

Justitieutskottets yttrande 2020/21:JuU3y

Totalförsvaret 2021–2025

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har beslutat att ge bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Mot denna bakgrund begränsar justitieutskottet sitt yttrande över propositionen till frågor om säkerhetsskydd samt ordning och säkerhet samt, när det gäller följdmotioner, till motion 2020/21:3747 (M, KD) yrkandena 4 och 5.

Utifrån de utgångspunkter som justitieutskottet har att beakta, anser justitieutskottet att försvarsutskottet bör tillstyrka regeringens förslag och avstyrka motion 2020/21:3747 (M, KD) yrkandena 4 och 5.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, SD, KD) och ett särskilt yttrande (L).

Utskottets överväganden

Gällande rätt m.m.

Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen

Försvarsmakten har länge gett stöd till samhället i övrigt, bl.a. i olika krissituationer. Generella bestämmelser om detta finns i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Inom ramen för förordningen får Försvarsmakten lämna stöd till bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I Sverige har det länge betraktats som en allmän grundsats för militär medverkan vid polisiär verksamhet att väpnade trupper inte får sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila. Denna grundsats framgår av 7 § i förordningen. Enligt den bestämmelsen får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda när stöd lämnas.

Med stöd av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning finns möjlighet för polisen att begära stöd från Försvarsmakten även med uppgifter som kan innebära att våld och tvång används mot enskilda. En sådan begäran om stöd ska beslutas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Stödet ska gälla att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. I förarbetena till lagen (prop. 2005/06:111 s. 19 f.) anför regeringen att det finns former av terrorattentat som polisen inte kan hantera på egen hand, främst vid händelser som utspelar sig i lufrummet eller till sjöss. Ett annat exempel på när polisens resurser inte räcker till kan enligt propositionen vara om flera terrorattentat inträffar samtidigt på olika håll i landet. Regeringen framhåller i propositionen att det inte kan komma i fråga att Försvarsmakten lämnar stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång i samband med sådan brottslighet som polisen återkommande har att hantera, t.ex. ordningsstörningar vid demonstrationer, gängbrottslighet eller fotbollshuliganism (s. 29).

Vidare finns i skyddslagen (2010:305) bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån (1 §). Av 9 § skyddslagen framgår att poliser, militär personal eller annan särskilt utsedd personal får anlitas för bevakning av ett skyddsobjekt.

Beredskapspolisen

År 1986 skapades en beredskapspolisorganisation som förstärkning till polisen vid höjd beredskap och krig, vilken bemannades av civilpliktiga som lämnat krigsplaceringen vid Försvarsmakten. År 1996 utökades beredskapspolisen

och delades in i två delar: den allmänna och den särskilda beredskapspolisens. Den allmänna beredskapspolisens huvudsakliga uppgift var bevakning och skydd av viktiga totalförsvarsobjekt. De särskilda beredskapspoliserna hade genomgått en särskild utbildning och hade tillgång till tyngre utrustning, i syfte att kunna vara en kvalificerad resurs till polisen vid insatser mot sabotageförband.

Den 1 januari 2009 trädde förordningen (2008:1097) om beredskapspolisens i kraft, vilket i praktiken innebar att den allmänna beredskapspolisens avskaffades. Från och med denna tidpunkt bestod beredskapspolisens alltså endast av den del som tidigare benämns den särskilda beredskapspolisens.

Enligt förordningen skulle beredskapspoliser kallas in till polismyndigheterna under höjd beredskap eller när regeringen hade beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt. Beredskapspoliser som hade ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring fick också kallas in till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt eller vid risk för sådana störningar.

Efter att Rikspolisstyrelsen framfört att beredskapspolisens inte längre behövdes gjorde regeringen i budgetpropositionen för 2012 bedömningen att organisationen borde avvecklas under budgetåret. I budgetpropositionen anges att detta inte hindrar att regeringen, vid höjd beredskap eller när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspplikt, vid behov återinför organisationen. Beredskapspolisens avvecklades genom att förordningen om beredskapspolisens upphävdes den 1 oktober 2012.

