefatta våld eller tvång mot enskild, innebär förslaget ett tydligt brott mot den hittills gällande grundsatsen.

Det finns mot denna bakgrund anledning att förvänta sig att utredningen innehåller en mer ingående analys av de principiella grundfrågorna om förhållandena mellan den civila polisiära och den militära makten och av riskerna med en sammanblandning av dessa statliga verksamhetsgrenar. Någon sådan analys finns inte i stödutredningen. Utredningens principiella överväganden fokuseras istället på den stora betydelse som de så kallade ”dödsskotten” från militären vid en arbetardemonstration i Ådalen 1931 anses ha haft för beäftandet av principen om strikt åtskillnad mellan militära och civila uppgifter. Ådalsproblematiken måste enligt utredningen bedömas i sitt tidsmässiga sammanhang; den rådande nödtiden i området som kunde befaras att utvecklas till större och kanske okontrollerade sociala och politiska samhällskonflikter, den dåvarande polismaktens bristande kompetens och förmåga att hantera sådana händelser etc. Då de samhälls-politiska och strukturella förhållandena som rådde vid tiden för Ådalshändelsen inte finns idag, framstår det enligt stödutredningen som förlegat och osakligt att idag av principiella skäl åberopa dessa händelser som grund för att inte låta Försvarsmakten medverka i civil polisiär verksamhet (utredningen s. 60 ff).

Nu rådande samhällsförhållanden kan emellertid enligt samfundet inte vara ensamt bestämmande vid bedömningen av riskerna med militär våldsanvändning vid lösandet av polisiära uppgifter. Sociala och politiska spänningar och konflikter kan i ett framtida alltmer heterogent samhälle vara minst lika dramatiska som förhållandena på den svenska arbetsmarknaden i början av 1930-talet. Stödutredningens analys i denna del framstår mot denna bakgrund som alldeles för snäv och tidsbestämd.

Enligt stödutredningen ligger det inte i uppdraget att söka efter den rätta avvägningen mellan intresset av att skydda medborgarna och samhället mot angrepp av terrorister å ena sidan och intresset av att å andra sidan slå vakt om grundläggande mänskliga rättighetsvärden (s. 51). Stödutredningen har härvid enligt samfundet gjort en för snäv definition av sitt uppdrag. Vid överväganden om möjligheterna att ta bland annat militära vapeninsatser i anspråk för intern brottsbekämpning, måste givetvis dessa motstående rättighets- och rättssäkerhetsintressen beaktas. Detta gäller såväl vid överväganden om huruvida en sådan reglering skall införas, som vid överväganden om regleringarnas närmare utformning. Att stödutredningen medvetet valt att bortse från dessa motstående intressen vid framläggande av ett lagförslag på ett område som i hög grad aktualiserar rättighets- och rättssäkerhetsaspekter, är en avgörande brist.

Stödutredningen har vidare uttalat att man inte närmare går in på polisens möjligheter att självt bli bättre rustad att bemästra terroristattentat, exempelvis genom att ge ytterligare resurser till polisens nationella insatsstyrka och genom anskaffning av vissa tekniska

hjälpmedel och transportresurser. Enligt stödutredningen ligger det inte i utredningsuppdraget att närmare gå in på resursfrågor av detta slag (s. 66 f). Denna slutsats torde med hänsyn till direktivens utformning vara korrekt. Samfundet är kritiskt till att utredningsuppdraget avgränsats på detta sätt. De terroristattentat som skakat världen de senaste åren visar en mycket allvarlig internationell hotbild.

Med hänsyn till den allvarliga internationella hotbilden framstår allvarliga terroristattentat också i vårt land som en fullt realistisk möjlighet. En effektivisering av terroristbekämpningen är därmed en fråga av högsta prioritet. Den åsikt som har fått allt starkare genomslag, även i internationell diskussion, är dock att bekämpningen av terrorism – förutom genom användningen av ett brett spektrum av politiska medel, som dock inte ska avhandlas här – är en polisiär, och inte en militär, uppgift. Uttryck som ”kriget mot terrorism” etc är inte en praktiskt användbar terminologi.

Det är mot denna bakgrund angeläget att ta ett samlat grepp på frågan om en effektivisering av terroristbekämpningen. Härvid är enligt samfundet den primära frågan huruvida det föreligger möjligheter att stärka polisens egna resurser för att hantera olika terrorist-situationer. Den nationella insatsstyrkan skulle t ex enligt utredningen med ett ganska begränsat resurstillskott få en väsentligen utökad förmåga, både vad gäller uthållighet över tiden och i fråga om en möjlighet att samtidigt verka på flera insatsställen. Vid en samlad översyn kan det bättre överblickas vilka kompletterande militära stödinsatser som är erforderliga även med en förstärkt polisorganisation, t ex tillgång till flyg och fartyg vid terroristangrepp i luften och på sjön. I den mån särskilda militära vapeninsatser i vissa situationer är nödvändiga, bör dessa definieras och tydligt regleras.

