

# **Folkrättslig status m.m.**

**SOU 1998:123**

**Betänkande av Kombattantutredningen**







Statens offentliga utredningar

1998:123

Försvarsdepartementet

# Folkrättslig status m.m.

Betänkande av Kombattantutredningen  
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Distributionscentralen  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 10 10  
Telefon: 08-405 10 25

## Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 februari 1996 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter skall ha vid en väpnad konflikt där Sverige är en part m.m. (dir. 1996:16).

Den 14 mars 1996 förordnade dåvarande chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peterson, generaldirektören Rolf Holmquist att vara särskild utredare.

Till experter förordnades fr.o.m. samma dag chefsjuristen Key Hedström, kriminalkommissarien Nils Hyvönen, departementsrådet Anders Perklev, översten av 1. graden Björn Rosén och försvarsjuristen Magnus Sandbu. Från och med den 1 april 1997 har doktoranden Christer Ahlström varit förordnad som expert i utredningen.

Från och med den 14 mars 1996 var kanslirådet Margareta af Geijerstam förordnad som sekreterare i utredningen. På därom gjord framställning entledigades hon från denna funktion fr.o.m. den 1 oktober 1997. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 januari 1998 hovrättsassessorn Erik Mosesson.

Utredningen har antagit namnet Kombattantutredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123). Till betänkandet är fogat särskilda yttranden av Nils Hyvönen och av Björn Rosén.

Utredningsuppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i september 1998

*Rolf Holmquist*

*Erik Mosesson*



## Innehållsförteckning

|                                                                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning.....</b>                                                                                                              | <b>10</b> |
| Bakgrunden .....                                                                                                                        | 10        |
| Uppdraget.....                                                                                                                          | 11        |
| Förslagen.....                                                                                                                          | 12        |
| <b>Författningsförslag .....</b>                                                                                                        | <b>14</b> |
| 1    Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig .....                                          | 14        |
| 2    Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....                                                                                    | 14        |
| 3    Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret.....                                        | 16        |
| 4    Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (xxxx:xxxx).....                                                                  | 17        |
| <b>1    Folkrätten och tillfällig kombattantstatus.....</b>                                                                             | <b>25</b> |
| 1.1    Folkrätten vid väpnad konflikt.....                                                                                              | 25        |
| 1.2    Väpnade styrkor - kombattanter och icke-kombattanter.....                                                                        | 26        |
| 1.2.1    Väpnade styrkor används för försvaret av en stat .....                                                                         | 26        |
| 1.2.2    I en väpnad styrka finns kombattanter och icke-kombattanter..                                                                  | 27        |
| 1.2.3    Det ställs vissa krav för status av kombattant.....                                                                            | 28        |
| 1.2.4    Kombattanter har immunitet mot bestraffning.....                                                                               | 28        |
| 1.2.5    En kombattant som faller i fiendens hand har krigsfångestatus                                                                  | 29        |
| 1.3    Personkategorier vid sidan av de väpnade styrkorna.....                                                                          | 29        |
| 1.4    Civil egendom och militära mål.....                                                                                              | 30        |
| 1.5    Distinktionsprincipen.....                                                                                                       | 30        |
| 1.6    Effekterna av en väpnad konflikt kan drabba även andra än kombattanterna.....                                                    | 31        |
| 1.7    Byte av folkrättslig status.....                                                                                                 | 32        |
| 1.7.1    I vissa fall kan ett förband eller liknande få nya uppgifter med följd att personer som hör dit byter folkrättslig status..... | 32        |
| 1.7.2    Även i andra fall kan det ske byte av folkrättslig status.....                                                                 | 33        |
| 1.8    I det svenska totalförsvaret är den civila resp. den militära sektorn mycket integrerade med varandra .....                      | 34        |
| 1.8.1    Försvarsmakten skall försvara Sverige mot väpnade angrepp..                                                                    | 34        |
| 1.8.2    Det svenska totalförsvaret - långtgående integrering av civilt och militärt .....                                              | 34        |
| 1.9    Tillfällig kombattantstatus - utredningsuppdraget.....                                                                           | 35        |



|          |                                                                                       |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.10     | Folkrättskommittén bedömde att folkrätten medger tillfällig kombattantstatus.....     | 36        |
| 1.11     | I andra länder använder man sig inte av tillfällig kombattantstatus.....              | 37        |
| 1.12     | Skäl för och emot användningen av tillfällig kombattantstatus.....                    | 38        |
| 1.12.1   | <i>Argument för tillfällig kombattantstatus</i> .....                                 | 38        |
| 1.12.2   | <i>Argument mot tillfällig kombattantstatus</i> .....                                 | 39        |
|          | Formella folkrättsliga argument.....                                                  | 39        |
|          | Behovet av personer med tillfällig kombattantstatus.....                              | 40        |
|          | Effekterna av tillfällig kombattantstatus.....                                        | 41        |
| 1.13     | Utredningens slutsatser.....                                                          | 42        |
| <b>2</b> | <b>Totalförsvaret åren 1997-2001 och framtida angreppshot mot Sverige .....</b>       | <b>44</b> |
| 2.1      | Totalförvarsbeslutet avseende åren 1997-2001.....                                     | 44        |
| 2.2      | Den säkerhetspolitiska situationen enligt propositionerna inför försvarsbeslutet..... | 44        |
| 2.2.1    | <i>Förändrad säkerhetspolitisk situation med verkningar för Sverige</i> .....         | 44        |
| 2.2.2    | <i>Utvecklingen av de konventionella stridskrafterna</i> .....                        | 45        |
| 2.2.3    | <i>Det svenska totalförsvaret</i> .....                                               | 45        |
| 2.2.4    | <i>Angreppshot</i> .....                                                              | 46        |
| 2.3      | Bevakning och skydd av skyddsobjekt.....                                              | 47        |
| 2.4      | Ändringar i försvarsbeslutet.....                                                     | 48        |
| 2.5      | Nya slags hot mot Sverige.....                                                        | 49        |
| <b>3</b> | <b>Polisen.....</b>                                                                   | <b>51</b> |
| 3.1      | Utgångspunkter.....                                                                   | 51        |
| 3.2      | Polisen i dag.....                                                                    | 52        |
| 3.2.1    | <i>Polisens uppgifter i fred m.m.</i> .....                                           | 52        |
|          | Polisens organisation.....                                                            | 52        |
|          | Polislagen och polisförordningen.....                                                 | 52        |
| 3.2.2    | <i>Polisens organisation och uppgifter i krig</i> .....                               | 53        |
|          | Polisens organisation i krig.....                                                     | 53        |
|          | Beredskapspolisen.....                                                                | 54        |
|          | Polisens uppgifter under höjd beredskap.....                                          | 54        |
|          | Polisens uppgifter vid ockupation och ockupationshot.....                             | 55        |
| 3.3      | Folkrättskommittén.....                                                               | 55        |
| 3.4      | Propositionen 1985/86:15 om polisens ställning i krig.....                            | 56        |
| 3.5      | Bestämmelser i regeringsformen m.m. ....                                              | 56        |
| 3.6      | Polisens folkrättsliga ställning i vissa andra länder.....                            | 57        |
| 3.7      | Utredningens överväganden.....                                                        | 57        |
| 3.7.1    | <i>Skäl som talar för att polismän har kombattantstatus</i> .....                     | 58        |

|          |                                                                                                           |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.7.2    | <i>Skäl som talar mot att polismän har kombattantstatus</i> .....                                         | 61        |
| 3.8      | Utredningens slutsatser .....                                                                             | 66        |
| <b>4</b> | <b>Hemvärnet</b> .....                                                                                    | <b>68</b> |
| 4.1      | Det svenska hemvärnet i dag.....                                                                          | 68        |
| 4.1.1    | <i>Hemvärnet består av allmänt hemvärn och driftvärn</i> .....                                            | 68        |
| 4.1.2    | <i>Beredskapsgrader inom hemvärnet - hög insatsberedskap</i> .....                                        | 69        |
| 4.1.3    | <i>Närmare om det allmänna hemvärnet</i> .....                                                            | 69        |
| 4.1.4    | <i>Närmare om driftvärnet</i> .....                                                                       | 70        |
| 4.2      | Folkkrättskommittén .....                                                                                 | 71        |
| 4.3      | Bestämmelser i folkkrättsförordningen om kombattantstatus.....                                            | 71        |
| 4.4      | Hemvärn i vissa andra länder .....                                                                        | 71        |
| 4.5      | Utredningens överväganden.....                                                                            | 72        |
| 4.5.1    | <i>Allmänna överväganden om hemvärnet</i> .....                                                           | 72        |
| 4.5.2    | <i>I fråga om hemvärnets personal finns inget behov av begreppet tillfällig kombattantstatus</i> .....    | 72        |
| 4.5.3    | <i>Folkkrätten kräver inga förändringar av driftvärnet</i> .....                                          | 73        |
| <b>5</b> | <b>Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter</b> .....                                           | <b>75</b> |
| 5.1      | Inledning .....                                                                                           | 75        |
| 5.2      | Nuvarande förhållanden.....                                                                               | 75        |
| 5.2.1    | <i>Några utgångspunkter</i> .....                                                                         | 75        |
| 5.2.2    | <i>Skyddsvakters och skyddsområdesvakters befogenheter</i> .....                                          | 77        |
| 5.2.3    | <i>Bristfällig planering vad gäller skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap</i> .....                | 77        |
| 5.2.4    | <i>Civila skyddsvakter i andra länder</i> .....                                                           | 78        |
| 5.3      | Utredningens överväganden.....                                                                            | 78        |
| 5.3.1    | <i>Det är tveksamt om de civila skyddsvakterna uppfyller folk rättens krav för kombattantstatus</i> ..... | 78        |
| 5.3.2    | <i>Skyddsvakternas uppgifter motiverar inte kombattantstatus</i> .....                                    | 79        |
| 5.3.3    | <i>Bör de civila skyddsvakterna ges stridande uppgifter?</i> .....                                        | 80        |
| 5.3.4    | <i>Civila skyddsområdesvakter</i> .....                                                                   | 81        |
| 5.4      | Utredningens slutsatser .....                                                                             | 81        |
| <b>6</b> | <b>Gränsövervakningen i krig</b> .....                                                                    | <b>82</b> |
| 6.1      | Inledning .....                                                                                           | 82        |
| 6.2      | Nuvarande förhållanden .....                                                                              | 83        |
| 6.2.1    | <i>Polisen, tulln och Försvarsmakten</i> .....                                                            | 83        |
| 6.2.2    | <i>Kustbevakningen</i> .....                                                                              | 85        |
| 6.3      | Utredningens överväganden.....                                                                            | 85        |
| 6.3.1    | <i>Det är oklart om gränsövervakningsorganisationen uppfyller folk rättens krav</i> .....                 | 85        |



|          |                                                                                                                                                 |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.3.2    | <i>Gränsövervakningspersonalens uppgifter - kombattantstatus...</i>                                                                             | 87        |
| 6.4      | Utredningens slutsatser .....                                                                                                                   | 88        |
| <b>7</b> | <b>Konsekvenser och övriga frågor .....</b>                                                                                                     | <b>89</b> |
| 7.1      | Konsekvenser .....                                                                                                                              | 89        |
| 7.1.1    | <i>Offentliga åtaganden</i> .....                                                                                                               | 89        |
|          | Polisen .....                                                                                                                                   | 89        |
|          | Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter .....                                                                                        | 90        |
| 7.1.2    | <i>Konsekvenser i regionalpolitiskt och i jämställdhetspolitiskt hänseende samt för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet</i> ..... | 90        |
|          | Regionalpolitik .....                                                                                                                           | 90        |
|          | Jämställdhetspolitik .....                                                                                                                      | 91        |
|          | Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....                                                                                         | 91        |
| 7.2      | Framställningar som regeringen har överlämnat till utredningen .....                                                                            | 92        |
| 7.2.1    | <i>Thorulf Arwidsons framställning</i> .....                                                                                                    | 92        |
| 7.2.2    | <i>Civilpliktsrådets framställning</i> .....                                                                                                    | 93        |
| <b>8</b> | <b>Den rättsliga regleringen .....</b>                                                                                                          | <b>95</b> |
| 8.1      | Inledning .....                                                                                                                                 | 95        |
| 8.2      | Uppdraget .....                                                                                                                                 | 96        |
| 8.3      | Totalförsvaret och personalen inom detta .....                                                                                                  | 96        |
| 8.4      | Beredskapsförberedelser .....                                                                                                                   | 97        |
| 8.5      | Nuvarande reglering om folkrättslig ställning .....                                                                                             | 98        |
| 8.6      | Totalförsvarspersonalen .....                                                                                                                   | 99        |
| 8.6.1    | <i>Utgångspunkter</i> .....                                                                                                                     | 99        |
| 8.6.2    | <i>Vissa personalkategorier enligt folkrättsförordningen</i> .....                                                                              | 99        |
|          | De som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation .....                                                                                      | 100       |
|          | Civilförsvarspersonal .....                                                                                                                     | 101       |
|          | Sjukvårdspersonal .....                                                                                                                         | 102       |
|          | Själavårdspersonal .....                                                                                                                        | 104       |
|          | Civila åtföljande stridskrafterna .....                                                                                                         | 105       |
|          | Civil personal .....                                                                                                                            | 105       |
| 8.7      | Förslagen till reglering .....                                                                                                                  | 106       |
| 8.7.1    | <i>Måste föreskrifter om folkrättslig ställning meddelas i lag?...</i>                                                                          | 106       |
| 8.7.2    | <i>Vilken reglering behövs i fråga om identitetskort och armbindlar?</i> .....                                                                  | 107       |
| 8.7.3    | <i>Utredningens författningsförslag i korthet</i> .....                                                                                         | 110       |
|          | En ny folkrättsförordning .....                                                                                                                 | 110       |
|          | 1943 års lag om polisens ställning under krig upphävs .....                                                                                     | 111       |
|          | Ändrade regler för civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter .....                                                                     | 111       |



|                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Författningskommentar .....</b>                                                                | <b>112</b> |
| Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig .....         | 112        |
| Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....                                                  | 113        |
| Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. .... | 114        |
| Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (xxxx:xxxx) .....                                | 115        |
| Tidpunkten för ikraftträdande m.m. ....                                                           | 131        |
| <b>Bilaga 1      Kommittédirektiv .....</b>                                                       | <b>132</b> |
| <b>Bilaga 2      Utredningsarbetet .....</b>                                                      | <b>142</b> |
| <b>Bilaga 3      Vissa folkrättsliga aspekter .....</b>                                           | <b>143</b> |
| Av Magnus D. Sandbu och Christer Ahlström                                                         |            |
| 3.1      Inledning .....                                                                          | 143        |
| 3.2      Krigets folkrätt .....                                                                   | 143        |
| 3.2.1    Något om våldsförbudet och självförsvarsrätten .....                                     | 144        |
| 3.2.2    Krigets lagar .....                                                                      | 146        |
| 3.3      När är krigets lagar tillämpliga .....                                                   | 148        |
| 3.4      Närmare om begreppen krig och väpnad konflikt .....                                      | 150        |
| 3.5      Gräzonen mellan fred och krig .....                                                      | 155        |
| 3.6      Krigsskådeplatsen och olika kategorier av aktörer .....                                  | 157        |
| 3.7      Den krigförande styrkan .....                                                            | 159        |
| 3.7.1    Organiserade väpnade styrkor .....                                                       | 161        |
| 3.7.2    Icke-organiserade väpnade styrkor m.m. ....                                              | 166        |
| 3.8      Närmare om kombattantbegreppet och kombattantstatus .....                                | 168        |
| 3.8.1    Stridande medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter) ....                               | 169        |
| 3.8.1    Icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna .....                                   | 175        |
| 3.9      Tillfällig status och statusväxling .....                                                | 179        |
| 3.9.1    Statusväxling på individnivå .....                                                       | 181        |
| 3.9.2    Statusväxling på förbandsnivå .....                                                      | 186        |
| 3.10    Något om kombattanter som militära mål .....                                              | 188        |
| 3.10.1   Allmänt .....                                                                            | 188        |
| 3.10.2   Förbud mot överflödigt skada och onödigt lidande m.m. ....                               | 188        |
| 3.10.3   Distinktions- och proportionalitetsprinciperna .....                                     | 189        |
| 3.10.4   Sammanblandning mellan civilt och militärt .....                                         | 191        |
| 3.11    Krigsfångar .....                                                                         | 192        |
| 3.11.1   Medlemmar av väpnade styrkor m.fl. är berättigade till krigsfångestatus .....            | 192        |
| 3.11.2   Något om det skydd som följer av krigsfångestatus .....                                  | 194        |
| 3.12    Civila åtföljande stridskrafterna .....                                                   | 195        |
| 3.13    Civilbefolkningen (Civila) .....                                                          | 196        |
| 3.14    Ockupation .....                                                                          | 197        |

|                 |                                                                                                       |            |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Bilaga 4</b> | <b>Nuläget .....</b>                                                                                  | <b>201</b> |
| 4.1             | Polisen .....                                                                                         | 201        |
| 4.1.1           | <i>Hur polisen är organiserad</i> .....                                                               | 201        |
|                 | Polisens organisation i fred, m.m. ....                                                               | 201        |
|                 | Några utgångspunkter .....                                                                            | 201        |
|                 | Den centrala polisorganisationen .....                                                                | 202        |
|                 | Polisorganisationen i övrigt .....                                                                    | 203        |
|                 | Polisens organisation i krig .....                                                                    | 203        |
|                 | Beredskapspoliser kan inkallas bl.a. om landet är i krig .....                                        | 204        |
| 4.1.2           | <i>Polisens uppgifter</i> .....                                                                       | 206        |
|                 | Polisens uppgifter i fred .....                                                                       | 206        |
|                 | Polisens uppgifter vid höjd beredskap .....                                                           | 206        |
|                 | Inledning .....                                                                                       | 206        |
|                 | Närmare om polisens uppgifter enligt den nuvarande för-<br>svarsplaneringen .....                     | 207        |
|                 | Beredskapspolisens uppgifter .....                                                                    | 209        |
|                 | Sammanfattning .....                                                                                  | 210        |
|                 | Polisens befogenhet att använda våld .....                                                            | 210        |
|                 | Allmänt om polisens befogenhet att bruka våld .....                                                   | 210        |
|                 | Användningen av skjutvapen i polistjänsten .....                                                      | 212        |
|                 | Polisens möjlighet att använda våld vid det väpnade försvaret<br>av Sverige .....                     | 212        |
| 4.1.3           | <i>Polisens försvarsberedskap</i> .....                                                               | 216        |
|                 | Polisen kan mobiliseras snabbt .....                                                                  | 216        |
|                 | Polisens försvarsutrustning .....                                                                     | 217        |
|                 | Polisens försvarsutbildning .....                                                                     | 217        |
|                 | Polismäns folkrättsliga ställning enligt folkrättsförordningen,<br>m.m. ....                          | 217        |
| 4.1.4           | <i>Polisens verksamhet vid ockupation och ockupationshot</i> .....                                    | 218        |
| 4.1.5           | <i>Antalet beredskapspoliser skall öka</i> .....                                                      | 220        |
|                 | Rikspolisstyrelsen programplan för åren 1997-2001 .....                                               | 220        |
|                 | Försvarsbeslutet för åren 1997-2001 .....                                                             | 220        |
| 4.2             | Hemvärnet .....                                                                                       | 223        |
| 4.2.1           | <i>Kort om hur hemvärnet är organiserat och dess uppgifter</i> .....                                  | 223        |
| 4.2.2           | <i>Mer om hemvärnets personal</i> .....                                                               | 224        |
|                 | Generellt .....                                                                                       | 224        |
|                 | Närmare om avtalspersonalen .....                                                                     | 225        |
| 4.2.3           | <i>Hemvärnet är snabbt mobiliserat</i> .....                                                          | 226        |
| 4.2.4           | <i>Mer om det allmänna hemvärnet</i> .....                                                            | 227        |
| 4.2.5           | <i>Mer om driftvärnet</i> .....                                                                       | 228        |
| 4.2.6           | <i>Hemvärnets personals folkrättsliga ställning</i> .....                                             | 231        |
|                 | Folkrättskommittén förordade att personalen i hemvärnet borde ha<br>tillfällig kombattantstatus ..... | 231        |
|                 | Bestämmelserna i folkrättsförordningen om kombattantstatus .....                                      | 231        |
| 4.2.7           | <i>Hemvärnet skall bli större i framtiden</i> .....                                                   | 231        |