Propositionen

I det följande redogörs i korthet för propositionens avsnitt om säkerhetsskydd samt ordning och säkerhet i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att säkerhetsskyddet behöver stärkas. Regeringen har redan lagt fram förslag till lagstiftning som innebär en möjlighet att stoppa överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom som kan skada Sveriges säkerhet. Regeringen anser att det därutöver bör tas fram lagstiftning som bl.a. möter behoven av en ambitionshöjning när det gäller tillsynen och ett bättre skydd när säkerhetskänslig verksamhet exponeras för utomstående. En skärpning av lagstiftningen inom området bör enligt regeringen vara genomförd senast vid utgången av perioden 2021–2025.

I propositionen konstaterar regeringen att kraven på polisiär verksamhet kommer att öka inför och under ett krig. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, höjd beredskap och krig kommer också att kräva resurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Mot denna bakgrund har Försvarsberedningen föreslagit att en förstärkningsresurs till polisen ska upprättas (Ds 2017:66 s. 156 f.).

Regeringen bedömer att det skulle krävas ytterligare överväganden för att identifiera de eventuella behov av skydd och förstärkningsresurser som kan finnas i en situation av höjd beredskap och ytterst krig utifrån ett helhetsperspektiv samt hur de på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till bästa möjliga försvarsförmåga utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Enligt regeringen är det angeläget att göra en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret som helhet, vilket inkluderar det eventuella behovet av förstärkningsresurser, även innefattat en beredskapspolisorganisation. I det sammanhanget bör även övervägas om en förstärkningsresurs kan bygga på plikt för t.ex. nyligen pensionerade poliser eller sådana som övergått till annan karriär.

Motionen

I kommittémotion 2020/21:3747 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att Försvarsmakten ska kunna stödja polisen vid extraordinära händelser. Motionärerna konstaterar att rikspolischefen i januari 2020 inkom med en sådan hemställan till regeringen och att inga åtgärder ännu har vidtagits av regeringen. Motionärerna anser att lagstiftningen bör ändras så att Försvarsmakten ges möjlighet att stödja polisen vid extraordinära händelser och tillse att Försvarsmakten kompenseras resursmässigt för denna nya uppgift. För att detta ska komma till stånd behöver målen för det militära försvaret ses över så att det tydligt framgår att Försvarsmaktens möjligheter att ge stöd till polisen inte begränsas.

I samma motion yrkande 5 begärs ett tillkännagivande om att återupprätta den särskilda beredskapspolisen. Motionärerna framhåller att det säkerhetspolitiska läget har försämrats radikalt sedan år 2012, då den särskilda beredskapspolisen avskaffades. Till skillnad från Försvarsberedningens förslag från 2017 anser motionärerna att en sådan förstärkningsresurs också ska kunna användas i fredstid för att stärka Sveriges möjligheter att möta hybridhot, och inte endast vid höjd beredskap.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat förslag om att återinföra beredskapspolisen (se bet. 2014/15:JuU1 s. 37). Utskottet anförde i betänkandet att det inte gjorde någon annan bedömning än vad försvarsutskottet gjort när det behandlade ett motionsyrkande med samma lydelse under det föregående riksmötet. Försvarsutskottet anförde då att det i avvägningen mellan behov, nyttjandegrad och kostnader inte gjorde någon annan bedömning än regeringen gjorde när den beslutade att det med dagens situation inte fanns tillräckliga skäl att upprätthålla beredskapspolisen (bet. 2013/14:FöU9 s. 22). Försvarsutskottet påminde vidare om att det finns en möjlighet att återinföra organisationen vid höjd beredskap. Justitieutskottet föreslog att motionen skulle avstyrkas, och riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2014/15:77).

Justitieutskottet har vidhållit sin uppfattning vid behandlingen av motsvarande motionsyrkanden senare år (se bl.a. 2019/20:JuU1 s. 82 f.).