De legala förutsättningarna för stöd enligt det framlagda lagförslaget är påfallande allmänt hållna. Polisen får enligt 2 § vid behov begära stöd enligt lagen i arbetet med att förebygga, förhindra, utreda eller på annat sätt ingripa mot sådana brott som *kan* utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott. Det enda kvalificerande rekvisit som införts är att brotten skall vara ”*särskilt svårbemästrade*”. Härtill kommer att polisen också kan begära stöd i arbetet med att ingripa mot sådana brott som *kan* utgöra *andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället*. Terroristbrott har – såsom framhållits i den rättsliga debatten – givits en vag och vid definition enligt gällande lag. Av lagen om straff för terroristbrott följer till exempel att grov skadegörelse kan utgöra ett terroristbrott om gärningen *kan* skada en stat eller en mellanstatlig organisation och gärningen görs med viss avsikt såsom att injaga fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp. Ingrepp kan ske enligt det nu framlagda lagförslaget om gärningen *kan* vara ett sådant terroristbrott. Konstruktionen innebär således kumulerade farebedömningar, vilket ger en oklar avgränsning av lagens tillämpningsområde. Lokutionen ”*särskilt svårbemästrade*” brott är vidare ett mycket vagt och öppet rekvisit.

Möjligheten till militär medverkan vid bekämpningen av *andra omfattande brottsliga angrepp på samhället* innebär enligt Advokatsamfundet en helt oacceptabel utvidgning av den föreslagna lagens tillämpningsområde. Som exempel på fall där lagen skulle vara tillämplig nämns bland annat smuggling av alkohol och tobak samt MC-brottslighet

(s. 95). Att använda sig av militärt stöd med möjlighet till militära vapeninsatser vid sådan brottsbekämpning kan av lätt insedda skäl få mycket långtgående och svårkontrollerade konsekvenser.

Utredningsuppdraget innebar att ta fram ett förslag till ”tydlig lagreglering” när det gäller frågan om att ta militära resurser i anspråk vid denna typ av brottsbekämpning. Utredningen har istället lagt fram ett förslag med så allmänt formulerade förutsättningar att bedömningen i princip helt överläts till tillämparen i det enskilda fallet. Enligt samfundet bör en långt mer grundlig utredning genomföras som är inriktad på att närmare precisera och reglera de situationer i vilka militära stödinsatser kan vara erforderliga och principiellt godtagbara.

Samfundet menar också att lednings- och beslutsfrågor inte givits en tillräckligt tydlig reglering. Enligt 5 § i förslaget har polisen ledningsansvaret över de resurser som andra myndigheter lämnar. Den myndighet som lämnar stödet har dock *den praktiska ledningen* över de egna resurserna. Utövande av polisens befogenhet för Försvarmaktens personal enligt 7 § i förslaget skall dock ske under *direkt ledning* av polisbefäl. Av 24 kap. 5 § BrB följer att om polisman har rätt att begå eljest straffbelagd gärning enligt 10 § polislagen har var och en som hjälper honom samma rätt. Reglerna framstår därmed som överlappande. Det behövs mot denna bakgrund en noggrannare redovisning av vilken fristående betydelse som den föreslagna regleringen har.

Befälslinjerna vid ingrepp mot terrorattacker måste givetvis vara glasklara. Distinktionen mellan det övergripande *ledningsansvaret* och *den praktiska ledningen*, är enligt samfundet inte tillräckligt klar. Hur förhåller sig befälslinjerna t ex vid en flyginsats mellan en militär attackflygare och ansvarigt polisbefäl? Har polisen den erforderliga kunskapen och kompetensen för att ta över ledningsansvaret i sådana situationer? Varje oklarhet i sådant hänseende måste enligt samfundet undanröjas.

I anslutning till detta kan också påpekas att förslaget att Försvarmaktens personal i princip skall utöva sin verksamhet på de villkor som gäller för poliser förefaller mindre väl genomtänkt och illa anpassat till militära ledningsstrukturer. Vid en polisiär våldsinsats åligger det i princip varje deltagande polisman att i varje situation göra en proportionalitetsbedömning av vilken våldsinsats som är nödvändig för att genomföra insatsen och ibland att avstå från insatsen om den inte framstår som proportionell. En sådan ordning är mindre väl anpassad för militära insatser och torde kräva omfattande utbildningsinsatser för militär personal efter från den gängse militära utbildningen avvikande principer.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg