

Försvarets agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarets stöd till civil verksamhet m.m.

I ett beslut den 19 mars 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bakgrund

Av handlingarna i ärendet, jämte Statens haverikommissions rapport RM 2008:04, framgår bl.a. följande.

Den 11 september 2007 kolliderade två militära helikoptrar i luften under en övning och störtade utanför samhället Ryd i Småland omkring 200 meter från bebyggelse. Fyra försvarsmaktsanställda omkom. I övningen deltog bl.a. hemvärnet.

Olyckan, som inträffade ca kl. 15.30, observerades bl.a. av ett hemvärnsbefäl som larmade räddningstjänsten och begav sig till olycksplatsen, dit han anlände några minuter senare. Ytterligare tre hemvärmän fanns på olycksplatsen. De deltog under hemvärnsbefälets ledning i det inledande räddningsarbetet. Redan kl. 15.45 var det fullt med folk på olycksplatsen; här fanns personal från tre räddningstjänster, 13–14 polisbilar, press och nyfikna. Omkring kl. 15.50 begärde polisen att hemvärnet skulle hjälpa till med avspärrningen av olycksplatsen. Kl. 16.45 beordrade Högkvarterets armétaktiska stab Marinbasen att bevaka haveriplatsen, och omkring kl. 17.30 anlände ytterligare hemvärmän medan de tre nyssnämnda lämnade platsen. Det ovannämnda hemvärnsbefälet utsåg sig själv till militär insatschef efter kontakter med Marinbasen i Karlskrona. Strax efter kl. 18.00 frågade polisens insatschef om hemvärnet kunde överta bevakningen av olycksplatsen men fick ett nekande svar. Vid samma tidpunkt – men såvitt framgår oberoende av denna förfrågan – utgick en *Fragmentary order* enligt vilken en militär insatschef samt nio hemvärmän avdelades för att samverka med polisens insatschef och med räddningsledare. Kl. 19.10 förklarade Försvarets olycksplatsen som skyddsobjekt och omkring kl. 19.30 övertog Försvarets, vars personal anlät successivt, bevakningsansvaret på platsen. Den militära insatschefen avlöstes kl. 21.00. – Påföljande dag fann Försvarets att regelsystemet inte gav utrymme för beslutet om skyddsobjekt i den situation som förelåg och upphävde detta.

Härutöver framgår av Försvarmaktens interna utredning att en hemvärnsman förbjudit fotografering på olycksplatsen trots att de rättsliga förutsättningarna för fotograferingsförbud saknades.

I detta ärende behandlas Försvarmaktens agerande på olycksplatsen kl. 15.30–19.10.

Anmälan

AA och BB klagade på hemvärnsmännens agerande i samband med haveriet. De anförde därvid bl.a. att beväpnade hemvärnsmän, i strid med polisens besked, omkring kl. 17.30 gjorde gällande att området var ett militärt skyddsområde trots att ett beslut härom fattades först kl. 19.10. En mycket svår situation uppstod enligt dem för pressen och allmänheten i övrigt. Vidare klagade anmälarna på hemvärnsmännens bemötande av dem samt på att det inte omedelbart gick att utreda vilket beslut Försvarmakten hade fattat och att det därmed inte heller var möjligt att överklaga beslutet. De ifrågasatte även beväpnad militär personals rätt att utföra bevakningsuppdrag på ett icke-militärt område.

Utredning

Anmälan remitterades till Försvarmakten för yttrande. I remissvaret anförde Försvarmakten, genom överbefälhavaren, general CC, följande.

Försvarmaktens redovisning av det händelseförlopp som anmälan rör

Med anledning av JO:s remiss har Försvarmakten försökt att klarlägga vad som enligt myndighetens uppfattning utspelade sig på haveriplatsen den 11 september 2007 från tiden för haveriet t.o.m. ca en timme efter det klockslag anmälarna anger (17.30). Försvarmakten har funnit att följande omständigheter är relevanta att redovisa i ärendet.

På eftermiddagen den 11 september 2007 havererade två militära helikoptrar i närheten av samhället Ryd, Kronobergs län. Helikoptrarna ingick i en militär övning. Vid haveriet omkom fyra försvarmaktsanställda.

Av Försvarmaktens personal anlände först tre personer till haveriplatsen. De hade tidigare haft uppgifter inom ramen för den aktuella övningen. Dessa personer bistod polisen vid olycksplatsen med avspärning av området och var på plats mellan ca kl. 15.45–17.30. Försvarmaktens personal var inte beväpnad.

Kl. 15.45 utser ett hemvärnsbefäl med majors tjänstegrad sig själv att vara militär insatschef efter att ha kontaktat Marinbasen, belägen i Karlskrona. Hemvärnsbefälet tar då befälet över en officer och två totalförsvarspliktiga, vilka sedan tidigare befann sig på platsen.

Kl. 16.45 beordrade Högkvarterets armétaktiska stab Marinbasen att bevaka haveriplatsen. I ordern som var muntlig angavs inte närmare på vilket sätt bevakningen skulle utföras. Någon egentlig bevakning kom dock inte enligt Försvarmaktens uppfattning att utföras förrän ca kl. 19.30, se vidare nedan.

Omkring kl. 17.30 anlände den beordrade militära bevakningspersonalen ur hemvärnet till olycksplatsen. Antalet hemvärnsmän var vid denna tidpunkt fem. Nämnda personal bistod polisens insatschef att upprätta och patrullera olycksplatsens avgränsningar under ledning av den militäre insatschefen (det tidigare nämnda hemvärnsbefälet). Hemvärnspersonalen uppträdde inte som poster på platsen och någon postinstruktion hade inte heller beslutats.

Omkring kl. 18.00 begärde polisens insatschef att hemvärnet skulle ta över bevakningen av platsen. Den militära insatschefen nekade till att utföra uppgiften.

Kl. 19.10 tillkännagav Försvarmakten ett beslut att haveriplatsen skulle utgöra skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I beslutet angavs att detsamma grundades på 4 § 4 i nyssnämnda lag. Dagen därpå, kl. 17.48, upphävdes detta beslut.

Kl. 19.30 påbörjade den militära styrkan den egentliga bevakningen av det nyss beslutade skyddsobjektet.

Under den interna utredningen har det framkommit att en hemvärnsman under kvällen – den närmare tidpunkten har inte kunnat klarläggas – har uppmanat en person att inte fotografera med hänsyn till anhöriga till de förolyckade. I utredningen uppges personen självmant ha förstört bildmaterialet.

Försvarmakten är av uppfattningen att polisen svarade för avspärningar och eventuella begränsningar av tillträde beträffande haveriplatsen fram till kl. 19.10. Sedan haveriplatsen enligt ovan nämnda beslut kom att utgöra ett skyddsobjekt kom ansvaret för att bevaka området och att upprätthålla tillträdesbegränsningen att vila på i första hand Försvarmakten.

Rättsliga aspekter

Ärendet innefattar rättsliga frågeställningar som bl.a. rör allmänhetens rätt till rörelsefrihet och rätten att inhämta information. I nedanstående översikt anger Försvarmakten den rättsliga reglering som synes beröra de omständigheter anmälarna tar upp i sin inlägga till JO.

I 2 kap. 1 § första stycket 1 (*rätteligen andra punkten; JO:s anm.*) regeringsformen anges att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad informationsfrihet, vilken innebär frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden. Att exempelvis samtala med andra personer och fotografera är aktiviteter som skyddas av nämnda bestämmelse. Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer att informationsfriheten endast får begränsas genom lag. Informationsfriheten får bl.a. begränsas genom att s.k. avbildningsförbud enligt 7 § andra och tredje styckena lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. meddelas.

Enligt 4 § lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. får som skyddsobjekt bl.a. förklaras områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök (4 § 4).

Enligt 23 § lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. får regeringen föreskriva att ett område skall vara militärt skyddsområde. Vilka områden som utgör militära skyddsområden anges i 9 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

I sammanhanget vill Försvarmakten tydliggöra följande. Enligt 2 kap. 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarmaktens personal tillhör hemvärnsmän den militära personalen i myndigheten. Av 19 § förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. följer att ett beslut om skyddsobjekt inte får överklagas.

Försvarmaktens bedömning

Försvarmaktens medverkan i avspärningen av haveriplatsen

På vilken grund polisen spärrade av haveriplatsen är inte närmare känt för Försvarmakten, och det saknas anledning för myndigheten att anta att sådan grund saknades. Att den militära personal som först var på plats biträdde polisen med att avspärra området var, enligt myndighetens uppfattning, möjligt enligt föreskrifterna i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. I 7 § nämnda förordning finns dock den – i detta sammanhang relevanta – begränsningen att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. I ärendet har inget

framkommit som tyder på att den aktuella personalen har lämnat polisen biträde med andra åtgärder än att fysiskt spärra av området och eventuellt upplysa om att polisen hade fattat beslut om den åtgärden. Det har sålunda inte varit fråga om bevakningsåtgärder eller andra liknande åtgärder som kan leda till att tvång eller våld kan komma att brukas mot enskilda. De åtgärder Försvarsmaktens personal vidtog på olycksplatsen kan, enligt myndighetens uppfattning, inte anses stå i konflikt med den nyss nämnda begränsningen avseende tvångs- och våldsanvändning. I den interna utredningen har det inte heller framkommit någon omständighet som tyder på att nyssnämnda personal verkligen har vidtagit någon tvångsåtgärd mot någon person som har uppehållit sig på eller invid olycksplatsen. Att nämnda personal skulle ha informerat anmälarna, eller andra personer, om att området skulle vara ett "skyddsområde" har inte heller kunnat klarläggas. Området har aldrig varit ett militärt skyddsområde enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Beslutet att området skulle utgöra skyddsobjekt fattades, som ovan nämnts, först kl. 19.10, varför en sådan upplysning som anmälarna uppger sig ha mottagit under alla omständigheter skulle vara oriktig.

När det gäller de åtgärder den militära bevakningspersonal ur hemvärnet som i ett senare skede bistod polisen med att upprätta och patrullera olycksplatsens avgränsningar kan följande anföras. Ett uppträdande som innebär patrullering torde normalt innefatta någon form av bevakning. Bevakning av en plats eller ett område kan leda till situationer där tvång eller våld kan behöva användas mot enskilda. I detta fall anser Försvarsmakten dock att den interna utredningen inte ger vid handen att dess personals åtgärder var av sådant slag att det förelegat hinder enligt 7 § ovan nämnda förordning att lämna polisen stöd med att upprätta och patrullera området. Inte heller i fråga om här omnämnd personal har den interna utredningen gett vid handen att personalen har vidtagit någon tvångsåtgärd mot någon person som har uppehållit sig på eller invid olycksplatsen vid den tid anmälarna anger. I fråga om åtgärder mot den fotografering som enligt uppgift i internutredningen skulle ha ägt rum under "kvällen", se nästa avsnitt.

Åtgärden att be en person att upphöra med fotografering

En hemvärnsman tillhör, som redovisats ovan, Försvarsmaktens personal. Åtgärder som myndighetens personal bl.a. vidtar mot allmänheten måste självfallet vara rättsenliga. Att uppmana en person att upphöra med ett görande som innebär att information inhämtas måste därmed ha stöd i lag. Det beslut om skyddsobjekt som meddelades kl. 19.10 var inte förenat med förbud att fotografera olycksplatsen. Hemvärnsmannens åtgärd har sålunda inte varit tillåten. Det har inte av Försvarsmaktens utredning framgått om hemvärnsmannen har uppmanat den fotograferande att förstöra eller radera aktuellt bildmaterial.

Rätt för Försvarsmakten att utföra bevakning

Försvarsmakten anser sig – på samma grund som vem som helst – ha rätt att utöva tillsyn och bevaka den egendom som myndigheten är satt att förvalta. Att Försvarsmakten bevakar materiel som har skadats i samband med en olycka i syfte att materielen inte skall tillgripas eller ytterligare skall skadas är således tillåten, och även ofta påkallad. Genom föreskrifterna i säkerhetsskyddslagen (1996:627) kan även skyldighet att bevaka materiel föreligga. Bevakning utförs inom Försvarsmakten av särskilt utbildad personal, vanligtvis benämnd bevakningspersonal. Sådan personal kan utgöras av anställda, hemvärnsmän eller totalförsvarspiktiga. Det förekommer även att bevakningsföretag anlitas.

Även det förhållandet att skadad eller förolyckad personal finns på en olycksplats medför att myndigheten finner det naturligt att vara representerad där med den personal som är lättast tillgänglig. I många fall är det just hemvärnets personal som har störst tillgänglighet.

Frågan om bevärning

Det är en princip att militär personal som skall lösa uppgifter i insatsorganisationen eller fullgöra bevakningsuppgifter är beväpnade med skjutvapen. När det gäller skyddsvakter som bevakar ett skyddsobjekt enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns föreskrivet i 6 § Försvarsmaktens

föreskrifter (FFS 1996:13) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. att skyddsvakten skall vara beväpnad med skjutvapen.

En olycksplats som skyddsområde eller skyddsobjekt

I enlighet med vad som ovan har angetts har det aktuella området inte utgjort eller varit beläget inom ett militärt skyddsområde. En olycksplats kan inte av den anledningen utgöra ett skyddsområde enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Ett område kan inte heller endast på den grunden att det har skett en olycka där utgöra ett skyddsobjekt enligt nyssnämnda lag. När Försvarsmakten fattade det aktuella beslutet om skyddsobjekt bedömdes platsen för haveriet ha en funktion inom ramen för den övning i vilken de förolyckade helikoptrarna deltog. Vid ytterligare beredning och överväganden påföljande dag gjordes bedömningen att den återopade bestämmelsen i 4 § 4 lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. inte kunde användas som stöd för ett beslut om skyddsobjekt i den aktuella situationen, varför beslutet följaktligen upphävdes.

Avslutande kommentarer

Vid den interna utredningen har det inte framkommit att någon Försvarsmakten tillhörig personal har agerat på det sätt anmälarna anger.

Vad som har framkommit i ärendet gör dock att Försvarsmakten särskilt har uppmärksammat på vikten av utbildning av all personal som deltar i samverkan med andra myndigheter och kontakter med allmänheten, särskilt i situationer när personalen har upplevt en traumatisk händelse, såsom bl.a. en allvarlig olycka. Försvarsmakten vill framhålla att gränsdragningen mellan polisiär och militär verksamhet skall vara klar. Försvarsmakten avser därför att utarbeta en plan för intensifierad utbildning av myndighetens personal, innefattande även hemvärnets personal, syftande till att säkerställa att de grundlagsfästa opinionsfriheterna inte kränks eller att ingripanden görs på ett sätt som inte är proportionellt eller behövligt.

AA och BB kommenterade remissvaret.

Kompletterande uppgifter inhämtades per telefon från försvarsjuristen DD, Försvarsmakten, Högkvarteret. Därvid framkom i huvudsak följande.

Frågan om Försvarsmaktens personal var beväpnad

De tre personer som först anlände till olycksplatsen hade inte sådana uppgifter inom ramen för den militära övningen som innebar att de var beväpnade. Dessa var således obeväpnade. De lämnade platsen vid kl. 17.30 i samband med att annan personal kom dit.

Försvarsmaktens personal som anlände kl. 17.30 utgjorde bevakningspersonal som – liksom skyddsvakterna – ska vara beväpnad. När personal ska vara beväpnad ligger i detta att det även ska finnas ammunition ifall att det uppstår behov av att kunna värja sig. Han kan dock inte med säkerhet säga om bevakningspersonalen eller skyddsvakterna faktiskt var beväpnade.

Frågan om hur Försvarsmaktens medverkan initierades

Han är osäker på hur de första personerna från Försvarsmakten som anlände till olycksplatsen hade fått reda på att olyckan hade inträffat. Möjligen hade övningsledningen uppmärksammat denna, varefter de tre personerna närmade sig platsen för att förvissa sig om vad som hade hänt.

Försvarsmaktens personal bistod polisens insatschef, vilket skedde efter en framställan från polisen. Han har inte tagit del av något dokument rörande denna begäran, men om så önskas kan han efterforska om det finns något sådant. Enligt utdrag ur en *Fragmentary order*, som gick ut kl. 18.00, avdelade Marinbasen en militär insatschef samt nio man att samverka med polisens insatschef och med räddningsledare; en insats som skulle pågå under minst tre dygn.