Det kan noteras att försvarsutskottet i ett yttrande (2017/18:FöU6y) föreslog att justitieutskottet skulle tillstyrka ett motionsyrkande om ett tillkännagivande om en förstärkningsresurs till Polismyndigheten. Justitieutskottet ansåg emellertid att det inte framkommit något som gav anledning att ta ett utskottsinitiativ, bl.a. mot bakgrund av att frågan redan hade uppmärksammats av Försvarsberedningen (bet. 2017/18:JuU13 s. 98 f.). Justitieutskottet föreslog därför att motionen skulle avstyrkas, och riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2017/18:254).

Utskottet har flera gånger tidigare behandlat motioner om polisens samarbete med Försvarsmakten, bl.a. våren 2019 (bet. 2018/19:JuU10 s. 68 f.). Utskottet anförde att det är viktigt att polisen i olika situationer kan samverka med andra myndigheter och få avlastning och hjälp i olika situationer. Utskottet vidhöll emellertid sin tidigare uppfattning att de bestämmelser om detta som finns i t.ex. förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet är ändamålsenligt utformade. Vidare noterade utskottet liksom tidigare år att polisen har möjlighet att förordna ordningsvakter att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen och att polisen också samarbetar i många sammanhang med olika frivilligorganisationer. Det finns även ett fungerande samarbete mellan polisen och hemvärnet i olika situationer, t.ex. vid sökningar efter försvunna personer. Utskottet var mot denna bakgrund inte berett att ställa sig bakom förslaget att Försvarsmakten ska ha möjlighet att använda militära resurser för att avlasta polisen och fann inte heller anledning att föreslå något tillkännagivande om ett bättre samarbete mellan polisen och andra aktörer. Därmed avstyrktes motionerna. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2018/19:191).

I utskottets senaste betänkande om polisfrågor (bet. 2019/20:JuU25 s. 67 f.) konstaterade utskottet att rikspolischefen inkommit med en begäran till regeringen om en författningsöversyn med syftet att se över polisens behov av stöd från Försvarsmakten. Utskottet gjorde ingen annan bedömning än tidigare och uttalade att utskottet inte var berett att föreslå att riksdagen ska ta något initiativ i dessa frågor. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2019/20:256).

Utskottets ställningstagande

När det gäller frågorna om säkerhetsskydd samt ordning och säkerhet gör justitieutskottet, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, ingen annan bedömning än regeringen. Utskottet tillstyrker således propositionen i dessa delar.

Utskottet konstaterar att den styrka som tidigare kallades den särskilda beredskapspolisen avvecklades för åtta år sedan, efter att endast ha använts i mycket begränsad utsträckning. Även med beaktande av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats sedan dess anser utskottet att en avvägning

mellan behov, nyttjandegrad och kostnader resulterar i att det inte finns tillräckliga skäl att nu återinföra den särskilda beredskapspolisen.

Som framgår ovan har frågan om en förstärkningsresurs till polisen uppmärksamats av Försvarsberedningen och kan förutses bli föremål för vidare överväganden. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att motionärernas förslag – att den särskilda beredskapspolisen ska kunna användas även i fredstid – är mer långtgående än Försvarsberedningens förslag, som utgår från situationer då beslut om beredskapshöjningar eller höjd beredskap har fattats. Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att försvarsutskottet bör avstyrka motion 2020/21:3747 (M, KD) yrkande 5.

Vad gäller yrkandet om att Försvarsmakten ska kunna stödja polisen vid extraordinära händelser anser utskottet, i likhet med tidigare behandling i utskottet, att det inte finns anledning att föreslå att riksdagen ska ta något initiativ i denna fråga. Därmed anser utskottet att försvarsutskottet bör avstyrka motion 2020/21:3747 (M, KD) yrkande 4.

Stockholm den 12 november 2020

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Bo Broman (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Johanna Öfverbeck (MP).

Avvikande meningar

1. Den särskilda beredskapspolisen (M, SD, KD)

Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Bo Broman (SD) och Ingemar Kihlström (KD) anför:

Under 1990-talet inrättades den särskilda beredskapspolisen för att fylla en lucka i den svenska beredskapen. Styrkan skulle ha förmåga att agera mot sabotageförband på svensk mark i ett läge där Sverige ännu inte gått in i höjd beredskap. Den särskilda beredskapspolisen var en spetsigare del av den vanliga civilpliktiga beredskapspolisen och bemannades av personer som genomgått en längre och mer kvalificerad militär utbildning.

År 2012 avskaffades den särskilda beredskapspolisen. Skälen som angavs var en låg säkerhetspolitisk hotbild och att styrkan endast hade använts vid ett fåtal tillfällen. Sedan dess har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde försämrats radikalt, bl.a. genom ett ökat hot mot vital infrastruktur.

Försvarsberedningen föreslog i rapporten ”Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025” (Ds 2017:66) att det borde inrättas en förstärkningsresurs till polisen, som bara ska användas vid höjd beredskap. Vi anser dock att det även i fredstid finns behov av att stärka förmågan att möta det allt sämre säkerhetsläget och de hybridhot som det innebär. Enligt vår mening bör den särskilda beredskapspolisen återupprättas för att stärka Sveriges möjligheter att möta hybridhot även i fredstid. Mot denna bakgrund bör försvarsutskottet tillstyrka motion 2020/21:3747 (M, KD) yrkande 5.

2. Stöd till polisen vid extraordinära händelser (M, KD)

Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Louise Meijer (M), Ellen Juntti (M) och Ingemar Kihlström (KD) anför:

Polisiära insatser är det viktigaste verktyget som finns för att i fredstid kunna hantera olika sorters otillbörlig påverkan mot det svenska samhället som har ett kriminellt inslag. Det är centralt att alla tillgängliga resurser som skulle stärka polisens verksamhet faktiskt kan användas och att det finns relevant lagstiftning för att upptäcka och stoppa aktiviteter som anses kunna skada Sveriges säkerhet.

Vi anser att samarbetet mellan polisen och Försvarsmakten behöver stärkas. Rikspolischefen kom i januari 2020 in med en hemställan till regeringen om att Polismyndigheten vill kunna ta hjälp av Försvarsmakten vid extraordinära

händelser. Syftet är att Försvarsmakten ska kunna assistera med resurser och verktyg som t.ex. bevakning för att kunna avlasta och göra det möjligt för polisen att fokusera på sin kärnverksamhet. Regeringen har hittills inte vidtagit några åtgärder för att tillgodose rikspolischefens hemställan.

Enligt vår mening bör lagstiftningen ändras så att Försvarsmakten ges möjlighet att stödja polisen vid extraordinära händelser och tillse att Försvarsmakten kompenseras resursmässigt för denna nya uppgift. För att detta ska komma till stånd behöver målen för det militära försvaret ses över så att det tydligt framgår att Försvarsmaktens möjligheter att ge stöd till polisen inte begränsas. Mot denna bakgrund bör försvarsutskottet tillstyrka motion 2020/21:3747 (M, KD) yrkande 4.

Särskilt yttrande

Den särskilda beredskapspolisen (L)

Johan Pehrson (L) anför:

Jag anser att det behövs en ny och modern beredskapspolis som en del av framtidens polisväsende. I vissa mycket ansträngda lägen, där hela samhällsorganisationen sätts på prov, måste polisen kunna kalla in förstärkningar. Jag vill också att beredskapspolisen fungerar som en flexibel förstärkning för polisväsendet även i vardagen.

Liberalerna har lagt fram sin syn på beredskapspolisen i motion 2020/21:3272, som inte behandlas i detta ärende. Jag har därför valt att denna gång inte reservera mig, utan avser att återkomma till frågan i samband med riksdagens behandling av polisväsendet och budgetarbetet för att bygga ut polisen.