|       |                                                                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.8 | <i>Hemvärn i andra länder</i> .....                                                                                                 | 233 |
| 4.3   | Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter .....                                                                            | 234 |
| 4.3.1 | <i>Skyddsobjekt m.m.</i> .....                                                                                                      | 234 |
| 4.3.2 | <i>Bestämmelser om skyddsvakter och skyddsområdesvakter</i> .....                                                                   | 235 |
|       | Skyddsvakter och skyddsområdesvakter används för bevakning .....                                                                    | 235 |
|       | Militära och civila skyddsvakter resp. skyddsområdesvakter .....                                                                    | 235 |
|       | Skyddsvakternas befogenheter .....                                                                                                  | 236 |
|       | Rikspolisstyrelsens föreskrifter om skyddsvakter .....                                                                              | 236 |
|       | De civila skyddsvakternas utrustning .....                                                                                          | 237 |
|       | Rikspolisstyrelsen ansvarar för beredskapsplanläggning vad gäller bevakningsföretag .....                                           | 237 |
|       | Skyddsvakternas utbildning, tjänstetecken och klädsel .....                                                                         | 238 |
|       | Skyddsvakternas beväpning .....                                                                                                     | 238 |
| 4.3.3 | <i>Den faktiska användningen av civila skyddsvakter vid bevakning av strategiska skyddsobjekt - utredningens kartläggning</i> ..... | 239 |
|       | Länsstyrelserna har lämnat upplysningar om användningen av skyddsvakter .....                                                       | 239 |
|       | I många fall används skyddsvakter anställda hos bevakningsföretag .....                                                             | 240 |
|       | De civila skyddsvakternas befogenheter, utrustning och utbildning .....                                                             | 240 |
|       | Oklarheter om de civila skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap .....                                                          | 241 |
| 4.3.4 | <i>Bestämmelser om skyddsvakternas och skyddsområdesvakternas folkrättsliga ställning m.m.</i> .....                                | 242 |
| 4.4   | Tullpersonalen .....                                                                                                                | 244 |
| 4.4.1 | <i>Tullverket</i> .....                                                                                                             | 244 |
| 4.4.2 | <i>Även i krig deltar Tullverket i gränsövervakningen</i> .....                                                                     | 244 |
| 4.4.3 | <i>Tullpersonal är gränsövervakningsmän i krig</i> .....                                                                            | 244 |
| 4.5   | Gränsövervakningen i krig .....                                                                                                     | 246 |
| 4.5.1 | <i>Gränsövervakning förekommer både i fredstid och vid väpnad konflikt</i> .....                                                    | 246 |
| 4.5.2 | <i>Gränsövervakningen i fred</i> .....                                                                                              | 246 |
| 4.5.3 | <i>Gränsövervakningen vid väpnad konflikt</i> .....                                                                                 | 246 |
|       | Några utgångspunkter .....                                                                                                          | 246 |
|       | I krig och liknande samordnas gränsövervakningen .....                                                                              | 247 |
|       | Gränsövervakningspersonalens befogenheter i krig .....                                                                              | 249 |
|       | Åligganden för gränsövervakningspersonalen .....                                                                                    | 251 |
|       | Kustbevakningen .....                                                                                                               | 252 |
|       | Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning enligt folkrättsförordningen .....                                             | 253 |

|                 |                                                                                                                                    |            |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Bilaga 5</b> | <b>Tidigare förslag.....</b>                                                                                                       | <b>255</b> |
| 5.1             | Folkrättskommitténs slutbetänkande.....                                                                                            | 255        |
| 5.1.1           | <i>Folkrättskommittén tillkallades med anledning av tilläggs-</i><br><i>protokollen .....</i>                                      | 255        |
| 5.1.2           | <i>Begreppet tillfällig kombattantstatus .....</i>                                                                                 | 255        |
| 5.1.3           | <i>Folkrättskommitténs synpunkter angående folkrättslig status</i><br><i>för olika personalkategorier inom totalförsvaret.....</i> | 257        |
| 5.1.4           | <i>Totalförsvarets folkrättsråd; totalförsvarets folkrättsförord-</i><br><i>ning.....</i>                                          | 258        |
|                 | Totalförsvarets folkrättsråd.....                                                                                                  | 258        |
|                 | Totalförsvarets folkrättsförordning.....                                                                                           | 259        |
| 5.2             | Regeringens proposition 1985/86:15 om polisens ställning i<br>krig .....                                                           | 260        |
| 5.2.1           | <i>Inledning .....</i>                                                                                                             | 260        |
| 5.2.2.          | <i>Sammanfattning av innehållet i propositionen.....</i>                                                                           | 260        |
|                 | Bakgrunden enligt propositionen.....                                                                                               | 260        |
|                 | Polisens medverkan i kuppförsvaret m.m. ....                                                                                       | 261        |
|                 | Polisens uppgifter sedan mobilisering har skett.....                                                                               | 262        |
|                 | Lagförslag i propositionen .....                                                                                                   | 262        |
| 5.2.3           | <i>Riksdagsbehandlingen av propositionen.....</i>                                                                                  | 263        |
|                 | <i>Inledning .....</i>                                                                                                             | 263        |
|                 | Justitieutskottets synpunkter .....                                                                                                | 263        |
|                 | Riksdagens beslut.....                                                                                                             | 264        |
| <b>Bilaga 6</b> | <b>Hur man gör i utlandet.....</b>                                                                                                 | <b>265</b> |
| 6.1             | Inhämtande av uppgifter om de lösningar som har valts i vissa<br>andra länder .....                                                | 265        |
| 6.2             | Utredningens frågor om vissa gruppers i andra länder upp-<br>gifter i samband med väpnad konflikt m.m.....                         | 266        |
| 6.3             | Sammanfattning av svar som utredningen har erhållit om för-<br>hållandena i utlandet.....                                          | 269        |
|                 | Danmark.....                                                                                                                       | 269        |
|                 | Polisen .....                                                                                                                      | 269        |
|                 | Hemvärnet.....                                                                                                                     | 269        |
|                 | Civila skyddsvakter.....                                                                                                           | 270        |
|                 | Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m. ....                                                                                | 270        |
|                 | Tillämpligheten av krigets lagar .....                                                                                             | 270        |
|                 | Finland.....                                                                                                                       | 271        |
|                 | Polisen.....                                                                                                                       | 271        |
|                 | Mobilisering .....                                                                                                                 | 271        |
|                 | Väpnad konflikt .....                                                                                                              | 271        |
|                 | Ockupation.....                                                                                                                    | 272        |
|                 | Hemvärnet.....                                                                                                                     | 272        |



|                                                          |            |
|----------------------------------------------------------|------------|
| Civila skyddsvakter; hemförlovning av kombattanter ..... | 272        |
| Tillämpligheten av krigets lagar .....                   | 272        |
| Schweiz .....                                            | 273        |
| Polisen .....                                            | 273        |
| Mobilisering och väpnad konflikt .....                   | 273        |
| Ockupation .....                                         | 273        |
| Hemvärnet m.m. ....                                      | 273        |
| Civila skyddsvakter m.m.....                             | 274        |
| Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.....       | 274        |
| Tillämpligheten av krigets lagar .....                   | 275        |
| Tyskland .....                                           | 275        |
| Polisen .....                                            | 275        |
| Mobilisering .....                                       | 275        |
| Väpnad konflikt .....                                    | 276        |
| Ockupation .....                                         | 276        |
| Civila skyddsvakter .....                                | 277        |
| Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.....       | 277        |
| Tillämpligheten av krigets lagar .....                   | 277        |
| Österrike .....                                          | 278        |
| <b>Särskilt yttrande av Nils Hyvönen .....</b>           | <b>279</b> |
| Allmänt.....                                             | 279        |
| Polisen .....                                            | 279        |
| <b>Särskilt yttrande av Björn Rosén.....</b>             | <b>281</b> |
| Allmänt.....                                             | 281        |
| Polisen .....                                            | 282        |
| Gränsövervakningen i krig m.m.....                       | 283        |

## Sammanfattning

### Bakgrunden

I folkrätten ("krigets lagar" eller, som det uttrycks i svensk författningstext, "den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter") finns regler om förande av krig liksom regler som i olika hänseenden skall ge skydd åt krigets offer. En grundläggande princip är att civilbefolkningen skall skyddas mot de direkta verkningarna av krig och andra väpnade konflikter genom att det i krigföringen skall göras åtskillnad mellan å ena sidan militära mål och å andra sidan civilbefolkningen och civil egendom; anfall får riktas endast mot militära mål.

I den internationella humanitära rätten skiljs mellan olika personkategorier. Två huvudgrupper är *medlemmar av väpnade styrkor* och *civila* (civilbefolkningen). Medlemmar av väpnade styrkor indelas i två underkategorier: de stridande (kombattanter) och de icke-stridande (icke-kombattanter). I princip är det endast kombattanter som har folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna i en väpnad konflikt. Som huvudregel gäller att de som är kombattanter inte skall hållas ansvariga – straffas – med anledning av att de har använt våld i konflikten. Som illegal krigsdeltagare betraktas däremot en civil som bryter mot regeln att civila inte får direkt delta i fientligheterna, och vederbörande kan härför bli ställd till ansvar i en rättslig process.

I det svenska totalförsvaret förekommer att grupper växlar mellan uppgifter av militär och civil natur. Detta gäller bl.a. polisen, som i krig skall dels fortsätta sina civila sysslor, dels delta i det väpnade försvaret av vårt land.

Det förekommer alltså att, om Sverige blir part i en väpnad konflikt, vissa grupper skall växla mellan uppgifter som enligt folkrätten förutsätter kombattantstatus, å ena sidan, och uppgifter där sådan status inte krävs, å andra sidan. Folkrättskommittén berörde i sitt slutbetänkande Folkrätten i krig (SOU 1984:56) frågan om den folkrättsliga ställningen som kombattant måste vara permanent eller om den i vissa fall kan vara temporär (tillfällig). Kommitténs bedömning var att det inte kunde anses föreligga något folkrättsligt hinder mot att använda



begreppet temporär kombattant resp. temporär kombattantstatus för personer som inte ingår i reguljära väpnade styrkor under förutsättning att detta kan motiveras av vederbörandes växling mellan militär och civil verksamhet. De grupper för vilka tillfällig kombattantstatus kunde vara aktuell var enligt kommittén personer inom hemvärnet, motståndsrörelse och polisen samt skyddsvakter.

Mot bakgrund av Folkrättskommitténs slutbetänkande utfärdades år 1990 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Denna gäller för myndigheter under regeringen och innehåller föreskrifter för ledningen och tillämpningen för svensk del av vissa frågor med utgångspunkt i den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. I förordningen anges bl.a. de grupper vilkas medlemmar skall anses ha folkrättslig ställning av kombattanter. Till dem hör *dels* polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar, *dels* de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar, *dels* skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordnats enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., *dels* den personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m., *dels* medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen. Termerna "tillfällig kombattant" och "tillfällig kombattantstatus" har inte kommit till uttryck vare sig i totalförsvarets folkrättsförordning eller i någon annan svensk författningstext.

## Uppdraget

Begreppet tillfällig kombattant har enligt direktiven till utredningen getts en central plats i den modell som Sverige har valt för planeringen av sitt väpnade försvar. Eftersom begreppet är folkrättsligt tveksamt och har mötts av kritik och det således finns tecken på att det råder en diskrepans mellan det svenska nationella regelverket, å ena sidan, och de folkrättsliga effekterna av dess tillämpning, å andra sidan, har utredningen getts i uppgift sammanfattningsvis att reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter skall ha vid en väpnad konflikt, att ur folkrättslig synvinkel jämföra gruppernas uppgifter och ställning med motsvarande grupper utomlands, att med avseende på polisen och vissa civila skyddsvakter utreda innebörden och konsekvenserna av att krigets folkrätt är tillämplig först i väpnad konflikt och även föreslå hur beslut om reglernas tillämpning skall fattas och tillkännages, att undersöka om folkrättens krav innebär att gruppernas uppgifter under väpnad



konflikt bör ändras samt att föreslå en rättslig reglering vad avser uppgifter och folkrättslig ställning för olika kategorier av personal med uppgifter inom totalförsvaret vid ett väpnat angrepp på Sverige.

Enligt direktiven skall de förslag som utredningen lämnar vara folkrättsenliga, konsekventa och trovärdiga. Strävan skall vara att undvika att grupper och personer som ingår i dessa har en folkrättslig ställning som växlar beroende på de uppgifter som fullgörs vid olika tidpunkter.

## Förslagen

Utredningen har efter en analys av begreppet tillfällig kombattantstatus kommit fram till att detta i princip inte kan anses vara förenligt med folkrätten. Ett system enligt vilket personer växlar fram och åter mellan kombattantstatus och civil status skapar enligt utredningens mening trovärdighetsproblem ur folkrättslig synvinkel och bör undvikas. Med den utgångspunkten och mot bakgrund av den nuvarande ordningen i vårt land och i vissa andra länder har utredningen tagit ställning till frågan om polisens, hemvärnets samt civila skyddsvakters och civila skyddsområdesvaktens resp. uppgifter i händelse av väpnad konflikt bör förändras. Utredningen har också berört den samordnade gränsövervakning som skall äga rum bl.a. i krig. Utredningens synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

I händelse av väpnad konflikt skall enligt nuvarande system *polisen* såväl fortsätta sin civila verksamhet som delta i det direkta väpnade försvaret av landet. Av folkrättsliga och andra skäl är detta inte en lämplig ordning. Polisen bör i stället ha enbart civila funktioner också när landet är part i en väpnad konflikt. Utredningen föreslår följaktligen att polismän inte längre skall räknas upp bland dem som anses som kombattanter och att 1943 års lag om polisens ställning under krig skall upphävas samt att polismän inte skall vara underkastade krigsmannansvar eller disciplinansvar enligt bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken resp. i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen). Ett genomförande av utredningens förslag hindrar inte att polisen även fortsättningsvis kan fylla viktiga försvarsuppgifter också i anslutning till och under en väpnad konflikt, t.ex. när det gäller att förebygga och utreda brott riktade mot landets säkerhet eller försvar.

*Hemvärnet* av i dag består av dels allmänt hemvärn, dels driftvärn. Utredningen har funnit att begreppet tillfällig kombattantstatus över huvud taget inte är tillämpligt inom hemvärnet, sådant detta numera är organiserat (jfr i det föregående om Folkrättskommitténs slutbetänkande). Vidare har utredningen kommit fram till att det – från de syn-

punkter som utredningen har att beakta – inte finns skäl att föreslå förändringar avseende hemvärdet.

Enligt utredningen är det tvivelaktigt om *civila skyddsvakter* och *civila skyddsområdesvakter* kan anses tillhöra en "väpnad styrka" i folkrättslig mening. Denna synpunkt och andra har lett utredningen till ståndpunkten att dessa vakter inte bör ha någon stridande funktion i det väpnade försvaret av landet. De bör alltså inte anses som kombattanter. Inte heller bör de fortsättningsvis omfattas av krigsmannaansvar enligt brottsbalken eller disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen.

Det är utredningens bedömning att folkrättens regler torde vara svåra att förena med det sätt på vilket *den samordnade gränsövervakningen* i krig är ordnad nu. Frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och därav följande folkrättsliga status kan emellertid enligt utredningens mening inte analyseras på ett tillfredsställande sätt utan att gränsövervakningen i dess helhet genomlyses. Utredningen förordar att en sådan översyn äger rum och att det i varje fall tills vidare, intill dess att en sådan översyn eventuellt har genomförts, inte görs någon ändring av bestämmelsen om att kombattantstatus tillkommer de tulltjänstemän som är uttagna för tjänstgöring i den samordnade gränsövervakningen i krig m.m.

I sammandrag består utredningens *författningsförslag* i följande.

1943 års lag om polisens ställning under krig upphävs. 21 kap. 3 § brottsbalken och 2 § disciplinansvarslagen ändras så, att polismän, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte längre är underkastade krigsmäns ansvar enligt 21 kap. brottsbalken resp. disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen. Det föreslås att totalförsvarets folkrättsförordning ersätts av en ny förordning i ämnet. Vissa bestämmelser i den föreslagna förordningen skiljer sig i sak från vad som följer av den nu gällande förordningen.

Den nya regleringen bör träda i kraft den 1 januari 2001.

## Författningsförslag

### 1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig

Härigenom föreskrivs att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig skall upphöra att gälla vid utgången av år 2000.

### 2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 3 § brottsbalken skall ha följande lydelse.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***21 kap. Om brott av krigsmän****3 §<sup>1</sup>**

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten.

Krigsmän är dessutom

1. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar,

2. skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,

3. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten.

Krigsmän är dessutom

1. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

2. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1990:218.

### 3            Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Häriigenom föreskrivs att 2 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **Inledande bestämmelser**

##### **2 §**

Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,

2. *polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar,*

3. *skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,*

4. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,

2. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

3. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

## 4           Förslag till totalförsvarets               folkrättsförordning (xxxx:xxxx)

Häri genom föreskrivs följande.