Frågan om den tidsperiod som Försvarsmakten har utrett i ärendet

Den i yttrandet angivna begränsningen i tid för Försvarsmaktens utredning i detta ärende – till cirka en timme efter kl. 17.30 – har gjorts enbart utifrån det som upptagits i anmälan. Det som bedömdes vara relevant att redovisa rörande de aktuella frågorna beträffande denna tid, liksom för tiden sedan beslutet om skyddsobjekt hade fattats, har således redovisats.

I ett kompletterande remissvar anförde Försvarsmakten, Högkvarteret, genom chefsjuristen EE, följande (de till yttrandet bifogade handlingarna har här uteslutits).

Inledning

Den 26 oktober 2007 yttrade sig Försvarsmakten (HKV dokumentbeteckning 20709:76790) till Riksdagens ombudsmän (JO) avseende en anmälan från AA och BB.

Föredraganden hos JO har nu begärt att Försvarsmakten dels översänder den handling som utgör polisens begäran om biträde med bevakning av den i ärendet aktuella olycksplatsen, dels lämnar uppgift om den bevakningspersonal som anlände till olycksplatsen var beväpnad med skjutvapen.

Komplettering av yttrande

Det har inte varit möjligt att återfinna någon handling som utgör en skriftlig framställan från polisen om biträde med bevakning. Sannolikt har någon sådan skriftlig framställning inte förekommit. Uppgiften om att en framställning om bevakning gjordes har framkommit vid ett samtal med det hemvärnsbefäl som först var militär insatschef på platsen. Framställningen torde ha gjorts muntligt. Anteckningarna från det samtalet bifogas (bilaga 1), varav anteckningen för tiden "Strax efter 1800" avser polisens framställan om bevakning. Med förkortningen "PIC" avses polisens insatschef.

Av en anteckning i Marinbasens krigsdagbok för den 10–11 september 2007 framgår vem som var ansvarig polis på olycksplatsen. Ett utdrag (bladen 2–4) ur nämnda krigsdagbok för den 11 september 2007, avseende den information som rör åtgärder med anledning av helikopterhaveriet (kl. 15.50–24.00), bifogas (bilaga 2). I anteckningen avseende kl. 18.15 lämnas ifrågavarande uppgift.

I de båda utdragen har uppgifter om telefonnummer tagits bort, eftersom myndigheten bedömer att de omfattas av sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

Den bevakningspersonal som enligt Försvarsmaktens tidigare yttrande först anlände till olycksplatsen, omkring kl. 17.30, var beväpnad med skjutvapen. Dessa vapen var inte laddade. Den bevakningsstyrka som påbörjade den egentliga bevakningen kl. 19.30 var försedd med stridsutrustning (inklusive hjälm) och beväpnad med skjutvapen.

AA och BB gavs tillfälle att kommentera dels de under hand inhämtade uppgifterna, dels det kompletterande remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Som framgår av Försvarsmaktens yttrande aktualiserar den ifrågavarande händelsen flera grundlagsskyddade fri- och rättigheter; först och främst informationsfriheten i 2 kap. 1 § regeringsformen och rörelsefriheten i 2 kap. 8 § regeringsformen. Dessa friheter har med stöd av 2 kap. 12 § regeringsformen på olika sätt begränsats, t.ex. genom lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Utöver informations- och rörelsefriheten är även bestämmelsen i 2 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen aktuell. Där slås fast att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten.

Kommunerna ansvarar enligt 3 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor för räddningstjänst inom kommunen. I den kommunala organisationen ska enligt 3 kap. 16 § ingå bl.a. räddningsledare vars uppgift är att leda räddningsarbetet vid en olycka. Vid fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön får, enligt 6 kap. 2 §, räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Beslutet ska enligt 6 kap. 6 § redovisas i skriftlig form. Av 6 kap. 3 § följer att polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs vid ingrepp enligt 2 §. Vidare föreskrivs i 6 kap. 7 § att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren, förutsatt att myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Slutligen gäller, såvitt här är av intresse, enligt 6 kap. 1 § en tjänsteplikt: när det behövs är var och en, som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år, skyldig att på anmodan av räddningsledaren medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

I förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) finns, vilket framgår av 1 §, bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. I 4 § anges att Försvarsmakten på begäran får lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Enligt 7 § får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Enligt 12 § ska begäran om stöd till polisen göras av Rikspolisstyrelsen, men om den endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning får den göras i annan ordning. I övrigt är det inte reglerat i stödförordningen vem som får göra en sådan framställning. Av 13 § första stycket följer att begäran ska göras hos Högkvarteret och att beslut ska fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren bestämmer. En begäran som endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning får dock, enligt 13 § andra stycket, göras hos någon annan organisationsenhet inom Försvarsmakten, och beslutet ska då fattas av chefen för organisationsenheten.

Försvarsmaktens föreskrifter om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (FFS 2002:7) innehåller kompletterande regler om förfarandet för begäran respektive beslut om stöd enligt stödförordningen. Enligt 3 § ska en begäran om stöd från polisen normalt vara skriftlig. Av samma bestämmelse följer att, om sakens brådskande natur utgör hinder mot en skriftlig begäran, en muntlig begäran kan

användas, följd av en skriftlig bekräftelse i efterhand. 4 § reglerar vem inom Försvarsmakten som beslutar om stöd enligt 13 § första stycket stödförordningen.

Dåvarande JO Ragnemalm behandlade i ett beslut år 1991 frågan om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Han uttalade bl.a. att den myndighet som får en begäran om assistans har huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler. Vidare betonade han att användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag, som strikt måste förbehållas situationer där gällande regler medger sådant bistånd. Han underströk även att det från principiell ståndpunkt är ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålls klar (se JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 197).

I lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns, vilket framgår av 1 §, bestämmelser om vissa åtgärder till skydd för samhällsviktiga verksamheter samt om åtgärder till skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. För dessa ändamål får, enligt 3 §, allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg begränsas genom ett beslut om skyddsobjekt. Enligt 4 § 4 får som skyddsobjekt t.ex. förklaras områden där Försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök. Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § första stycket som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Ett tillträdesförbud får enligt 7 § andra stycket förenas med ett fotoförbud. I 9 § föreskrivs att polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal får anlitas för bevakning av skyddsobjekt och att den som bevakar ett skyddsobjekt, men inte är polisman, benämns skyddsvakt. Av 10–14 §§ framgår vilka särskilda befogenheter skyddsvakten har vid bevakningen, t.ex. en rätt att under vissa omständigheter kroppsvisitera, avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet samt att ta föremål i beslag. Lagen innehåller även bestämmelser om bl.a. militära skyddsområden.

Enligt 2 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. följer att ett sådant beslut om skyddsobjekt som är aktuellt i detta ärende ska fattas av länsstyrelsen, men att Försvarsmakten kan fatta ett tillfälligt beslut om länsstyrelsens beslut inte kan avvaktas. Av 19 § följer att beslut om skyddsobjekt inte får överklagas.¹

¹ Det kan här nämnas att Skyddslagsutredningen i sitt betänkande Skyddet för samhällsviktig verksamhet (SOU 2008:50) föreslagit att möjligheten att överklaga införs.

Bedömning

Jag kommer i det följande att behandla den rättsliga grunden för Försvarmaktens agerande på olycksplatsen. Jag kommer således inte att ta upp frågor som rör räddningstjänsten och polisen eller arbetsfördelningen mellan dem. Jag nöjer mig med att här konstatera att räddningstjänsten har ansvaret på en olycksplats och att räddningsledaren leder arbetet, biträdd t.ex. av polisen (jfr 6 kap. 2 och 3 §§ lagen om skydd mot olyckor).

Jag vill redan här konstatera att det inte finns anledning för mig att ifrågasätta anmälarnas uppgift att de blivit avvisade från olycksplatsen av militär personal omkring kl. 17.30.

Från Försvarmaktens sida hävdas att myndighetens insats på olycksplatsen skedde i enlighet med stödförordningen.

En tillämpning av stödförordningen förutsätter att den myndighet som begär stöd av Försvarmakten gör en framställning härom. Särskilda begränsningar gäller om den myndighet som begär biträde är polisen. Det ankommer därefter på Försvarmakten att fatta beslut om en insats enligt stödförordningen med iakttagande av de begränsningar som gäller, se särskilt 7 §.