### **Förordningens innehåll**

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter för svensk del med anledning av vissa förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter.

I föreskrifterna anges vilken folkrättslig ställning som skall anses tillkomma vissa personalkategorier inom totalförsvaret. I föreskrifterna åläggs också myndigheter under regeringen att vidta förberedelser, m.m.

### **Folkrättslig ställning**

#### *Kombattanter*

2 § Kombattanter är de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation samt de som tjänstgör i Försvarsmaktens grundorganisation när de tas i anspråk för stridsuppgifter, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller sjuksköterskorna enligt 8 § respektive 11 §.

3 § Utöver vad som föreskrivs i 2 § är följande kombattanter.

1. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

2. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

4 § De som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten är kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under an-



svarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig militär utrustning är dock kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats tjänstevapen.

5 § Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 2–4 §§ om kombattanter.

### *Civilförsvarspersonal*

6 § Civilförsvarspersonal är de som tjänstgör i räddningskåren eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 §.

Civilförsvarspersonal är även annan personal som på anmodan av räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

7 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 6 § om civilförsvarspersonal.

### *Sjukvårdspersonal*

8 § Sjukvårdspersonal är civil eller militär personal som uteslutande används vid uppsökande, omhändertagande och transport av sjuka och skadade eller för att förebygga sjukdomar samt personal som uteslutande används för militära eller civila sjukvårdsenheters administration.

Sjukvårdspersonal är vidare militär personal som särskilt utbildats att vid behov tjänstgöra som sjukvårdare eller sjukbärare under tid när de utövar denna tjänst.

9 § Militär personal som anges i 8 § får bära endast personlig lätt beväpning.

10 § Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonal får meddelas av

1. Försvarsmakten för den militära sjukvårdspersonalen,
2. Socialstyrelsen för övrig sjukvårdspersonal.

#### *Själavårdspersonal*

11 § Själavårdspersonal är fältpräster samt andra präster, om de i denna egenskap är knutna till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården.

Själavårdspersonal som är krigsplacerad inom Försvarsmakten får bära endast personlig lätt beväpning enligt Försvarsmaktens föreskrifter.

#### *Civila åtföljande stridskrafterna*

12 § Civila åtföljande stridskrafterna är de som, utan att de tjänstgör vid ett militärt förband och utan att de har stridsuppgifter, utför arbete åt förbandet enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten.

13 § Försvarsmakten får efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 12 § om civila åtföljande stridskrafterna.

#### *Civila*

14 § De som inte hänförs till någon av de kategorier som anges i 2, 3, 6, 8, 11 eller 12 § är civila.

#### *Folkrättslig ställning under permission och tjänstledighet*

15 § Permission och tjänstledighet under kortare tid påverkar inte den folkrättsliga ställningen.



### **Identitetskort m.m.**

16 § Försvarsmakten samt de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att den personal som anges i 2, 3, 6, 8 och 11 §§ vid tjänstgöring under den tid när den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall kunna vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

Försvarsmakten och de övriga myndigheter som nämns i första stycket skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att sjukvårdspersonal och sjukevårdspersonal skall kunna förses med armbindel med rödakorstecknet och civilförsvarspersonal skall kunna förses med armbindel med det internationella kännetecknet för civilförsvar.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna förberedelserna inom det civila försvaret.

Försvarsmakten skall efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att den personal som anges i 12 § skall kunna förses med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

17 § Socialstyrelsen skall efter samråd med Statens invandrarverk och Svenska röda korset under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att identifiering skall kunna ske av barn som evakueras från eller tas emot i Sverige enligt artikel 78 i första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i första stycket.

### **Krigsfångenskap m.m.**

18 § Av artikel 17 i den tredje Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer följer att den som kommer i fiendens våld som krigsfånge är skyldig att på tillfrågan uppge sin tjänstegrad samt sitt registreringsnummer, fullständiga namn och födelsedatum och att denne inte behöver lämna några andra uppgifter. I sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om förbud att röja uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller



annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret.

Försvarsmakten får meddela bestämmelser om behandling av krigsfångar som är i Sveriges våld.

### **Utbildning**

19 § Försvarsmakten och de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna utbildningen inom det civila försvaret.

### **Utmärkning m.m.**

20 § Försvarsmakten skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut Försvarsmaktens sjukvårdsenheter och sjukvårdstransportmedel med rödakorstecken. Ytterligare föreskrifter om utmärkningen får meddelas av Försvarsmakten.

Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter under fredstid vidta förberedelser för att sjuktransportflygplan och sjuktransporthelikoptrar skall kunna avge sådana särskilda signaler som anges i annex I till första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

21 § Statens räddningsverk skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådana anläggningar som under höjd beredskap skall användas för befolkningsskydd och räddningstjänst med det internationella kännetecknet för civilförsvaret.

Förrådsbyggnader, skyddsrum och den materiel som räddningskåren skall använda under höjd beredskap får utmärkas redan i fred.

Statens räddningsverk får efter hörande av Försvarsmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter hörande av respektive militärbefälhavare vid Försvarsmakten.

**22 §** Socialstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut civila sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel med rödakorstecken. Utmärkningen får göras redan i fredstid.

Socialstyrelsen får efter samråd med Försvarsmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter samråd med respektive militärbefälhavare vid Försvarsmakten.

**23 §** Affärsverket Svenska kraftnät skall se till att kärnkraftverkens reaktorbyggnader märks ut med det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter.

**24 §** Riksantikvarieämbetet skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som tillförsäkras särskilt skydd enligt artikel 8 i Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll. Utmärkningen får göras redan i fred.

Länsstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som avses i artikel 17.2 a i den i första stycket nämnda konventionen. Riksantikvarieämbetet skall efter samråd med Försvarsmakten meddela de föreskrifter som behövs för hur uppgiften skall utföras.

**25 §** På allmänna kartor får rödakorstecknet användas för att märka ut sjukvårdsenheter och det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter för att märka ut kärnkraftverk enligt Lantmäteriverkets föreskrifter.

### **Folkrättsliga rådgivare m.fl.**

**26 §** I Försvarsmaktens krigsorganisation skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarsmakten beslutar. Dessa skall vara placerade i högre staber och ha till uppgift att ge militära chefer råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i stabernas planläggning.

En sådan folkrättslig rådgivare får den tjänstegrad som Försvarsmakten beslutar.



**27 §** I Försvarsmaktens fredsorganisation skall det i Försvarsmaktens högkvarter finnas befattningshavare med folkrättslig kompetens. I Försvarsmaktens fredsorganisation i övrigt skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarsmakten beslutar. Dessa befattningshavare skall medverka i utbildningen av Försvarsmaktens personal om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas och i övrigt ge respektive chef råd i folkrättsliga frågor.

**28 §** Försvarsmakten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 26 och 27 §§ om folkrättsliga rådgivare och befattningshavare med folkrättslig kompetens i Försvarsmakten.

**29 §** I civilbefälhavarens krigsorganisation skall det finnas två befattningar för folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge civilbefälhavaren råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i civilbefälhavarens planläggning och utbildningsverksamhet.

**30 §** I länsstyrelsens krigsorganisation skall det finnas två folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge länsledningen samt kommunerna inom länet råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i länsstyrelsens planläggning och utbildningsverksamhet.

**31 §** Överstyrelsen för civil beredskap får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 29 och 30 §§ om folkrättsliga rådgivare.

**32 §** De folkrättsliga rådgivarna och befattningshavarna med folkrättslig kompetens skall vara jurister.



### Rapportering

33 § Överträdelser av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter skall rapporteras till regeringen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2001, då totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) upphör att gälla.

# 1 Folkrätten och tillfällig kombattantstatus

**Utredningens förslag:** I princip torde tillfällig kombattantstatus inte vara förenlig med folkrätten. Ett system enligt vilket personer växlar fram och åter mellan kombattantstatus och civil status skapar trovärdighetsproblem från folkrättslig synpunkt och bör undvikas.

## 1.1 Folkrätten vid väpnad konflikt

Folkrätten förbjuder i princip staterna att hota om eller göra bruk av våld sinsemellan, men inskränker inte en stats rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (artiklarna 2.4 och 51 i Förenta nationernas stadga).

Folkrättens regler om förande av krig och andra väpnade konflikter finns i *krigets lagar*, närmare bestämt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. Reglerna bygger i likhet med övrig folkrätt på sedvanerätt och på mellanfolkliga överenskommelser (traktater, konventioner). De gäller både för den som försvarar sig mot ett väpnat angrepp och för andra som deltar i en väpnad konflikt.

Krigets lagar omfattar dels regler om själva krigföringen innefattande bl.a. förbud mot vissa särskilt inhumana vapen och stridsmetoder, dels andra regler som i olika hänseenden skall ge skydd åt krigets offer. Bestämmelser finns bl.a. i de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer (I, II, III resp. IV Genèvekonventionen) och i det första tilläggsprotokollet av den 8 juni 1977 till dessa konventioner (tilläggsprotokoll I). Sverige är bundet av såväl dessa som andra centrala konventioner på området.

De folkrättsliga regler om väpnad konflikt som utredningen berör i det följande är tillämpliga även under ockupation såvida inte annat framgår av texten.

Enligt huvudregeln är det regeringen som under konstitutionellt ansvar tar ställning till om Sverige befinner sig i väpnad konflikt (krig) till

följd av ett väpnat angrepp mot landet. En förklaring att Sverige är i krig får regeringen inte ge utan riksdagens godkännande, utom vid ett sådant angrepp (10 kap. 9 § regeringsformen). Fastställande av att landet är i väpnad konflikt sker alltså på högsta politiska nivå.

Är landet i krig och kan förbindelse med regeringen inte upprätthållas, får civilbefälhavaren besluta att beredskapslarm skall ges. Är landet i krig och kan förbindelse inte upprätthållas med vare sig regeringen eller civilbefälhavaren, får länsstyrelsen besluta att beredskapslarm skall ges (4 och 5 §§ beredskapsförordningen, 1993:242).

När det sålunda har getts till känna att landet är i krig bör folkrättens regler om väpnad konflikt tillämpas. Om något sådant tillkännagivande inte gjorts, bör de folkrättsliga reglerna likväl tillämpas när utländsk militär personal eller utländskt statsfartyg överskrider gränsen till svenskt territorium under omständigheter som tyder på fientlig avsikt och det är uppenbart att varje annan förklaring till gränsöverträdet är utesluten (jfr 9 och 13 §§ förordningen [1982:756] om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. [IKFN-förordningen]). Givetvis är det den politiska ledningens bedömning av frågan om Sverige är part i en väpnad konflikt som är styrande ytterst. Om t.ex. utländsk trupp överskrider vår territorialgräns och man från Försvarsmaktens sida bedömer att omständigheterna är sådana att landet är i krig men regeringen gör en annan bedömning, skall krigets lagar inte tillämpas.

## 1.2 Väpnade styrkor – kombattanter och icke-kombattanter

### 1.2.1 Väpnade styrkor används för försvaret av en stat

En stat kan inrätta en eller flera *väpnade styrkor* för sitt väpnade försvar. Dessa styrkor består enligt artikel 43 i tilläggsprotokoll I av "alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter" som uppfyller vissa krav (i det följande använder utredningen uttrycket "väpnad styrka" eller liknande som beteckning på sådana organiserade väpnade styrkor, grupper eller enheter).

Enligt folkrätten krävs att den väpnade styrkan står under befäl av någon som inför den politiska ledningen ansvarar för sina underlydan-



des uppförande och att styrkan är underkastad ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att krigets lagar iakttas.

Om en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor införlivas med en stats väpnade styrkor skall staten underrätta "övriga parter i konflikten" härom. I och för sig torde sådan underrättelse kunna lämnas redan i fredstid.

### 1.2.2 I en väpnad styrka finns kombattanter och icke-kombattanter

Av artikel 3 i det s.k. lantkrigsreglementet, som utgör bilaga till IV Haagkonventionen av den 18 oktober 1907 angående lagar och bruk i lantkrig, framgår att de krigförande parternas styrkor kan bestå av "stridande och icke stridande" och att dessa grupper har rätt till behandling som krigsfånge, om de tillfångatas av fienden.

I bl.a. terminologiskt hänseende har det skett ändringar genom de konventioner som tillkommit efter år 1907. Av tilläggsprotokoll I följer att den som är medlem av en väpnad styrka är *kombattant* – har kombattantstatus – och som sådan har en *folkrättslig befogenhet att "direkt delta i fientligheterna"*. Sjukvårdspersonal och själavårdspersonal i styrkan har dock inte kombattantstatus. Sjukvårdspersonalen och själavårdspersonalen är i stället s.k. *icke-kombattanter*, och enligt folkrätten får de inte direkt delta i fientligheterna.

Krigets lagar ställer som antytts upp vissa ramar för olika personkategorier, t.ex. om vem som är kombattant. Inom dessa ramar har en stat relativt stor frihet med avseende på hur den organiserar sina väpnade styrkor. Traditionellt har staten genom sin försvarsplanering och på andra sätt kunnat bestämma vilka personer som skall hänföras till kategorin kombattanter resp. till andra kategorier. Genom tillkomsten av tilläggsprotokoll I har det dock införts vissa ändringar vad gäller villkoren för kombattantstatus.

Status av kombattant tillkommer, utöver medlemmarna av en stats väpnade styrkor, bl.a. den som är medlem av den *organiserade motståndsrörelsen*. Frågor angående motståndsrörelsen ligger dock utanför det uppdrag som har lämnats till utredningen.

*Kombattantstatus* inträder först när en *väpnad konflikt föreligger*, dvs. har inletts, och består i princip endast så länge konflikten pågår.

### 1.2.3 Det ställs vissa krav för status av kombattant

De folkrättsliga kraven för status av kombattant anges i artikel 1 i lantkrigsreglementet och i artiklarna 43 och 44 i tilläggsprotokoll I, jfr artikel 4 i III Genèvekonventionen. Härvidlag innebär bestämmelserna i tilläggsprotokoll I en förändring i första hand vad gäller dem som är medlemmar av motståndsrörelser och liknande (se artikel 44.3 i protokollet, jfr artikel 1.4).

Som nyss berörts föreskriver folkrätten att en kombattant skall vara medlem av en väpnad styrka. Kombattanten är skyldig att iakttä krigets lagar. Men även om han inte följer krigets lagar kvarstår hans status av kombattant, förutsatt att han skiljer sig från civilbefolkningen vid deltagande i eller förberedelse till ett anfall (här och i det följande används "han" eller motsvarande såsom syftande på en person oavsett om det är en kvinna eller en man).

I vissa situationer kan kombattantstatus kvarstå trots att kombattanten inte skiljer sig från civilbefolkningen när han deltar i ett anfall eller i en militär operation som förberedelse till ett anfall. Kombattantstatus kan nämligen, givet även vissa andra förutsättningar, kvarstå i de fall där en beväpnad kombattant "till följd av fiendligheternas art" inte kan skilja sig från civilbefolkningen, se artikel 44.3 i tilläggsprotokoll I. Bestämmelsen är införd med beaktande av förhållandena vid gerillakrigföring och liknande. I sammanhanget bör noteras att artikel 44.7 i tilläggsprotokoll I föreskriver att artikeln inte syftar till att ändra "staternas allmänt erkända sedvana rörande bärande av uniform inom reguljära, uniformerade och beväpnade enheter" som hör till en part i konflikten.

*Beväpning* som sådan är inte ett kriterium för kombattantstatus.

### 1.2.4 Kombattanter har immunitet mot bestraffning

En konsekvens av att folkrätten medger att en kombattant direkt deltar i fiendligheterna är att han inte får bestraffas för att han har använt våld i den väpnade konflikten. Han åtnjuter s.k. *immunitet* härvidlag. Undantag gäller dock för fall där kombattanten har överträtt vissa ramar som folkrätten ställer upp i fråga om krigföringen m.m., nämligen vid "svåra överträdelser" härav. Kombattanten åtnjuter alltså inte immunitet beträffande sådana överträdelser. Även överordnad till den som har gjort sig skyldig till överträdelse av krigets lagar kan hållas ansvarig för sin underlåtenhet att förhindra överträdelsen (se artikel 86.2 i tilläggsprotokoll I; jfr bestämmelsen i 22 kap. 6 § brottsbalken om folkrättsbrott).



### 1.2.5 En kombattant som faller i fiendens hand har krigsfångestatus

En kombattant som faller i fiendens våld har *krigsfångestatus* och kan av denne bli internerad och därigenom försättas ur stridbart skick i enlighet med bestämmelser i III Genèvekonventionen och i tilläggsprotokoll I, men som angetts nyss skall han i princip inte hållas ansvarig med anledning av att han har deltagit i strid.

En medlem av en parts i konflikten väpnade styrkor som faller i motpartens våld när han ägnar sig åt *spionage* har emellertid inte rätt till krigsfångestatus (artikel 46.1 i tilläggsprotokoll I). Inte heller *legosoldater* är berättigade till krigsfångestatus (artikel 47.1 i protokollet).

Även vissa andra än kombattanter har krigsfångestatus eller rätt till behandling som krigsfånge.

## 1.3 Personkategorier vid sidan av de väpnade styrkorna

Vid sidan av medlemmarna av de väpnade styrkorna – dels kombattanterna, dels icke-kombattanterna (sjukvårdspersonal och självvårdspersonal) – finns personer som är *civila*. Alla civila personer utgör *civilbefolkningen*.

I likhet med icke-kombattanterna i de väpnade styrkorna *saknar den som är civil folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna*. En civil som bryter häremot kan straffas för detta.

Utöver det allmänna skydd som enligt krigets lagar gäller för civilbefolkningen och envar civil finns *särskilda bestämmelser för vissa grupper av civila*. Sådana bestämmelser förekommer för civila åtföljande stridskrafterna såsom civila medlemmar av besättningen på ett militärt luftfartyg, krigskorrespondenter samt personal som svarar för underhåll liksom för personal i civilförsvarsorganisationer, civil sjukvårdspersonal, kvinnor och barn m.fl. grupper.

Folkrätten medger i undantagsfall att den som inte är medlem av en väpnad styrka direkt deltar i fientligheterna: sådan befogenhet tillkommer befolkningen på ett icke besatt område som vid fiendens annalkande självmant griper till vapen för att göra motstånd mot de inryckande trupperna utan att ha haft tid att bilda regelrätta militära förband (s.k. *folkuppbåd*, se artikel 2 i lantkrigsreglementet; jfr artikel 4 A 6 i III Genèvekonventionen om att medlem av folkuppbåd har krigsfångestatus för den händelse han faller i fiendens våld).



## 1.4 Civil egendom och militära mål

Krigets lagar skiljer mellan "civil egendom" och "militära mål". *Civil egendom* är definierat genom en negativ bestämning: all egendom som inte utgör militärt mål är civil egendom (artikel 52.1 i tilläggsprotokoll I). *Militära mål* skall, vad egendom beträffar, uteslutande omfatta egendom som "på grund av art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande och vars totala eller delvisa förstöring, beslagtagande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena medför en avgjord militär fördel" (artikel 52.2 i tilläggsprotokoll I). Det finns en presumptionsregel i fråga om egendom som normalt används för civila ändamål: vid tvekan huruvida sådan egendom kan bli utnyttjad i syfte att effektivt bidra till militär verksamhet skall förutsättas att så inte blir fallet (artikel 52.3 i protokollet).

Frågan huruvida viss egendom är ett militärt mål eller civil egendom besvaras således med hänsyn bl.a. till var egendomen är belägen och vad den används till. Det är förhållandena vid varje given tidpunkt som är bestämmande för klassificeringen. Viss egendom kan alltså vid en tidpunkt vara ett militärt mål medan den vid en annan tidpunkt skall anses vara civil egendom. När – för att ta bara ett av ett stort antal tänkbara exempel – en bro används av militära förband som omgrupperas torde den vara ett militärt mål, men detta betyder inte nödvändigtvis att den i alla andra sammanhang är ett sådant mål. Som kommer att framgå i det följande innebär den folkrättsliga skiljelinjen mellan militära mål och civil egendom särskilda komplikationer för Sveriges del, eftersom den civila och militära sektorn är mycket integrerade med varandra inom vårt totalförsvar.

I tydlighetens intresse bör tilläggas att inte bara egendom utan även människor kan utgöra militärt mål i folkrättslig bemärkelse.

## 1.5 Distinktionsprincipen

En av grundreglerna i tilläggsprotokoll I föreskriver att de stridande parterna är skyldiga att alltid göra åtskillnad mellan civilbefolkningen och kombattanter samt mellan civil egendom och militära mål och att parterna följaktligen skall rikta sina operationer enbart mot militära mål (artikel 48).

Denna s.k. *distinktionsprincip* framträder även i andra regler, bl.a. följande.

Civilbefolkningen och civila skall enligt artikel 51.1 i tilläggsprotokoll I åtnjuta allmänt skydd mot faror i samband med militära operatio-

ner. Anfall som inte riktas mot ett bestämt militärt mål och andra s.k. urskillningslösa anfall är förbjudna. Som urskillningslösa skall enligt tilläggsprotokollet anses bl.a. anfall som kan förväntas förorsaka oavsiktliga förluster av människoliv inom civilbefolkningen, skador på civila, skador på civil egendom eller en kombination därav, vilka kan anses som överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta militära fördel som kan förväntas (artiklarna 51.4 och 51.5 i tilläggsprotokoll I). Det är inte tillåtet att använda civilbefolknings eller civilas närvaro eller förflyttningar för att skydda vissa punkter eller områden från militära operationer, särskilt vid försök att skydda militära mål från anfall eller att skydda, främja eller hindra militära operationer (artikel 51.7 första meningen i tilläggsprotokoll I, se även andra meningen).

Enligt tilläggsprotokollet skall vissa försiktighetsåtgärder och försiktighetsmått vidtas för att skydda civilbefolkningen, civila och civil egendom. Det föreskrivs bl.a. att parterna skall i möjligaste mån undvika att förlägga militära mål till platser belägna inom eller i närheten av tätbefolkade områden (artiklarna 57 och 58). Det finns även skyddsregler vad avser kärnkraftverk m.m.

Från bestämmelsen att civila inte får utsättas för anfall finns ett undantag: *en civil som direkt deltar i fientligheterna åtnjuter för den tiden inte det skydd som civila eljest har* (artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I).

## 1.6 Effekterna av en väpnad konflikt kan drabba även andra än kombattanterna

Skyddsreglerna i krigets lagar innebär inte att folkrätten skyddar icke-kombattanterna eller civilbefolkningen och deras egendom mot alla effekter av militära operationer. Bland annat kan ett folkrättsenligt anfall mot ett militärt mål direkt eller indirekt drabba sådana grupper och deras egendom. Exempelvis kan civila som befinner sig i närheten av militär trupp bli skadade eller dödade i samband med ett anfall mot truppen. Det bör framhållas att egendom som måhända inte brukar uppfattas som "militär" kan utgöra ett militärt mål och således får anfallas. Det kan handla t.ex. om vägar, järnvägslinjer, anläggningar för energiförsörjning eller sambandscentraler som kan nyttjas för såväl civila som militära ändamål. Av lätt insedda skäl påverkas civilbefolkningen ofta mer eller mindre direkt av anfall mot sådana typer av mål.



## 1.7 Byte av folkrättslig status

### 1.7.1 I vissa fall kan ett förband eller liknande få nya uppgifter med följd att personer som hör dit byter folkrättslig status

Av bestämmelserna i tilläggsprotokoll I framgår att det i vissa fall är folkrättsligt medgivet att förband eller enheter byter folkrättslig status.

Ett av dessa fall har nämnts i det föregående, nämligen att *en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor införlivas med en stridande parts väpnade styrkor* (artikel 43.3 i tilläggsprotokoll I). Parten skall underrätta övriga parter i konflikten om att den halvmilitära organisationen etc. inlemmas i de väpnade styrkorna. Medlemmarna av den införlivade organisationen eller motsvarande blir kombattanter.

Bestämmelsen i artikel 43.3 i protokollet anger inte att det är tillåtet att senare låta gruppen "utträda" ur de väpnade styrkorna och på så sätt åter förändra medlemmarnas av gruppen folkrättsliga status (dvs. en återgång från kombattantstatus till civil status).

Ett annat exempel på när byte av folkrättslig status medges är följande. Artikel 67 i tilläggsprotokoll I föreskriver att *medlemmar av de väpnade styrkorna och militära förband avdelade för civilförsvarsorganisationer* skall respekteras och skyddas, om vissa förutsättningar är för handen. Bland dessa förutsättningar märks följande. Personalen måste vara permanent avdelad för ändamålet och uteslutande ägna sig åt fullgörandet av någondera eller några av vissa humanitära uppgifter, som räknas upp i artikel 61 i tilläggsprotokollet. Personalen som avdelats i detta syfte får inte fullgöra "andra militära uppgifter under konflikten". Personalen får inte direkt delta i fientligheterna och inte vid sidan om sina civilförsvarsuppgifter utföra eller användas för att utföra handlingar som är skadliga för motparten. Artikel 67 innebär alltså att medlemmar av väpnade styrkor och militära förband kan avdelas för civilförsvarsorganisationer och därigenom växla från kombattantstatus till civil status (eller, om det är fråga om sjukvårdspersonal eller själavårdspersonal, från icke-kombattantstatus till civil status). Eftersom dessa personer inte får fullgöra "andra militära uppgifter under konflikten", är det inte tillåtet för dem att under *den* konflikten återgå till stridsuppgifter och kombattantstatus. Bestämmelserna i artikel 67 medger alltså att medlemmarna av en grupp växlar folkrättslig status vid *ett* tillfälle under konflikten, från status av kombattant eller icke-kombattant till status av civil.

I tydlighetens intresse bör inskjutas att den omständigheten, att det är möjligt att avdela medlemmar av väpnade styrkor etc. enligt bestämmelserna i artikel 67 i tilläggsprotokoll I, inte hindrar att kombattanter och icke-kombattanter används t.ex. för att röja upp i en stad efter ett flygangrepp, dvs. för "civila" uppgifter, utan att för den skull artikel 67 behöver tillämpas. När artikel 67 inte tillämpas sker det inte något byte av folkrättslig status för medlemmarna av styrkan; de förblir kombattanter resp. icke-kombattanter och är folkrättsligt oförhindrade att utöva stridande uppgifter osv.

De andra fall där bestämmelserna i tilläggsprotokoll I medger att förband och enheter växlar status är sådana där växlingen motiveras av strikt humanitära skäl. Som exempel kan nämnas att artikel 8 e i protokollet anger att sjukvårdsenheter kan vara tillfälliga.

### 1.7.2 Även i andra fall kan det ske byte av folkrättslig status

Vid sidan om de nu berörda fallen med nya uppgifter för förband och liknande och därav följande byte av folkrättslig status för dem som hör till förbandet etc., förekommer det statusväxlingar på så att säga egentlig *individnivå*.

Ett exempel är när en person som tillhör den svenska civilbefolkningen blir inkallad för tjänstgöring i Försvarsmakten och som en följd härav övergår från civil status till kombattantstatus. Ett annat av flera tänkbara fall är att en person som tillhör Försvarsmakten och är kombattant blir skadad med följd att han hemförlövas till det civila och därmed upphör att vara kombattant.

En genomgång av konventionerna ger vid handen att möjligheten till byte av status är begränsad även på individnivå: det är främst gemensamma militära behov av att kunna underhandla på slagfältet samt strikt humanitära skäl som motiverar statusbyten. Som ett exempel kan nämnas att en person som under viss begränsad tid uteslutande ägnar sig åt sjukvårdsändamål, s.k. *tillfällig sjukvårdspersonal*, kan byta folkrättslig status enligt artikel 8 k i tilläggsprotokoll I (jfr artikel 25 i I Genèvekonventionen). Bestämmelsen i protokollet möjliggör bl.a. att en person med kombattantstatus övergår till att temporärt verka som sjukvårdspersonal. Därmed växlar han från status av kombattant till annan status. Han innehar denna andra status när han ägnar sig åt sjukvårdssysslor. Sedan han har fullgjort dessa kan han återgå till stridsuppgifter såsom kombattant. En person kan alltså på detta sätt växla mellan kombattantstatus och annan status.



Även självårdspersonal kan tjänstgöra tillfälligt (artikel 8 d i tilläggsprotokoll I).

## 1.8 I det svenska totalförsvaret är den civila resp. den militära sektorn mycket integrerade med varandra

### 1.8.1 Försvarsmakten skall försvara Sverige mot väpnade angrepp

Försvarsmakten är en myndighet som har till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp (se förordningen [1994:642] med instruktion för Försvarsmakten). Det finns grundlagsbestämmelser om när regeringen får sätta in Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket m.m. och om regeringens möjlighet att bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater (10 kap. 9 § regeringsformen).

### 1.8.2 Det svenska totalförsvaret – långtgående integrering av civilt och militärt

Det svenska totalförsvaret definieras som "verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig" och består av militär verksamhet (militärt försvar) och av civil verksamhet (civilt försvar). För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas antingen till "skärpt beredskap" eller till "högsta beredskap". Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Sådan beredskap råder bl.a. om Sverige är i krig. (Se 1 och 3 §§ lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap.)

Totalförsvaret är en angelägenhet såväl för statliga och kommunala myndigheter som för företag och andra enskilda. Exempelvis har kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna åligganden inom det civila försvaret enligt bestämmelserna i lagen (1994:1720) om civilt försvar med därtill hörande förordning (1995:128). Vid en jämförelse med förhållandena i andra länder har den civila sektorn förhållandevis

stor betydelse i försvaret; i Sverige är den civila sektorn och den militära integrerade med varandra i relativt hög grad.

Ett av uttrycken för den långt gångna integreringen inom det svenska totalförsvaret är att *vissa grupper* – eller personer som ingår i vissa grupper – *har ömsom civila och ömsom militära uppgifter* bl.a. om Sverige blir involverat i en väpnad konflikt. Exempelvis finns det vid vissa företag och myndigheter s.k. driftvärnsförband, som ingår i Försvarsmakten (hemvärnet). Dessa förband består av anställda vid företaget eller myndigheten – driftvärnsmän – och leds av en av dess chefer, t.ex. verkställande direktören eller generaldirektören, såsom driftvärnschef. Driftvärnsmannen har ofta sitt dygnsschema indelat så, att han under åtta timmar tjänstgör i det väpnade försvaret av anläggningen varpå han arbetar i åtta timmar med sina civila sysslor och därefter vilar i åtta timmar. En annan grupp som har tillagts ömsevis stridande och civila uppgifter i det svenska totalförsvaret är polismän. I krig har polismännen och polisväsendet i princip samma slags civila sysslor som i fredstid men polismän skall därjämte vid behov ha stridande uppgifter inom det militära försvaret.

Integreringen av civilt och militärt framträder också på andra sätt: det finns centraler som används för ledningen av såväl det militära som det civila försvaret; vid en väpnad konflikt skall polisen och dess materiel nyttjas inte enbart för polisens civila uppgifter utan även för militära ändamål såsom inhämtande och förmedling av underrättelser av betydelse för det militära försvaret; osv.

Sammanfattningsvis kan sägas, att det principiella uppdelningen enligt krigets lagar mellan kombattanter och andra personkategorier och mellan civil egendom och militära mål inte utan svårighet låter sig tillämpas inom ramen för det svenska totalförsvaret.

## 1.9 Tillfällig kombattantstatus – utredningsuppdraget

Begreppen *temporär kombattant* och *temporär kombattantstatus* har enligt direktiven till utredningen fått en central plats i den modell som Sverige har valt för sin planering av det väpnade försvaret av landet; närmast gäller detta polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter.

Enligt direktiven bör konstruktionen temporär (eller tillfällig) kombattant ägnas särskild uppmärksamhet främst med avseende på om denna står i överensstämmelse med folkrättens regler eller om Sverige genom konstruktionen har gett begreppet kombattant en mer extensiv tolkning än vad omvärlden gör. Enligt utredningens bedömning får



denna del av uppdraget anses innefatta inte endast de grupper som uttryckligen nämns i direktiven – *polisen, hemvärnet samt civila skyddsvakter som bevakar militära mål* – utan även *civila skyddsområdesvakter* och personal som i krig tjänstgör som *gränsövervakningspersonal*, eftersom det i totalförsvarets folkrättsförordning föreskrivs att även de senare skall anses som kombattanter.

För utredningen är det således en huvuduppgift att undersöka om begreppet tillfällig kombattantstatus är förenligt med folkrätten i andra fall än de som har berörts i det föregående. En härtill anknytande central fråga för utredningen är om det ur folkrättslig synvinkel är trovärdigt att låta vissa grupper ha kombattantstatus temporärt, dvs. att växla fram och åter mellan sådan och annan status.

## 1.10 Folkrättskommittén bedömde att folkrätten medger tillfällig kombattantstatus

Folkrättskommittén utredde och lämnade förslag om tolkning och tillämpning av folkrättens regler under krig, neutralitet och ockupation. Om bruket av tillfällig kombattantstatus förde Folkrättskommittén följande principiella resonemang i sitt slutbetänkande Folkrätten i krig (se SOU 1984:56 s. 74 f.).

Enligt Folkrättskommittén kunde konventionstexten ges olika tolkningar i frågan om folkrätten medger tillfällig kombattantstatus eller om det krävs att denna status är permanent. Konsekvenserna av att endast ha permanent kombattantstatus kunde studeras om principen tillämpades på *hemvärnet inkl. driftvärnet*. Medlemmar i hemvärnet avsågs delta i militär verksamhet under endast korta perioder och hade under sådan tid rätt till kombattantstatus. Men sedan det militära uppdraget hade slutförts, återgick medlemmarna i hemvärnet till civila sysselsättningar, och då kunde inte villkoren för kombattantstatus uppfyllas. Det var enligt Folkrättskommittén inte möjligt för medlemmar i hemvärnet att ständigt uppfylla de i artikel 43 i tilläggsprotokoll I angivna villkoren för att vara permanenta kombattanter. Sålunda måste lösningen med temporär kombattantstatus tillgripas för att hemvärnet skulle ha några möjligheter att verka inom folkrättens ram. Samma var förhållandet med *milis och andra frivilliga* i den mån sådana grupper förekom. Också för *polisen och medlemmar av motståndsrörelse* kunde temporär kombattantstatus vara en naturlig lösning.

Även om begreppet temporär kombattantstatus inte kunde återfinnas i konventionstexterna, framgick det dock enligt Folkrättskommitténs

mening indirekt av dessa texter att sådan status var helt förenlig med folkrättens principer. Kommittén hävdade att det av *artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I* följde att växlingar mellan olika folkrättslig status kunde göras. I den bestämmelsen sägs att civilpersoner skall åtnjuta skydd som civila med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna. Enligt Folkrättskommittén skulle följaktligen civila som direkt deltar i fientligheterna "anses som kombattanter". Kommittén angav vidare att uppdelningen i permanenta och temporära kombattanter hade en direkt motsvarighet i uppdelningen mellan permanent och tillfällig sjukvårdspersonal enligt *artikel 8 k i tilläggsprotokoll I*.

Om temporär kombattantstatus tillämpades kunde enligt Folkrättskommitténs åsikt personer i hemvärn och liknande organisationer delta i väpnat motstånd utan att riskera att ställas inför domstol av motparten – förutsatt att denne ansåg klassificeringen trovärdig. Folkrättskommitténs slutsats var att det i folkrätten *inte kunde anses föreligga något hinder mot att använda begreppet temporär kombattant resp. temporär kombattantstatus* för personer som inte ingick i reguljära väpnade styrkor under förutsättning att detta kunde motiveras av vederbörandes växling mellan militär och civil verksamhet.

### 1.11 I andra länder använder man sig inte av tillfällig kombattantstatus

Utredningen har inhämtat upplysningar om den folkrättsliga ställningen i samband med väpnad konflikt för polisen, hemvärdet och civila skyddsvakter inom försvaret i andra länder (se bilaga 6). Det material som utredningen har fått fram om Danmark, Schweiz, Tyskland och Österrike visar inte att polismän, hemvärnspersonal eller civila skyddsvakter (eller motsvarande grupper) där skulle växla mellan kombattantstatus och annan status på det sätt som skulle kunna förekomma i det nuvarande svenska systemet. Däremot synes man i Finland använda sig av en modell som innebär att under mobiliseringsfasen polisen har uppgifter inom det väpnade försvaret.



## 1.12 Skäl för och emot användningen av tillfällig kombattantstatus

### 1.12.1 Argument för tillfällig kombattantstatus

Folkrätten tillåter uttryckligen växlingar mellan folkrättslig status i vissa fall och innehåller inte något klart förbud mot tillfällig kombattantstatus.

Med hänsyn bl.a. till befolkningens i Sverige storlek i förhållande till den yta som skall försvaras är det önskvärt att vissa grupper kan utnyttjas för, vid sidan om sina civila sysslor, uppgifter inom det militära försvaret. Inte minst under nuvarande säkerhetspolitiska förhållanden, där ett eventuellt väpnat angrepp mot Sverige skulle kunna ske i form av ett anfall med strategiska insatsstyrkor, är det angeläget att ett ingripande från svensk sida kan ske snabbt och att man därvid kan utnyttja yrkesgrupper eller andra som har hög insatsberedskap, t.ex. polisen och civila skyddsvakter som bevakar militära mål.

Det får alltså anses föreligga ett behov av att inte endast de reguljära militära förbanden inom Försvarsmakten utan även vissa andra grupper används för stridande uppgifter inom det militära försvaret av vårt land. Medlemmarna av dessa grupper måste ha kombattantstatus när de deltar i det väpnade försvaret, eftersom de annars inte skulle ha folkrättslig befogenhet att bekämpa motståndaren. Kombattantstatus är vidare en förutsättning för att de skall ha krigsfångestatus, om de faller i motståndarens hand. Saknar dessa personer status av kombattant, kan motståndaren straffa dem med anledning av att de har brukat våld i den väpnade konflikten.

Ett annat argument för att de personer som har viktiga uppgifter också inom det väpnade försvaret skall kunna växla mellan kombattantstatus och civil status beroende på vilka uppgifter som fullgörs är att det är olämpligt att de har permanent kombattantstatus. Om de är kombattanter permanent, dvs. även när de fullgör civila sysslor, är de nämligen ett för motståndaren legitimt mål för anfall också under tid när de rent faktiskt inte deltar i det väpnade försvaret av landet. Och om motståndaren anfaller medlemmar av en sådan grupp jämte den materiell m.m. som används även när dessa har civila uppgifter, skulle det kunna bli svårt eller t.o.m. omöjligt att tillgodose angelägna behov i samhället. Detta vore naturligtvis olyckligt.

Beträffande de grupper som behövs såväl inom den civila sektorn som för det väpnade försvaret av Sverige måste förhållandena vid varje

enskild tidpunkt bli avgörande för vilken av uppgifterna som skall fullgöras just då. Det kan alltså förekomma att dessa personer växlar mellan civila och militära uppgifter. Som en följd härav och med beaktande av det som har sagts i det föregående bör de i motsvarande mån byta mellan civil status och status av kombattant.

Till stöd för systemet med tillfälliga kombattanter talar således att den samlade försvarseffekten blir större, om vissa personer eller grupper kan användas såväl för civila sysslor som inom det väpnade försvaret av landet. Det kan med andra ord vara *funktionellt och rationellt från totalförsvarssynpunkt* att enskilda och grupper tilläggs uppgifter inom både den civila och den militära sektorn. En sådan ordning står för övrigt i god överensstämmelse med tanken bakom det svenska totalförsvaret.

Även med hänsyn till förhållandena vid en eventuell *ockupation* av svenskt territorium är det betydelsefullt att medlemmarna av de nu aktuella grupperna har kombattantstatus endast när de fullgör uppgifter inom det väpnade försvaret. Om statusväxlingar inte tilläts, skulle det nämligen föreligga ökad risk för att ockupationsmakten, under hänvisning till denna status, internerade dem som krigsfångar och ersatte dem med personer som ockupanten själv hade utsett. Detta skulle inte vara önskvärt ur svensk synvinkel, eftersom det är bättre att från svensk sida utsedd personal har hand om myndighetsutövning m.m. inom det ockuperade området.

## 1.12.2 Argument mot tillfällig kombattantstatus

### Formella folkrättsliga argument

Den folkrättsliga huvudregeln är att man skall skilja mellan å ena sidan kombattanter och å andra sidan icke-kombattanter och civila. Redan detta indikerar att folkrätten allmänt sett inte medger växlingar fram och åter mellan kombattantstatus och annan status.

Vidare ger inte konventionstexterna uttryck för att det skulle vara tillåtet att under vilka betingelser som helst växla fram och åter mellan olika folkrättslig status och på det sättet *tillfälligt* ha kombattantstatus. En genomgång av de humanitärrättsliga konventionerna visar i stället att det föreligger starkt begränsade möjligheter till statusväxlingar. I sammanhanget kan inskjutas att, i motsats till vad Folkrättskommittén hävdade, artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I inte kan anses innebära att civila som direkt deltar i fientligheterna är *kombattanter* under sådan tid



(jfr L. C. Green, *The contemporary law of armed conflict*, 1993, s. 102).

Såvitt känt finns det inte inom statssamfundet någon väl etablerad sedvana som tyder på att växlingar fram och åter mellan kombattantstatus och annan status är folkrättsligt medgivna i andra fall än de som följer av gällande konventioner (jfr bilaga 6).

Det saknas med andra ord auktoritativt stöd för uppfattningen att folkrätten medger växlingar fram och åter mellan olika folkrättslig status, vid sidan av de växlingar som uttryckligen är tillåtna enligt konventionstexterna.

### **Behovet av personer med tillfällig kombattantstatus**

Eftersom huvudregeln är att en kombattant skall ingå i en *väpnad styrka*, bör man från svensk sida först och främst avgöra vilken eller vilka väpnade styrkor som skall finnas för försvaret av vårt land. Givetvis skall iakttas folkrättens krav på en väpnad styrka, på under rättelse när en halvmilitär organisation eller beväpnad polisstyrka införlivas med de väpnade styrkorna och på en kombattant. Av betydelse är även den väpnade styrkan – eller en viss del därav – skulle ha.

Det finns anledning att påpeka att kombattantstatus inte är en nödvändig förutsättning för en persons medverkan i det militära försvaret i vid mening. Blott om vederbörande skall direkt – aktivt – delta i fientligheterna fordras sådan status för denne. Medverkan som inte förutsätter status av kombattant – men måhända innebär att vederbörande hänförs till exempelvis kategorin civila åtföljande stridskrafterna – kan bestå i olika slags underhåll och annan service vid och åt militära förband m.m.

Eftersom krigets lagar träder i tillämpning först när en väpnad konflikt har inletts, är kombattantstatus inte en förutsättning för polisiära eller andra ingripanden som görs mot personer från främmande makt som utför sabotage eller liknande på svenskt territorium i ett "skymningsläge" strax före det att en väpnad konflikt har brutit ut. En annan sak är att frågan vid vilken tidpunkt en sådan konflikt har inletts, exempelvis huruvida en sådan konflikt är ett faktum om sabotörerna bär uniform, kan diskuteras.

Vidare bör påminnas om att även personer som saknar kombattantstatus kan ha rätt att bruka våld vid en väpnad konflikt och under ockupation. Exempelvis torde en sådan yrkesgrupp som polisen inte vara av folkrätten förhindrad att då använda våld i självförsvar och eventuellt även när det är motiverat med hänsyn till den civila tjänsteutövningen, allt under förutsättning att de inte tar aktiv del i fientligheterna.

Med hänsyn till det anförda finns det skäl att överväga behovet av personal med just kombattantstatus, utöver dem som ingår i det reguljära militära försvaret. Om ett sådant behov konstateras, bör följande beaktas.

### Effekterna av tillfällig kombattantstatus

Om det skall tillåtas att personer som tillhör en viss yrkesgrupp eller liknande är kombattanter i en del fall men är civila eller icke-kombattanter i andra fall, torde det inte sällan bli vanskligt bl.a. för motståndaren att rätt bedöma om han har att göra med svenska kombattanter eller ej i en viss situation. Det gäller inte minst om medlemmarna av gruppen använder samma eller likartad klädsel och materiel vare sig de har militära uppgifter (dvs. enligt svensk uppfattning är kombattanter) eller fullgör civila sysslor (i egenskap av civila eller icke-kombattanter).

Svårigheter av nu berörda slag finns även ovanför individnivå. Om den svenska försvarsplaneringen innebär att medlemmar av en viss yrkesgrupp i varje fall kan komma att direkt delta i fientligheterna såsom tillfälliga kombattanter, inställer sig frågan hur motståndaren kommer att betrakta och agera mot *medlemmar av gruppen över huvud taget*. Det torde inte kunna uteslutas att motståndaren uppfattar samtliga i gruppen som möjliga kombattanter och i enlighet härmed anser sig böra bekämpa dem. Detta kan leda till att motståndaren riktar anfall mot medlemmar av gruppen och mot byggnader, fordon m.m. som gruppen använder. Så kan ske trots att just de som blir föremål för anfall faktiskt inte är eller någonsin kommer att vara sysselsatta med uppgifter inom det väpnade försvaret av vårt land. Det behöver inte heller vara fråga om personer eller materiel som finns inom ett område där strider har förts. Genom anfall mot medlemmar av grupper som är möjliga kombattanter kan motståndaren försvåra eller t.o.m. hindra att civila uppgifter blir fullgjorda och att civila funktioner i samhället fungerar. Från svensk synpunkt kan det inte vara önskvärt med sådana effekter i och för sig.

Sammantaget ger det anförda vid handen att systemet med tillfälliga kombattanter skapar *oklarheter vid den folkrättsliga bedömningen* såväl för motståndaren som för den enskilde själv och den svenska civilbefolkningen m.fl. Eftersom olika folkrättsliga regler gäller beroende på om kombattantstatus föreligger eller ej, bör oklarheter i statusfrågan undvikas.

Som antytts gäller det sagda inte enbart i fråga om *personer*, utan även beträffande *egendom*. Om man från svensk sida planerar att en grupp personer vid behov skall delta i det väpnade försvaret av landet,



är det sannolikt att motståndaren bedömer att byggnader, fordon m.m. som gruppen använder utgör militära mål. För det fall att t.ex. polismän har stridande uppgifter i det väpnade försvaret av Sverige, torde risken öka för att motståndaren anser att polisstationer, polisfordon m.m. är militära mål.

Diskussionen hittills i detta avsnitt har utgått från att tillfällig kombattantstatus skulle förekomma för dem som hör till en grupp och att motståndaren i och för sig skulle acceptera kombattantstatus för dem.

Som framgått är det emellertid från folkrättslig synpunkt diskutabelt huruvida det, utan uttryckligt stöd i gällande traktattext, är tillåtet att växla fram och åter mellan kombattantstatus och annan status. Därför är det knappast någon främmande tanke att motståndaren anser att användningen av begreppen tillfällig kombattant och tillfällig kombattantstatus inte låter sig förenas med folkrättens bestämmelser. I konsekvens härmed bör man räkna med att motståndaren bedömer att de *"tillfälliga kombattanterna"* inte är kombattanter och således direkt deltar i fientligheterna fast de inte har någon folkrättslig befogenhet härtill. Motståndaren kan med den utgångspunkten anse sig ha rätt att, vid sidan av att även då militärt bekämpa dessa personer, inte behöva behandla dem som krigsfångar om de faller i hans hand. Vidare skulle motståndaren anse sig berättigad att i en rättslig process hålla dem ansvariga för att de utan folkrättsligt stöd har deltagit i konflikten.

## 1.13 Utredningens slutsatser

Det är mycket som talar för att folkrätten inte medger att man använder sig av begreppen tillfällig kombattant resp. tillfällig kombattantstatus i den mening som Folkrättskommittén angav och som har kommit till användning i den svenska försvarsplaneringen. Mot detta bör vägas att det kan finnas ett behov av att vissa grupper medverkar såväl med stridande som med andra uppgifter inom vårt totalförsvar. Det kan hävdas att detta behov är så stort att Sverige bör hålla fast vid uppfattningen att begreppen tillfällig kombattant och tillfällig kombattantstatus är förenliga med folkrätten, alternativt att det får accepteras att de nu ifrågasvarande grupperna blir kombattanter permanent.

Enligt utredningens mening är det inte förenligt med folkrätten att använda sig av personal med tillfällig kombattantstatus, såvida inte uttryckligt stöd för sådan status finns i gällande konventionstext. Det

saknas sådant stöd för den svenska modellen med tillfälliga kombattanter. Ett bibehållande av denna modell riskerar att få negativa följder för Sveriges trovärdighet vad gäller efterlevnaden av den internationella humanitära rättens regler, liksom för omvärldens syn på vårt lands vilja att efterleva andan i dessa regler. Därför bör Sverige överge denna modell.



## 2 Totalförsvaret åren 1997–2001 och framtida angreppshot mot Sverige

### 2.1 Totalförsvarsbeslutet avseende åren 1997–2001

Riksdagens beslut om totalförsvaret perioden 1997–2001 fattades i två etapper hösten 1995 resp. hösten 1996 och innebär bl.a. att det militära försvarets krigsorganisation skall minska (prop. 1995/96:12 och prop. 1996/97:4, bet. 1995/96:FöU1, bet. 1995/96:UFöU1 och rskr. 1995/96:44–46 samt bet. 1996/97:FöU1, bet. 1996/97:UFöU1 och rskr. 1996/97:36 och 109–110).

I beslutet har betonats de frivilliga försvarsorganisationernas betydelsefulla verksamhet. Hemvärnets tillväxt, föryngring och materiella förnyelse är viktiga mål. Den målsättningen har satts upp, att hemvärdet skall omfatta 125 000 personer år 2001. Det bestämdes att antalet beredskapspoliser skall utökas till på sikt omkring 15 000 totalförsvarspiktiga.

### 2.2 Den säkerhetspolitiska situationen enligt propositionerna inför försvarsbeslutet

#### 2.2.1 Förändrad säkerhetspolitisk situation med verkningar för Sverige

Enligt vad regeringen anförde inför försvarsbeslutet präglas omvärlden inte längre av två mot varandra stående maktblock. Det dominerande konfliktscenariot har övergått från ett bipolärt världskrig till mer regionala eller lokala krig med flera aktörer inblandade.

För närvarande ter det sig osannolikt att Sverige skulle utsättas för ett militärt angrepp, men det finns svårigheter att förutsäga den säkerhetspolitiska utvecklingen på längre sikt. De militära förutsättningarna för att genomföra militära angrepp kommer att vara starkt begränsade under ett antal år; det gäller särskilt ett angrepp i form av en kustinvasion. Det ter sig inte rimligt att ett väpnat angrepp skulle riktas mot Sverige, om inte angreppet har ett vidare strategiskt syfte.

## 2.2.2 Utvecklingen av de konventionella stridskrafterna

Utformningen av den utvecklade världens stridskrafter torde enligt regeringens inför försvarsbeslutet gjorda bedömning påverkas främst av en strävan att utnyttja de möjligheter som *tekniken* erbjuder. *Framtida operationer* antas bli *mer öppna och flytande*. *Stridsfältet* blir mer *fragmenterat* så till vida som egentliga frontlinjer saknas. Till följd av de snabbt ökande kostnaderna för tekniskt avancerade vapensystem delas stridskrafterna upp i skilda kategorier. En del består av högmoderna stridskrafter, s.k. *strategiska insatsstyrkor*. En andra och större del utgörs av högmoderna stridskrafter med något lägre beredskap. Återstoden av stridskrafterna har lägre kvalitet och kräver lång tid för mobilisering.

I stormakterna får flygstridskrafter och luftburna förband en framträdande roll, och de marina stridskrafterna får ökade uppgifter i landkriget. Markstridskrafternas flexibilitet och effekt ökar. *Förutsättningarna för att genomföra överraskande inledda militära operationer ökar* genom satsningen på att utveckla strategiska rörliga insatsstyrkor. Men samtidigt kan det antas att lokala krig kommer att föras på en mycket låg teknisk nivå. Det kan inte uteslutas att biologiska och kemiska vapen kommer att utnyttjas.

## 2.2.3 Det svenska totalförsvaret

Enligt vad som bestämdes vid försvarsbeslutet skall Sverige behålla sin alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av en väpnad konflikt i landets närområde. Totalförsvaret skall ha en betryggande och *över tiden anpassad förmåga att möta alla hot* som kan uppstå mot landet, och det skall i händelse av ett väpnat angrepp värna landets frihet och oberoende samt skydda civilbefolkningen. Det skall utformas med utgångspunkt i ett *vidgat säkerhetsbegrepp*, som tar hänsyn till



bl.a. de nya hot och risker av icke-militär natur som föreligger (jfr det sista avsnittet i förevarande kapitel).

Inför försvarsbeslutet angav regeringen såsom det svenska försvarets huvudinriktning, att man skall kunna möta en framtida angripare som utnyttjar strategiska insatsstyrkor med hög modernitet och kvalitet för att nå snabba framgångar. Ett angrepp på Sverige kan sättas i gång med stor kraft redan i inledningen, utan att detta kräver långvariga röjande militära operativa förberedelser. Kraften i angreppet kan riktas mot många utvalda mål över en stor del av landets yta. Det finns ökade möjligheter att välja ut sådana mål som har stor betydelse för den svenska försvarsförmågan. Förvarningen liksom effekten av motåtgärder minskar till följd av utnyttjandet av modern teknik. Oavsett väderförhållanden kan strid pågå dygnet runt på ett fragmenterat slagfält utan klara frontlinjer. Det kommer att föreligga stora svårigheter såväl att leda stridskrafterna som att göra insatser för att skydda civilbefolkningen. Ytterligare krav på förmågan till anpassning kommer att ställas på sikt.

För att kunna möta ett på strategiska insatsstyrkor baserat angrepp måste, menade regeringen, det svenska militära försvaret ha förmåga både att skydda landets mest vitala områden och att anfälla en angripare där och när denne är som känsligast. Stor betydelse har förmågan att leda stridskrafterna under mycket svåra omständigheter och att övervaka det svenska territoriet. En grundläggande förutsättning för den svenska försvarsförmågan är att angriparen hindras att få herravälde i luften.

Inför försvarsbeslutet förordade regeringen, att till grund för det svenska totalförsvarets inriktning skall inte på något avgörande sätt läggas möjligheten av långvarig styrkeuppbyggnad i närområdet eller möjligheten att ge ett angrepp med strategiska insatsstyrkor ett mera påtagligt inslag av anfallskraft över kust eller landgräns. Regeringen menade att en hotutveckling av sådant slag skall i allt väsentligt kunna mötas genom en successiv anpassning.

## 2.2.4 Angreppshot

I olika tidsperspektiv finns – enligt vad regeringen anförde inför den första etappen av försvarsbeslutet – följande tänkbara angreppshot mot Sverige (prop. 1995/96:12 s. 67 ff.).

Såvitt gäller *angreppshot i nuvarande omvärldsläge* finns ingen tänkbar angripare med omedelbar tillgång till förband lämpade för angrepp i den omfattning som hittills legat till grund för svensk försvarsplanering. Det hindrar inte att det rent tekniskt skulle kunna vara möj-



ligt att inleda militära företag mot Sverige med de resurser som trots allt finns tillgängliga. Sådana företag ter sig föga troliga men skulle möjligen kunna beröra Sverige i ett läge av oväntade politiska omvälvningar. Det skulle kunna utgöras t.ex. av angrepp med mycket begränsade geografiska mål eller angrepp mot någon vital samhällsfunktion.

Beträffande *angreppshot i ett förändrat omvärldsläge* angav regeringen att den säkerhetspolitiska och militärstrategiska situationen inte kan förändras hur snabbt som helst; särskilt tar det avsevärd tid att förändra de rent militära möjligheterna att genomföra ett angrepp. Vad som i detta avseende bedömdes kunna ske snabbast är att i ett förändrat politiskt läge någon aktör i konfrontation med omvärlden satsar på att sätta befintliga militära resurser i stånd och därmed upprätta en förmåga att genomföra ett angrepp i större skala. Regeringen fann att det i första hand är sådana flyg- och markstridskrafter som utgör viktiga komponenter i en utveckling mot strategiska insatsstyrkor som skulle kunna sättas i stånd (*angreppshot med iståndsatta styrkor*).

Vad angår *angreppshot på lång sikt* är, fortsatte regeringen, den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen mycket svårare att förutsäga. Tänkbara angreppshot i ett längre tidsperspektiv är med hänsyn till de många inverkande faktorerna och den stora komplexiteten mycket mer varierande än vad som rimligen går att föreställa sig. Men mycket talar för att framtida krig skulle karakteriseras av att kvalificerad militärteknik och strategiska insatsstyrkor kommer till användning. Regeringen tillade att det inte heller skall uteslutas att, som ett komplement till strategiska insatsstyrkor, mer omfattande förmåga till anfallskraft över landgräns och hav skulle kunna växa upp i det svenska närområdet. En sådan utveckling, särskilt vad gäller anfallskraft över hav, torde dock ta så lång tid i anspråk att den i huvudsak kan mötas genom framtida tillväxt av ett försvar som är utformat för i första hand att kunna möta strategiska insatsstyrkor.

## 2.3 Bevakning och skydd av skyddsobjekt

I propositionen inför den första etappen av totalförsvarsbeslutet anförde regeringen att det i ett framtida krig – beträffande vilket insatser av strategiska insatsstyrkor, som i ett snabbt förlopp och i kombination med sabotageåtgärder söker störa viktiga samhällsfunktioner, kan bli centrala inslag – är av avgörande betydelse att för totalförsvaret viktiga anläggningar kan bevakas och skyddas (jfr lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., enligt vilken det kan beslutas att anläggning, område, fartyg eller luftfartyg skall utgöra "skyddsobjekt"). Denna förmåga måste enligt regeringen finnas i alla



delar av Sverige, och betydligt större vikt än hittills måste således läggas vid förmågan att bevaka och skydda sådana objekt. En skärpt bevakning är enligt vad regeringen anförde särskilt angelägen i ett skede före ett krigsutbrott då sabotagehandlingar i stor skala kan vara att vänta (prop. 1995/96:12 s. 83, se även s. 87 och 120 f., jämför bet. 1995/96:UFöU1 och bet. 1995/96:FöU1 samt rskr. 1995/96:44-46).

Inför den andra etappen av totalförsvarsbeslutet återkom regeringen till frågan om säkerhetsskyddet för skyddsobjekt (prop. 1996/97:4 s. 179-182, jämför bet. 1996/97:FöU1). Regeringen anförde därvid att man borde förbereda uppsättning och bemanning av en bevakningsorganisation med bevakningsplutoner, men ett genomförande av denna organisation borde ske först i ett anpassningsskede. Regeringen angav att *hemvärnet är en viktig bevakningsresurs*, och regeringen bedömde att *driftvärnet "tills vidare"* bör finnas kvar i dess nuvarande form som ett av flera möjliga bevakningsalternativ. Med en utökad organisation och bättre utbildning kan – menade regeringen – *beredskapspolis*en utgöra ett lämpligt komplement för bevakning av skyddsobjekt. Regeringen ansåg att inriktningen borde vara att beredskapspolisens organisation utökas till att omfatta totalt ca 15 000 personer. Huvuddelen av utvidgningen borde kunna genomföras under åren 1997-2001.

Om vad statsmakterna i samband med totalförsvarsbeslutet anförde angående *polisens* uppgifter under höjd beredskap hänvisas till bilaga 4.1.

## 2.4 Ändringar i försvarsbeslutet

I fråga om det långsiktiga försvarsbeslutet sker samråd mellan företrädare för regeringen och för riksdagspartierna i Försvarsberedningen. I en den 4 februari 1998 daterad delrapport, *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning* (Ds 1998:9), redovisade beredningen sina dittillsvarande överväganden inför den s.k. säkerhetspolitiska kontrollstation som riksdagen hade beslutat skulle äga rum år 1998 (angående tidpunkten för kontrollstationen, se i det följande).

Mot bakgrund bl.a. av vad som sägs i delrapporten angav regeringen i en proposition i mars 1998 (prop. 1997/98:84) att angreppshoten ter sig mer avlägsna nu än vid tiden för det senaste försvarsbeslutet. Detta medförde enligt regeringen dels att förmågan till offensiva operationer utan en tidskrävande iståndsättning har reducerats ytterligare och dels att förutsättningarna för en sådan iståndsättning har försämrats jämfört med vad som i anslutning till försvarsbeslutet bedömdes vara möjligt. Regeringen föreslog att kraven på beredskap inom Försvarsmakten



skall ändras. Antalet förband som skall kunna uppnå full krigsduglighet inom ett år skulle enligt regeringens mening nedgå. Regeringen ansåg att förbandsverksamheten inom och materielanskaffning till Försvarsmakten skall reduceras. Hemvärns- och frivilligverksamheten borde enligt propositionen genomföras för att uppnå de mål som riksdagen har beslutat, men denna verksamhet borde dock kunna reduceras med ca 10 milj.kr år 1998. Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268).

Vårvintern 1998 föreslog regeringen vidare att den säkerhetspolitiska kontrollstationen skulle flyttas fram från år 1998 till år 1999 (prop. 1997/98:83). Också detta förslag godkände riksdagen (bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269).

## 2.5 Nya slags hot mot Sverige

Framställningen tidigare i detta kapitel tar väsentligen sin utgångspunkt i försvaret mot ett "traditionellt" *väpnat angrepp* mot Sverige som en stat genomför, dvs. sådana angrepp som i allmänhet syftar till en ockupation av landet eller en del av detta.

Även om sådana angrepp alltså utgör en viktig grund inte minst för planeringen av totalförsvaret, kan det nämnas att *andra slags hot* får en ökande betydelse från försvarssynpunkt. Av bl.a. propositionerna inför försvarsbeslutet och av Försvarsberedningens i det föregående nämnda delrapport kan dras slutsatsen att inte bara stater utan även ageranden av t.ex. terroristgrupper eller enskilda liksom andra händelser kan komma att hota det svenska samhället och landets säkerhet i vid mening. Det handlar om ett brett spektrum av hot. Det kan vara fråga om naturkatastrofer, flyktingströmmar eller annat som inte är en följd av någons avsikt att hota eller skada Sverige. Men det kan också röra sig om s.k. *icke-traditionella angrepp* som en person, en grupp eller en stat skulle kunna rikta mot Sverige. Syftet med ett sådant angrepp kan men behöver inte vara detsamma som vid ett traditionellt angrepp; avsikten behöver alltså inte vara att ockupera en del av landet. Inte endast "vanliga" vapen eller massförstörelsevapen utan även andra vapen kan komma till användning vid icke-traditionella angrepp, och angreppen kan ta sig andra uttryck än vid krig i traditionell mening – "ekonomisk krigsföring" eller "informationskrigföring" är två exempel.

Krigets lagar, bl.a. dess regler om uppdelningen av befolkningen i olika kategorier (kombattanter, icke-kombattanter resp. civila), är utformade mot bakgrund av väpnade konflikter (krig) i traditionell bemärkelse. Av naturliga skäl måste utredningens uppdrag och förslag ses mot denna bakgrund. Uppdraget innefattar inte en analys av kombat-



tantbegreppet och andra folkrättsliga begrepp med hänsyn till andra slags hot och konflikter än dem som omfattas av regleringen i krigets lagar.

### 3           Polisen

**Utredningens förslag:** En avvägning av å ena sidan nyttan av att polisen direkt deltar i det väpnade försvaret av landet och å andra sidan de skäl som talar mot en sådan medverkan leder till att polisen bör ha civil status fortlöpande i händelse av väpnad konflikt. Polismän bör alltså inte ha vare sig "permanent" eller "tillfällig" kombattantstatus. Om någon del av landet ockuperas bör polisen i möjlig mån utföra sina uppgifter inom det ockuperade området.

#### 3.1       Utgångspunkter

Utredningen lägger i detta kapitel fram sina synpunkter angående polisens roll inom totalförsvaret och den därmed sammanhängande frågan om polisens folkrättsliga ställning. I kapitlet redogörs även för de förhållanden som gäller nu (mer härom finns att läsa i bilaga 4.1). Framställningen här tar inte sikte på militärpolisen utan enbart den civila polisen inkl. beredskapspolisen. Uttrycket "polisen" används, om inte annat framgår, som kollektiv beteckning på både myndigheter inom polisväsendet och polismän (yrkespoliser och beredskapspoliser). Ordet "han" eller motsvarande syftar på en person över huvud taget, dvs. oavsett om det är en kvinna eller en man. I svenska författningar används i allmänhet termen "krig", inte uttrycket "väpnad konflikt". I den följande framställningen används båda uttryckssätten.



## 3.2      **Polisen i dag**

### 3.2.1    **Polisens uppgifter i fred m.m.**

#### **Polisens organisation**

Polisväsendet är statligt. Central polismyndighet är Rikspolisstyrelsen. Styrelsen utövar en direkt operativ verksamhet med egna polisstyrkor som finns vid Rikskriminalpolisen och vid Säkerhetspolisen (den senare svarar för skyddet av landets inre säkerhet). I fråga om den övriga polisorganisationen utövar Rikspolisstyrelsen s.k. indirekt ledning inom vissa områden. Den indirekta ledningen sker bl.a. genom utfärdande av föreskrifter. Länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet. Som regional polischef fungerar en länspolismästare. I varje län finns ett polisdistrikt med en polismyndighet, för vilken länspolismästaren är chef.

Polisledningskommittén har i betänkandet Styrningen av polisen (SOU 1998:74) föreslagit bl.a. att länsstyrelserna inte längre skall vara polismyndighet.

#### **Polislagen och polisförordningen**

Grundläggande bestämmelser om polisen finns i polislagen (1984:387) och i polisförordningen (1984:730). Av polislagen framgår att polisens arbete skall, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör enligt lagen att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Polisen skall även fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. I det senare hänseendet handlar det bl.a. om att på olika sätt bistå andra myndigheter.

### 3.2.2 Polisens organisation och uppgifter i krig

#### Polisens organisation i krig

Det svenska totalförsvaret består av dels militär verksamhet (militärt försvar), dels civil verksamhet (civilt försvar). För det civila försvaret är landet indelat i tre civilområden. Vart och ett av dessa leds av en civilbefälhavare såsom den i krig högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom området.

Bestämmelser om myndigheters under regeringen planering av sin verksamhet med hänsyn till totalförsvarets krav finns i beredskapsförordningen (1993:242). Enligt förordningen är "funktion" den benämning som används för en samhällssektor som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. För varje funktion är en myndighet funktionsansvarig. Rikspolisstyrelsen har detta ansvar vad gäller funktionen Ordning och säkerhet m.m.

Om landets försvarsförmåga behöver stärkas kan beredskapen höjas enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Beredskapen kan höjas till antingen "skärpt beredskap" eller "högsta beredskap". Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap bl.a. om Sverige är i krigsfara.

Under höjd beredskap behåller polisväsendet i princip samma organisation som annars. Dock tillkommer ytterligare en nivå, nämligen genom civilbefälhavarna, vilka har ett särskilt ansvar för trafikövervakning, flyktingkontroll och säkerhetstjänst inom civilområdet. I varje civilbefälhavares krigskansli finns en polisenhet, som biträder Rikspolisstyrelsen i ledningen av säkerhetstjänsten inom civilområdet. Vid höjd beredskap organiseras en polisenhet eller liknande i varje län.

Omkring 90 procent av polispersonalen är krigsplacerad inom polisens verksamhetsområde. Polismännen skall vart fjärde år genomgå en inom polisväsendet ordnad försvarsutbildning om några dagar.

Det bedöms att 80 procent av polispersonalen skulle vara mobiliserad inom två timmar om beredskapen höjdes. Inkallelse av beredskapspoliser kan dock ta längre tid.

Polisens försvarsbeväpning består av automatkarbin eller kulsprutepistol.



## Beredskapspolisen

Under höjd beredskap eller när regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (pliktlagen) – också i det senare fallet handlar det om beslut av hänsyn till landets försvarsförmåga – skall *beredskapspolismän* finnas vid polismyndigheterna. Som beredskapspolismän fungerar personer som fullgör civilplikt enligt pliktlagen. Beredskapspolismännens huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som knyter an till befolkningskydd och räddningstjänst. Men de får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter. Det som i författning är föreskrivet om polismän gäller i tillämpliga delar även beredskapspolismännen. (1 § förordningen [1986:616] om beredskapspolisen.)

Enligt försvarsbeslutet avseende åren 1997–2001 skall beredskapspolisen utökas så att den omfattar 15 000 personer. Härav skall 5 000 ingå i *särskilda beredskapspolisen* och 10 000 hänföras till *allmänna beredskapspolisen*. Den särskilda beredskapspolisen skall vara inriktad på antisabotage. Uppbyggnaden av den nya beredskapspolisiära organisationen pågår.

## Polisens uppgifter under höjd beredskap

Även under höjd beredskap har polisen de åligganden som följer av polislagen och polisförordningen. Således skall polisen också då bl.a. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat.

Bestämmelser om polisens uppgifter i krig finns även i lagen (1943:881) om polisens ställning under krig med därtill hörande kungörelse (1958:262). Denna reglering innebär i korthet bl.a. följande. Envar polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar, dvs. det väpnade försvaret av landet. Polisman som skall delta i rikets försvar tillhör under krig Försvarsmakten. Kvinnliga polismän liksom personal vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det oundgängligen nödvändigt (enligt polisens planläggning skall även dessa kategorier kunna delta i försvaret). Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar besluta att befria polisman från försvarsplikten. Under krig gäller den principen att de polismän som inte är befriade från försvarsplikten skall bära uniform både vid tjänsteutövning och under fritid. En uniformerad polisman skall ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater även om order därom inte har getts. Polischef eller motsvarande kan hos polischef i närlig-

gande distrikt göra framställning om polisförstärkning för ingripande mot fientliga grupper. Om polisens medverkan är oundgängligen erforderlig för att avvärja ett fientligt angrepp, får högsta militära chef i orten begära medverkan av polismän. När avdelningar av polis och militär uppträder tillsammans, kan i vissa fall befälhavaren över den militära avdelningen besluta att polisavdelningen skall underställas honom.

I övrigt kan följande nämnas om polisens uppgifter i krig. Polisen skall svara för bevakning och skydd av för totalförsvaret viktiga anläggningar o.d. (skyddsobjekt). Polisen skall, tillsammans med i första hand Försvarsmakten och Tullverket, delta i den samordnade gränsövervakningen (jfr lagen [1979:1088] om gränsövervakningen i krig m.m. och förordningen [1979:1091] i samma ämne). Vidare skall polisen skydda Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad och biträda Försvarsmakten med att hålla ordning vid militära anläggningar m.m. Polisen medverkar också i arbetet med mottagning av flyktingar. Därvid har polisen till uppgift bl.a. att avslöja säkerhetsrisker och att inhämta underrättelser av betydelse från försvarssynpunkt. Dessutom lämnar polisen biträde vid verkställandet av utrymning, t.ex. av områden som har blivit eller befaras bli föremål för stridshandlingar.

### **Polisens uppgifter vid ockupation och ockupationshot**

Om svenskt territorium skulle bli ockuperat, innebar detta inte att den väpnade konflikten (kriget) var över från svensk sida sett, utan försvarsansträngningarna skulle fortsätta i syfte att åter få det ockuperade området under svensk överhöghet.

Huruvida polisen skall stanna kvar på ett område som ockuperats eller hotas av ockupation kan, enligt de förhållningsregler som har utfärdats från regeringsnivå, ytterst bli beroende av den enskilde polismannens bedömning av de rådande förhållandena. Enbart den omständigheten att en polisman riskerar att hamna i motståndarens våld berättigar honom inte att överge orten.

## **3.3 Folkrättskommittén**

Folkrättskommittén tog upp frågan om status av kombattant måste vara permanent eller kan vara temporär (tillfällig). Kommittén bedömde att begreppet temporär kombattantstatus är helt förenligt med folkrättens principer och menade att sådan status kunde vara en naturlig lösning bl.a. för polisen. Kommittén lade även fram synpunkter vad gäller polisens tjänstgöringsförhållanden under mobilisering och i en krigssitua-



tion samt polisens verksamhet inom ett av fienden besatt område (se slutbetänkandet SOU 1984:56 s. 74 f., 125 ff., 281 ff. och 362 f.).

### 3.4 Propositionen 1985/86:15 om polisens ställning i krig

I regeringens proposition 1985/86:15 om polisens ställning i krig föreslogs att polisen skulle ha samma uppgifter i krig som i fred och att polisen i princip inte skulle kunna tas i anspråk för militära uppgifter. För kuppförsvaret föreslogs dock ett undantag: polisen skulle även fortsättningsvis ha till uppgift att i händelse av överraskande angrepp bevaka och försvara objekt av betydelse för totalförsvaret. De polismän som togs i anspråk för den uppgiften skulle ha tillfällig kombattantstatus, dvs. anses som kombattanter tills de hade avlösts från sina bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret. Riksdagen avslag propositionen (JuU 1985/86:37, rskr. 1985/86:313).

Mer om propositionen och riksdagsbehandlingen av den finns att läsa i bilaga 5.2.

### 3.5 Bestämmelser i regeringsformen m.m.

I grundlagen finns regler om när svensk väpnad styrka får sättas in i strid m.m. (10 kap. 9 § regeringsformen). Sålunda föreskrivs att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. I övrigt får svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Bestämmelser avseende förhållanden vid krig och krigsfara finns i 13 kap. regeringsformen. Föreskrifterna innebär bl.a. att riksdagen och regeringen inte får fatta beslut på ockuperat område och att det åligger varje offentligt organ att på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd (13 kap. 10 § första stycket första meningen och andra stycket regeringsformen).

21 kap. brottsbalken innehåller straffbestämmelser om brott av krigsmän. Kapitlet träder i tillämpning när riket kommer i krig samt, ifall regeringen så föreskriver, om riket är i krigsfara eller liknande förhållanden råder. Krigsmän enligt bestämmelserna i kapitlet är dels alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten, dels vissa andra grupper såsom de polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar. Om riket skulle komma att vara helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, skall bl.a. vad som i 21 kap. brottsbalken sägs om rikets försvar tillämpas på motståndsverksamheten och vad som sägs om fienden tillämpas på ockupationsmakten, se 22 kap. 10 § andra stycket samma balk.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. jämte förordning (1995:241) omfattar som antyds av rubriceringen regler om disciplinansvar för totalförsvarspliktiga m.fl. Om Sverige är i krig gäller lagen även för ändra än dem som anges i 1 § lagen, däribland polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar (2 §, jfr 5 §; om krigsfara och liknande, se 3 §, jfr 4 §).

Polismän som enligt 1943 års lag om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar skall enligt 3 § 1 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses som kombattanter. Även de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar skall anses som kombattanter, 3 § 2 folkrättsförordningen.

### 3.6 Polisens folkrättsliga ställning i vissa andra länder

Om polisen i Danmark, Finland, Schweiz, Tyskland och Österrike och dess folkrättsliga ställning har utredningen inhämtat uppgifter som redovisas i bilaga 6.

### 3.7 Utredningens överväganden

Ett grundläggande spörsmål för utredningen är huruvida polisen bör ha sådana försvarsuppgifter som förutsätter kombattantstatus för polismän. Om svaret är ja, skall ställning tas till frågan huruvida denna status bör vara "permanent" eller "tillfällig".



### 3.7.1 Skäl som talar för att polismän har kombattantstatus

I folkrätten medges uttryckligen att polisen kan ingå i en stats väpnade försvar. Den svenska försvarsplaneringen bygger sedan lång tid på att polisen skall medverka även i det väpnade försvaret av landet och då främst i ett inledande kuppskede. Vid behov kan polispersonal sättas in med kort varsel för utförande av försvarsuppgifter.

När man tar ställning till om polisen även fortsättningsvis bör ha en roll inom det väpnade försvaret av landet och vilka uppgifter det i så fall bör handla om, finns det anledning att beakta den militärstrategiska utvecklingen. Ett eventuellt framtida krig kan antas bli relativt kortvarigt, och det inledande skedet av ett angrepp bedöms ha stor betydelse för utgången av konflikten. Som framgår bl.a. av de överväganden som gjordes i samband med försvarsbeslutet avseende åren 1997–2001 är det mycket som talar för att om landet angreps detta skulle ske i form av ett överraskande anfall inriktat mot strategiska objekt och med användande av högkvalificerade enheter, t.ex. strategiska insatsstyrkor. Det blir därför en betydelsefull uppgift att bevaka och skydda sådana objekt som kan antas bli föremål för denna typ av angrepp. Statsmakterna har gett uttryck för att just polisen har en viktig del i bevakningen och skyddet. Så t.ex. har riksdagen bestämt att beredskapspolisen skall byggas ut, bl.a. genom inrättande av en särskild beredskapspolis som skall syssla med antisabotageverksamhet. Det må sedan vara att riksdagsbeslutet inte har föranlett någon förändrad lagstiftning eller ändrade regler i förordningen om beredskapspolisen.

Det bör inte heller förglömmas att ett system enligt vilket även polisen skall kunna aktivt delta i det väpnade försvaret, t.ex. vid bekämpandet av sabotageförband, har en *fredsbevarande* funktion. Det får alltså bedömas ha en krigsavhållande effekt att polisen, med sin relativt sett höga tillgänglighet, har till uppgift också att direkt delta i fientligheterna om landet skulle angripas.

Slutsatsen av det hittills anförda är att polisens framtida roll inom det väpnade försvaret har stor vikt från försvarssynpunkt och att det därför och då polisen kan komma att tas i anspråk för aktivt deltagande i fientligheterna i en väpnad konflikt fordras att polismän har kombattantstatus. I tydlighetens intresse bör tilläggas att det inte är realistiskt att tro att någon annan grupp i samhället skulle kunna på motsvarande sätt fylla denna funktion.

Till stöd för uppfattningen att polismännen bör ha kombattantstatus talar även följande.

Det är alltså antagligt att, om Sverige blir föremål för ett angrepp från främmande makt, detta inleds med sabotage och liknande verk-



samhet riktad mot strategiska mål (skyddsobjekt). I och för sig har polisen i sin egenskap av civil myndighet till uppgift att ingripa för att förhindra eller avbryta brottslig verksamhet, exempelvis sabotage, och detta åliggande gäller i princip även i fall där sabotörerna agerar på uppdrag av främmande makt. Om sabotörerna har kombattantstatus föreligger emellertid inte ens formellt någon möjlighet för polisen att såsom civil ordningsmakt ingripa i vidare mån än för att förhindra eller avbryta verksamheten; enligt folkrätten begår inte sabotörerna någon kriminell handling i en sådan situation och polisen som civil kan inte agera mot dem vare sig för att säkerställa lagföring och straff eller för att bekämpa dem (jfr 2 kap. 7 § brottsbalken). Å andra sidan skulle motståndaren förmodligen uppfatta varje form av polisengripande som ett direkt deltagande i den väpnade konflikten. Följaktligen skulle fiendesoldater, t.ex. sådana som utför sabotage, anse sig ha folkrättsligt stöd för att möta poliserna med våld även om man från svensk sida menade att polisen ingrep i sin civila funktion. Och motståndaren skulle anse sig folkrättsligt oförhindrad att ställa polismännen till straffansvar för illegalt krigsdeltagande. Denna "obalans" mellan svenska polisen och motståndaren skulle inte föreligga om de svenska polismännen hade kombattantstatus, eftersom polismännen då skulle ha en på folkrätten grundad befogenhet att direkt delta i fientligheterna och således kunde bekämpa fiendesoldater.

Till detta bör läggas att det kan vara i praktiken svårt att avgöra huruvida t.ex. en sabotagehandling utgör ett "vanligt" brott eller i stället är ett led i en motståndares angrepp på landet inom ramen för en väpnad konflikt. Svårigheten att fastställa när fred har övergått i väpnad konflikt och den därmed sammanhängande frågan om folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna skulle inte ha samma betydelse om polismännen var kombattanter, eftersom de då skulle ha rätt att ingripa även mot kombattanter från främmande makt.

Det hittills sagda har varit fokuserat på polisens uppgifter inom kuppförsvaret. Men det skulle kunna hävdas att polisens roll inom det militära försvaret och polismännens status av kombattant inte bör begränsas till det inledande skedet av en väpnad konflikt. Det kan t.ex. tänkas att under ett senare skede av en konflikt fiendesoldater uppträder i ett område där det just då inte finns några enheter ur Försvarsmakten men väl poliser som skulle kunna fylla en försvarsfunktion. Det synes mindre välbetänkt att avstå från den försvarsinsats som polisen skulle kunna göra också i sådana situationer. Samtidigt måste medges att, som framgår bl.a. av propositionen 1985/86:15 om polisens ställning i krig, det finns skäl som talar för att polismäns status av kombattant skall avse enbart kuppskedet av en konflikt. I propositionen gjordes för övrigt



den bedömningen att det inte föreligger folkrättsliga hinder mot att polismäns ställning som kombattant begränsas temporärt.

Det finns anledning att tro att polisen skulle bli föremål för anfall från motståndaren även om svenska polismän inte hade kombattantstatus. Eftersom polisens sambandsutrustning och liknande används eller i varje fall kan användas för förmedling av underrättelser av betydelse för det militära försvaret är det nämligen antagligt att motståndaren skulle göra bedömningen att polisstationer, polisfordon m.m. är militära mål som han folkrättsligt är oförhindrad att anfälla. Även om polismän med civil status inte får göras till föremål för anfall, kan det naturligtvis hända att polismän skadas eller dödas vid anfall mot av polisen använd egendom som – åtminstone i motståndarens ögon – utgör militärt mål. Ett system enligt vilken polismännen inte är kombattanter utan genomgående har civil status torde alltså inte leda till att polisen förskonas från motståndarens militära aktioner. Också av den anledningen förefaller det varken rimligt eller ändamålsenligt att polismännen har civil status och därmed i princip saknar möjlighet att bekämpa motståndaren.

En inte oväsentlig aspekt är att staten har ett i folkrätten grundat ansvar för upprätthållandet av ordning och säkerhet också inom ett område där strider äger rum (jfr artikel 4 i Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt). I de egentliga stridshandlingarnas kölvatten kan det tänkas förekomma exempelvis plundring och övergrepp mot civilbefolkningen. Försvarsmakten som sådan har inte till uppgift att agera för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet utanför Försvarsmakten själv (jfr 1 § förordningen [1980:123] med reglemente för militärpolisen och 10 kap. förordningen [1996:927] med bestämmelser för Försvarsmaktens personal). Om polismän hade ställning som kombattanter skulle de kunna ingripa för upprätthållande av ordning och säkerhet inom stridszoner utan att riskera att bli anklagade för otillåtet deltagande i fientligheter-na.

Den omständigheten att polisens resurser behöver tas i anspråk inom det väpnade försvaret av landet betyder inte att polisens civila uppgifter, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och liknande, skall falla bort. Även under en väpnad konflikt liksom, i möjlig mån, inom av motståndaren ockuperat svenskt område skall polisen utföra sina civila sysslor.



### 3.7.2 Skäl som talar mot att polismän har kombattantstatus

Polisens huvudsakliga uppgift är i korta termer att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Denna uppgift gäller inte bara i fredstid utan kvarstår när en väpnad konflikt föreligger. Allmänhetens behov av skydd och hjälp från polisen torde öka i krigstid, eftersom risken för att samhället förråas är större då än i tid av fred.

Under en väpnad konflikt torde polisväsendet såsom civil funktion komma att bli utsatt för hårda påfrestningar och ställd inför betydande krav. Därför är det viktigt att noga överväga om och i vad mån polisen verkligen bör tas i anspråk inom det väpnade försvaret av landet, dvs. om inte polisens resurser bör koncentreras till de civila uppgifterna. I sammanhanget äger det sitt intresse att folkrättens utgångspunkt får anses vara att polisen har civil status och att, såvitt utredningen har sig bekant, polisen i andra länder typiskt sett har civila funktioner enbart.

Enligt folkrätten har ockupationsmakten ansvaret för upprätthållandet av den allmänna ordningen inom det ockuperade området och utgångspunkten är att det ockuperade landets lagstiftning alltjämt skall vara i kraft där. Ockupationsmakten är inte folkrättsligt förpliktad att använda det ockuperade landets polis för upprätthållandet av den allmänna ordningen men förväntas göra detta; dennes egna personella resurser, t.ex., kan vara begränsade. Det finns alltså fog för antagandet att en ockupationsmakt skulle låta svensk polis fortsätta sin verksamhet. Inte minst för civilbefolkningen inom ockuperat svenskt område får det anses vara av vikt att det är just den svenska polisen och inte ockupationsmaktens som svarar för upprätthållandet av den allmänna ordningen inkl. den svenska lagstiftningen. Polisen kan i åtminstone någon mån fungera som ett civilbefolkningens värn mot godtycklig maktutövning från ockupantens sida och polisen kan hävda en korrekt tillämpning av svensk lagstiftning. En annan sak är att polisens roll inom ockuperat område uppenbarligen är svår och innefattar vanskliga bedömningar bl.a. av huruvida en av ockupationsmakten påfordrad åtgärd bör verkställas eller ej. Polisen måste givetvis i alla lägen agera på ett sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna, motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt (13 kap. 10 § andra stycket regeringsformen). Också risken för infiltration av polisen måste uppmärksammas. Det ligger i öppen dag att detta slags aspekter bör bli föremål för beredskapsplanering och liknande.

Det anförda ger följande utgångspunkter: Om Sverige blir involverat i en väpnad konflikt måste polisen ges möjlighet att fortsätta sin civila verksamhet och därvid svara mot de höga krav som då kommer att ställas. Övervägande skäl talar för att, om någon del av Sverige skulle



bli ockuperad, svensk polis där fortsätter sin verksamhet i den mån så är möjligt.

De nu nämnda utgångspunkterna bör vägas in vid bedömningen av huruvida polismän bör aktivt delta i det väpnade försvaret av landet. Vid bedömningen bör hänsyn tas även till den försvarseffekt som polisen kan antas tillföra det väpnade försvaret. I den senare frågan kan följande anföras.

Alltsedan början av 1980-talet kan man bli polis utan att ha med godkänt resultat genomgått värnpliktsutbildning; sådan utbildning är alltså inte längre ett krav för anställning som polisman. Andelen polismän som inte har någon värnpliktsutbildning har stigit och kan antas bli än högre bl.a. som en följd av att allt färre fullgör värnplikt. De flesta kvinnliga polismän saknar militär grundutbildning. Inom polisen anordnas inte någon militär grundutbildning. Visserligen genomgår envar polisman med jämna mellanrum polisens försvarsutbildning, men denna är tämligen begränsad och utgör snarast ett komplement till en militär grundutbildning.

Med hänsyn till den ökande andelen polismän som saknar militär grundutbildning och till den beväpning som polismännen i dag har för försvarsändamål – automatkarbin eller kulsprutepistol – kan det möjligen ifrågasättas huruvida polisen skulle kunna fylla en tillräckligt verksam roll inom det direkta väpnade försvaret. Det bör beaktas att motståndarens anfall t.ex. mot strategiskt betydelsefulla objekt inte nödvändigtvis kommer att ske i den formen att denne sätter in – förmodligen kvalificerad – trupp. I stället kan andra metoder användas, t.ex. anfall med fjärrstyrda precisionsvapen såsom kryssningsrobotar. Gentemot anfall av den senare typen har polisen inte någon framträdande värnkraft.

Om det bedöms att polisen i och för sig skulle tillföra det direkta väpnade försvaret en resurs som inte bör avvaras, finns följande att säga i frågan om folkrättslig status.

Eftersom en kombattant inte är av folkrättsliga skäl förhindrad att utföra också civila uppgifter, skulle det kunna ligga nära till hands att hävda uppfattningen att svenska polismän borde ha *permanent kombattantstatus*. En sådan ordning har emellertid skäl emot sig. För det fall polismännen har permanent kombattantstatus är de nämligen i princip ett militärt mål. De kan alltså bli föremål för anfall också i samband med utövandet av civila sysslor. Och antagligen skulle motståndaren bedöma att sådan egendom som hör till polisen – polisstationer, fordon m.m. – utgör militärt mål, eftersom den används av kombattanter. Polisväsendet i dess helhet kunde alltså bli föremål för anfall, om polismännen hade permanent kombattantstatus. Anfallen kunde leda till att polisen fick svårt eller i värsta fall alls inte kunde fullgöra sina civila



sysslor. De polismän som föll i motståndarens hand skulle bli internerade som krigsfångar och därmed vara förhindrade att utöva några polisiära funktioner på ockuperat område (det bortses från att en krigsfånge kan frigges "på hedersord eller mot förbindelse", se artikel 21 i III Genèvekonventionen av år 1949). Inte minst ur civilbefolkningens synvinkel vore det olyckligt med sådana konsekvenser.

Om nu permanent kombattantstatus för polismännen inte lämpligen bör användas som modell, kan man undra om i stället begreppet *tillfällig kombattantstatus* bör tillämpas. En tillämpning av det begreppet skulle kunna innebära att polismän, utöver att fullgöra civila uppgifter, vid behov medverkade i det väpnade försvaret under alla skeden av en väpnad konflikt, alternativt under en begränsad tid såsom ett inledande kuppskede (jfr den nuvarande ordningen resp. förslaget i prop. 1985/86:15). Som framgår av den analys som utredningen har gjort i kap. 1 finns dock vägande invändningar mot begreppet tillfällig kombattantstatus. Överförda till polisen kan dessa invändningar beskrivas som följer.

En tillämpning av begreppet tillfällig kombattantstatus på polismän med uppgifter inom det väpnade försvaret riskerar att leda till att motståndaren bedömer att inte bara dessa polismän utan polismän över huvud taget och den av polisen använda egendomen är militära mål: motståndaren ser envar svensk polisman och all av polisen använd egendom som militärt mål, eftersom polismännen och egendomen *har använts* eller *kan komma* att användas inom det väpnade försvaret. Det synes inte osannolikt att motståndaren agerar "preventivt" härvidlag. Med motsvarande utgångspunkt skulle motståndaren anse sig ha folkrättslig befogenhet att internera alla de polismän som föll i hans hand; som (möjliga) kombattanter skulle de ha krigsfångestatus. De polismän som internerades skulle inte kunna fullgöra polistjänst inom ockuperat område.

Under alla förhållanden torde det i praktiken vara svårt för motståndaren att skilja mellan de poliser (kombattanter) och den egendom som brukas eller kan komma att användas inom det väpnade försvaret eller som stöd för det militära försvaret, å ena sidan, och de poliser (civila) och den egendom som används inom polisens civila verksamhet, å den andra. Det gäller i synnerhet om – såsom nu är fallet – polismännen bär samma typ av uniform antingen de har den ena eller den andra typen av uppgift.

Om begreppet tillfällig kombattantstatus tillämpas föreligger sammanfattningsvis risk för att även sådana polismän och sådan egendom som enligt svensk uppfattning nyttjas av polisen i dess egenskap av civil blir föremål för militära operationer från motståndarens sida. Resultatet skulle motsvara det som följde om polismännen hade perma-



nent kombattantstatus, nämligen att det i vart fall kunde bli svårt för polisen att fullgöra de civila sysslorna.

En grundläggande frågeställning är emellertid – som framgår av kap. 1 – huruvida det över huvud taget finns anledning att utgå från att motståndaren accepterar uppfattningen att begreppet tillfällig kombattantstatus är folkrättsenligt. Är det med andra ord trovärdigt att inför motståndaren hävda ståndpunkten att svenska polismän, genom att växla mellan militära och civila uppgifter, byter från kombattantstatus till civil status och vice versa?

Om, vilket ingalunda kan uteslutas, motståndaren skulle underkänna modellen med tillfällig kombattantstatus för polismän, kunde det leda till följande. Motståndaren skulle anse att polismän som medverkar i det väpnade försvaret är inte kombattanter utan illegala krigsdeltagare. Sådana får bekämpas när de direkt deltar i fientligheterna. De polismän som föll i motståndarens hand skulle enligt hans åsikt inte ha krigsfångestatus. Motståndaren skulle anse sig oförhindrad att ställa dem till ansvar i en rättslig process med anledning av deras medverkan i fientligheterna och således få dem dömda till – förmodligen – stränga straff.

Det bör understrykas att de nu berörda tveksamheterna gäller polisens direkta deltagande i det väpnade försvaret antingen detta skulle äga rum under hela den väpnade konflikten eller vore begränsat t.ex. till ett inledande kuppskede. Att låta tillämpningen av begreppet tillfällig kombattantstatus bli i tiden begränsad, t.ex. såsom föreslogs i propositionen 1985/86:15, är med andra ord inte en framkomlig väg.