I detta fall kan jag konstatera att en första framställning som möjligen skulle kunna tolkas som en begäran om bistånd – med avspärning – på olycksplatsen gjordes ca kl. 15.50 och en andra – med bevakning – ca kl. 18.00 och att den senare omgående besvarades nekande. Försvarmakten förklarade kl. 19.10 olycksplatsen som skyddsobjekt. Ett sådant beslut innebär bl.a. att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet och att militär personal får anlitas för bevakning (se 7 och 9 §§ lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.). Beslutet får inte överklagas.

Som angivits i föregående avsnitt får enligt 7 § stödförordningen Försvarmaktens personal inte i något fall användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Det är naturligtvis inte alltid enkelt att avgöra om en sådan risk föreligger. Jag vill dock understryka att det handlar om en bedömning som ska göras i förväg, dvs. innan det begärda biståndet lämnas. För egen del har jag svårt att se annat än att såväl avspärning som bevakning kan komma att innebära åtgärder som är förenade med tvång eller våld. I *avspärning* ligger enligt min mening att fysiskt avgränsa platsen men också att i samband därmed avhysa personer innanför avspärningen. När det gäller bevakning är det än tydligare att däri ingår att hindra någon från att bege sig in i det avspärrade området. Båda åtgärderna kan innebära att tvång eller våld måste utövas mot enskilda.

Jag kan också konstatera att Försvarmakten i sitt yttrande inte kommenterat den beslutsordning som förutsätts enligt 13 § stödförordningen och därtill hörande föreskrifter. Det framstår dock inte som särskilt troligt att de har följts. Oavsett hur det förhåller sig härmed måste jag konstatera att det enligt min mening inte fanns

förutsättningar för en tillämpning av stödförordningen beträffande avspärning och bevakning.

Mot den angivna bakgrunden får de hemvärnsmän som befann sig på platsen och som ingrep i olyckans första, mest akuta skede antas ha handlat som medmänniskor i linje med den syn på skyldigheten att hjälpa till vid olyckor som kommer till uttryck i reglerna om allmän tjänsteplikt i 6 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor. Det finns inte någon anledning att kritisera Försvarsmakten i detta sammanhang.

Grunden för Försvarsmaktens medverkan i det andra skedet, kl. 17.30–19.10, framstår som mindre klar.

Försvarsmakten hade då beordrat ett antal hemvärnsmän till olycksplatsen, som det synes i första hand för bevakning av densamma. Jag har nyss konstaterat att detta inte var förenligt med stödförordningen, och beslutet om skyddsobjekt var ännu inte fattat. Trots detta agerade hemvärnsmännen åtminstone i viss utsträckning som skyddsvakter. Försvarsmakten hade alltså inte gjort tydligt för hemvärnsmännen vilka befogenheter de hade. En annan sak är att det torde ha varit Försvarsmakten obetaget att med stöd i allmänna rättsgrundsatser skydda sin egendom. Den rätten omfattade dock i princip inte att bevaka det avspärrade området och än mindre att avvisa allmänheten från platsen eller hindra den från att fotografera och därmed begränsa grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Först genom beslutet om skyddsobjekt kl. 19.10 övertog Försvarsmakten bevakningsansvaret på olycksplatsen.

Det här ärendet visar vilken komplicerad rättslig situation som kan uppkomma på en olycksplats. I förarbetena till lagen om skydd mot olyckor (prop. 2002/03:119 s. 78) understryks att det är nödvändigt att ledningsstrukturen på en olycksplats är klar och tydlig. I det ligger att alla samverkande parter måste ha kännedom om vilka begränsningar och skyldigheter som vilar på dem i en situation som denna. Mycket tyder på att Försvarsmakten inte hade klart för sig vilka generella regler som gäller på en olycksplats och hur Försvarsmakten bör förhålla sig till dessa. I stället förefaller man ha löst de akuta problemen och först efteråt ägnat sig åt frågan om lagstöd för handlandet. Detta är i och för sig förståeligt mot bakgrund av den kaotiska situation som förelåg men medförde brister såväl i beslutsfattandet som i det faktiska agerandet på olycksplatsen.

Vad anmälarna i övrigt anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det som ovan anförts avslutas ärendet.