För ståndpunkten att svenska polismän inte bör ha vare sig permanent eller tillfällig kombattantstatus kan även följande omständigheter åberopas.

Status av kombattant etc. föreligger under en väpnad konflikt. Men innan konflikten har brutit ut, således även i ett skymningsläge som föregår denna, har t.ex. den som utför ett sabotage inte någon i folkrätten grundad immunitet mot att den svenska polisen ingriper mot honom, jfr 2 kap. 7 § brottsbalken. En annan sak är att det i 2 kap. 7 a § brottsbalken finns en bestämmelse om att en utlänning som har begått brott i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos annan stat får åtalas endast efter förordnande av regeringen. Ett regeringsförordnande krävs dock inte om gärningsmannen sökt dölja i vilken egenskap han har handlat. I tiden innan Sverige har blivit part i en väpnad konflikt är polisen således inte till följd av vare sig 2 kap. 7 § eller 2 kap. 7 a § brottsbalken förhindrad att ingripa mot t.ex. sabotageförband som agerar förtäckt. Sammantaget föreligger det allmänt sett icke obetydliga möjligheter för polisen att i sin civila funktion ingripa mot sådan verksamhet som är skadlig för landets säkerhet eller försvar.



Visserligen kan det tänkas gränsfall där det är svårt att bedöma om exempelvis sabotörer är kombattanter och därmed i princip åtnjuter straffrättslig immunitet eller i stället är att anse som "vanliga" brottslingar mot vilka polisen inte bara kan utan skall ingripa i sin civila funktion. Men risken för misstag i dessa sammanhang borde kunna minimeras t.ex. genom väl fungerande system för underrättelser till och inom polisväsendet angående den säkerhetspolitiska situationen och genom utbildning av polispersonalen. Att det kan förekomma gränsfall är således inte ett argument som i någon större grad talar för att polismän skall ha kombattantstatus.

Det bör framhållas att polisen kan bidra med insatser av betydelse för det militära försvaret av landet även om polismännen har permanent civil status. Sålunda finns det inte några folkrättsliga hinder mot att polisen, med bibehållande av sin civila status, t.ex. förmedlar underrättelser om händelser m.m. som är eller kan vara av betydelse från militär synpunkt (förutsatt att inhämtningen av underrättelser inte skett i hemlighet eller under falska förevändningar), att den sysslar med förebyggande och avslöjande säkerhetsskyddsverksamhet eller att den deltar i ordningshållning och liknande vid mobilisering. I och för sig äger det sin riktighet att polisen, om den i någon mening är involverad i det militära försvaret, typiskt sett utsätts för i vart fall en ökad risk för att direkt eller indirekt drabbas av aktioner från motståndarens sida. Sådana faktorer bör naturligtvis beaktas både när polisens uppgifter inom totalförsvaret fastställs och över huvud taget inom ramen för beredskapsplaneringen, men synes inte vara ett tungt vägande skäl för uppfattningen att polismännen bör ha kombattantstatus. Det finns för övrigt andra grupper utan kombattantstatus som löper motsvarande risk.

Härtill kan anföras principiella synpunkter mot att andra än Försvarsmakten ges till uppgift att svara för det väpnade försvaret av landet. I regeringsformen nämns Försvarsmakten som det organ som regeringen får sätta in för att möta väpnade angrepp på landet. Visserligen kan det föreligga behov av att inom det väpnade försvaret använda polismän med särskilda kunskaper. Detta behov kan dock tillgodoses genom att, när det säkerhetspolitiska läget så motiverar, polismän förs över till Försvarsmakten, t.ex. med stöd av pliktlagstiftningen (enligt den nuvarande försvarsplaneringen finns polismän krigsplacerade i Försvarsmakten).

Beträffande upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet i stridszoner kan följande sägas. Det är en i Sverige sedan länge etablerad princip, att Försvarsmakten inte får användas för utövande av våld eller tvång mot enskilda utanför det traditionella militära verksamhetsområdet. Om det inom stridszoner förekommer ordnings- eller säker-



hetsstörande verksamhet vid sidan av de egentliga stridshandlingarna och liknande, skall alltså polisen ingripa häremot. Det förhållandet att det är en uppgift för polisen att ingripa i sådana fall hindrar emellertid inte att Försvarsmakten då utnyttjas till stöd för polisen, förutsatt att detta inte uppfattas som ett avsteg från den princip som nyss angetts (jämför prop. 1995/96:12 s. 51).

### 3.8 Utredningens slutsatser

Det är väsentligt att polisen kan upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället också under väpnad konflikt. Övervägande skäl talar för att, om någon del av Sverige blir ockuperad, svensk polis söker stanna kvar inom det ockuperade området för att där svara för den allmänna ordningen och säkerheten; därvid skall polisen givetvis tillämpa svensk rätt och även i övrigt agera på ett sätt som bäst gagnar svenska intressen.

Med hänsyn bl.a. till att en minskande andel polismän har genomgått militär grundutbildning kan värdet av polisens insatser inom det direkta väpnade försvaret ifrågasättas.

Polisen såsom civil har icke obetydliga möjligheter att bidra även till det militära försvaret, bl.a. genom bevakning av skyddsobjekt och ingripanden vid sabotage.

Om svensk polis aktivt deltar i det väpnade försvaret, föreligger risk för att motståndaren betraktar polisens personal och polisens egendom över huvud som militära mål. Följden härav kan bli att polisen utsätts för anfall och att dess civila verksamhet försvåras eller t.o.m. omöjliggörs.

Mot denna bakgrund och då begreppet tillfällig kombattantstatus inte torde vara förenligt med folkrättens regler kommer utredningen till uppfattningen att de polismän som hör till det civila polisväsendet inte bör såsom poliser direkt delta i det väpnade försvaret av landet. De bör alltså inte ha kombattantstatus i något skede av en väpnad konflikt, utan permanent civil status.

Utredningens principiella ståndpunkt, att polisen fortsättningsvis inte skall ha till uppgift att direkt delta i fientligheterna och att polismän i denna sin egenskap således inte skall ha kombattantstatus, gäller även *beredskapspolisen*. Enligt förordningen om beredskapspolisen är utgångspunkten att beredskapspoliserna skall användas för civila uppgifter. Om beredskapspolisen eller någon del av denna, t.ex. den särskilda beredskapspolisen, anses böra användas för att aktivt delta i det väpna-

de försvaret av landet är det enligt utredningens bedömning motiverat att överväga att låta denna funktion ingå i Försvarsmakten, t.ex. i särskilda bevakningsförband. Ett närmare studium av detta spörsmål får dock anses ligga utanför ramen för det uppdrag som har lämnats till utredningen.

Det bör också framhållas att utredningens förslag om att polismän bör ha permanent civil status under en väpnad konflikt har bedömts med utgångspunkt i folkrättens kombattantbegrepp. För det fall utredningens förslag inte skulle anses acceptabelt från försvarssynpunkt, finns det skäl att ta ställning till frågan huruvida det antal polismän som vid höjd beredskap överförs till Försvarsmakten bör öka liksom frågan huruvida en del av poliskåren bör organiseras som en väpnad styrka som vid höjd beredskap förs över till Försvarsmakten och där kan fullgöra såväl kombattantuppgifter som polisiära uppgifter. Det är emellertid inte en sak för utredningen att gå in på frågor av detta slag.

Om polisens medverkan i den samordnade gränsövervakningen i krig, se kap. 6.



## 4 Hemvärnet

**Utredningens förslag:** Det finns inget behov av att tillämpa begreppet tillfällig kombattantstatus i fråga om personalen i hemvärnet (det allmänna hemvärnet inkl. företagshemvärnet resp. driftvärnet). Från folkrättsliga synpunkter kan det inte anses föreligga några avgörande invändningar mot driftvärnet.

### 4.1 Det svenska hemvärnet i dag

För en mer detaljerad redogörelse för hemvärnet i dag än den som lämnas i detta kapitel hänvisas till bilaga 4.2.

#### 4.1.1 Hemvärnet består av allmänt hemvärn och driftvärn

Grundläggande bestämmelser om hemvärnet finns i hemvärnsförordningen (1997:146). Regler på området förekommer även i Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1997:11, ändrade genom FFS 1998:2) om hemvärnet och, såvitt gäller den till hemvärnet knutna "avtalspersonalen" från s.k. frivilligorganisationer, i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Hemvärnet ingår i Försvarsmakten och består av dels allmänt hemvärn, dels driftvärn. Det allmänna hemvärnet skall bl.a. skydda viktiga totalförsvarsanläggningar i hembygden. Driftvärnet har till uppgift att skydda en myndighets eller ett företags egna anläggningar och verksamhet.

Deltagande i hemvärnet är frivilligt och bygger på avtal om tjänstgöringen. I hemvärnet finns både kvinnor och män (i den följande texten används formen "han" eller motsvarande såsom beteckning på antingen en kvinna eller en man). Personalen består av tre kategorier, nämligen dels hemvärnsmän inkl. hemvärnsbefäl, dels avtalspersonal,

dels anställda vid Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet. Viss men inte all personal i hemvärnet har stridande funktioner. I det allmänna hemvärnet finns bl.a. personal som permanent skall syssla med sjukvård.

Hemvärnet omfattar för närvarande ca 85 000 personer, varav ungefär 78 500 i det allmänna hemvärnet och 6 600 i driftvärnet. Såväl inom det allmänna hemvärnet som inom driftvärnet har personalen minskat under de senaste åren. Statsmakternas målsättning är att hemvärnet år 2001 skall omfatta 125 000 personer.

#### 4.1.2 Beredskapsgrader inom hemvärnet – hög insatsberedskap

För hemvärnet finns tre beredskapsgrader: grundberedskap, hemvärnsberedskap och hemvärnslarm. Hemvärnsberedskap kan i likhet med hemvärnslarm gälla en viss del av Sverige.

Hemvärnsberedskap skall intas dels vid höjd beredskap, dels annars efter särskilt beslut av regeringen eller – i vissa fall i avvaktan på regeringens beslut – av Försvarsmakten. Vid hemvärnsberedskap inträder tjänstgöringsskyldighet för hemvärnets personal. Så länge denna beredskap råder kan personalen inte säga upp sina avtal om tjänstgöring i hemvärnet. Personalen hemförlovas i regel inte under höjd beredskap, men kan beviljas permission.

Vid beredskapslarm, eller när hemvärnsberedskap råder och efter beslut av lägst militärbefälhavare, skall hemvärnet inta hemvärnslarm. Då skall hemvärnsförbanden grupperas utan dröjsmål för att kunna lösa sina uppgifter.

Till följd bl.a. av den nära geografiska anknytningen mellan hemvärnspersonalen och den anläggning etc. som förbanden skall försvara primärt, har hemvärnet hög insatsberedskap. Förbanden kan mobiliseras inom ett par timmar.

#### 4.1.3 Närmare om det allmänna hemvärnet

Det allmänna hemvärnet är indelat bl.a. i hemvärnsområden. Dessa enheter kan jämföras med kompanierna i territorialförsvaret. Ettvart hemvärnsområde omfattar en kommun eller del därav.

Vid höjd beredskap skall förbanden inom det allmänna hemvärnet bevaka och skydda objekt som är viktiga från totalförvarssynpunkt, t.ex. flygfält, hamnar och andra infallsportar. De skall även utföra fördröjande fältarbeten samt har till uppgift att starta upp och hålla i gång



driften vid vissa militära anläggningar. Varje enhet har en första-handsuppgift.

Inom det allmänna hemvärnet kan det organiseras *företagshemvärn*, som skall skydda en anläggning eller arbetsplats. Ett sådant förband skiljer sig från övriga förband inom det allmänna hemvärnet endast på det viset att det är grupperat vid ett visst företag eller en viss anläggning och inte får flyttas därifrån utan företagsledningens godkännande.

#### 4.1.4 Närmare om driftvärnet

Ett företag eller en myndighet får, om Försvarmakten (rikshemvärnschefen) har lämnat tillstånd därtill, organisera driftvärn för skyddet av den eller de egna anläggningarna och den egna verksamheten. Endast efter medgivande av vederbörande företag eller myndighet kan driftvärnet användas för andra uppgifter.

För närvarande finns driftvärn vid ett tjugotal företag och myndigheter. Som nämnts har driftvärnet minskat under den senaste tiden; personalstyrkan inom driftvärnet har mer än halverats. Detta har samband bl.a. med att statlig verksamhet har bolagiserats.

I likhet med det allmänna hemvärnet är driftvärnet organiserat i förband med personalen uppförd i personaltabell. Personalen i driftvärnsförbanden – driftvärnsmännen – skall rekryteras ur den personal som är anställd vid företaget eller myndigheten i fråga. Det brukar inte finnas någon avtalspersonal i driftvärnsförbanden, men det förekommer reservofficerare där.

Mellan två och trettio–fyrtio driftvärnsmän är avdelade för bevakningen av resp. anläggning eller motsvarande. Driftvärnsmännens beväpning utgörs normalt av handeldvapen.

Varje driftvärn leds av en driftvärnschef. Denne har militär befälsgrad och leder under rikshemvärnschefen myndighetens eller företagets driftvärn. En hög chef vid företaget eller myndigheten innehar befattningen som driftvärnschef.

Chefen för ett driftvärnsförband är underställd vederbörande chef inom driftvärnet men lyder i fråga om utbildning och utrustning under försvarsområdesbefälhavaren. Chefen för driftvärnsförbandet lyder under försvarsområdesbefälhavaren i territoriellt avseende när hemvärnsberedskap är beslutad och driftvärnschefen beslutat om driftvärnets tjänstgöring.

Vid höjd beredskap har driftvärnsmännen till uppgift inte endast att bevaka och skydda den ifrågavarande anläggningen osv. utan även att utföra sina ordinarie sysslor på arbetsplatsen. Vanligen är driftvärnsmannens dygnsschema så indelat, att han fullgör uppgiften som drift-

värnsman – alltså bevakar och skyddar en anläggning etc. – i åtta timmar, därpå sysslar med sina ordinarie arbetsuppgifter i åtta timmar och slutligen vilar i åtta timmar. Vanligtvis bär han Försvarsmaktens uniform även när han håller på med sina ordinarie arbetsuppgifter. Dock bärs skyddskläder ovanpå uniformen, om så anses erforderligt.

## 4.2 Folkrättskommittén

Folkrättskommittén anförde att medlemmarna i hemvärnet avsågs delta i militär verksamhet under endast korta perioder och då hade rätt till kombattantstatus. Eftersom dessa medlemmar återgick till sina civila sysselsättningar när de hade slutfört sitt militära uppdrag måste för deras del lösningen med tillfällig kombattantstatus användas, menade kommittén (se SOU 1984:56 s. 74 f., jämför s. 108–111).

## 4.3 Bestämmelser i folkrättsförordningen om kombattantstatus

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) föreskriver bl.a. följande. Som kombattanter anses de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller själavårdspersonalen enligt vissa bestämmelser i förordningen. De som kallas in till tjänstgöring i Försvarsmakten skall anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och har kommit under ansvarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig sådan utrustning skall dock anses som kombattanter redan när tjänstgöringsskyldigheten inträder. Folkrättslig ställning enligt förordningen tillkommer endast den som tjänstgör i vederbörande befattning. Om någon som tjänstgör i Försvarsmakten har permission eller är tjänstledig under kortare tid behåller han dock sin folkrättsliga ställning under ledigheten.

## 4.4 Hemvärn i vissa andra länder

För uppgifter om hemvärn eller motsvarande i vissa andra länder hänvisas till bilaga 6.



## 4.5 Utredningens överväganden

### 4.5.1 Allmänna överväganden om hemvärnet

Försvarmakten har enligt förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp. Hemvärnet ingår i Försvarmakten. Hemvärnets personal är uppförd i personaltabell. Personalen lyder under militärt befäl som är ansvarigt för sina underlydandes uppförande. Det finns ett disciplinärt system som syftar bl.a. till att säkerställa att Försvarmaktens personal följer krigets lagar.

Deltagande i hemvärnet är i och för sig frivilligt. Personalen i hemvärnet är emellertid skyldig att tjänstgöra under hemvärnsberedskap, således bl.a. om Sverige är part i en väpnad konflikt (i krig). Avtalen om tjänstgöring i hemvärnet kan inte sägas upp då. Någon hemförloving av personalen sker i regel inte när beredskapen är höjd. Om Sverige blir involverat i krig står sålunda personalen fortlöpande till hemvärnets förfogande.

Med hänsyn till det sagda kan det göras gällande att hemvärnet – både det allmänna hemvärnet och driftvärnet – uppfyller de folkrättsliga kraven på en väpnad styrka och att den som i en väpnad konflikt deltar i hemvärnet följaktligen är kombattant (såvida inte vederbörande fullgör uppgift som sjukvårdspersonal och därför klassas som icke-kombattant).

### 4.5.2 I fråga om hemvärnets personal finns inget behov av begreppet tillfällig kombattantstatus

Ett av de begrepp som hålls fram i direktiven är *tillfällig kombattantstatus*. Om tillämpligheten av detta begrepp vad gäller personalen i hemvärnet kan följande sägas.

Under höjd beredskap är personalen i det *allmänna hemvärnet* fortlöpande tjänstgöringsskyldig i hemvärnet, och något byte av arbetsuppgifter som skulle leda till växlingar i folkrättslig status skall alltså inte äga rum. Detta hindrar dock inte att även under höjd beredskap hemvärnsmannen kan ha "civila" uppgifter i och för sig.

Det nu sagda gäller även den *avtalspersonal* som är krigsplacerad i hemvärnet. Inte heller för avtalspersonalen skulle det förekomma sådana avbrott i tjänstgöringsskyldigheten som kunde föranleda den typ av växlingar mellan folkrättslig status som nämns i direktiven. En

annan sak är att även sådan avtalspersonal som inte ingår i hemvärnet kan uppehålla sig i närheten av hemvärnsförband – eller andra militära mål – och därför kan bli åtminstone indirekt drabbad av anfall från motståndarens sida.

Under höjd beredskap skall *driftvärnsmännen* visserligen ömsom delta i det väpnade försvaret, ömsom ha "vanliga" civila uppgifter vid företaget eller myndigheten. Men eftersom de fortlöpande tillhör driftvärnet växlar de inte folkrättslig status som en följd av sina olika arbetsuppgifter.

Utredningen finner mot denna bakgrund att begreppet tillfällig kombattantstatus inte enligt den nu gällande ordningen är tillämpligt vad avser hemvärnets personal.

Utredningen anser sig böra tillägga följande. Begreppet tillfällig kombattantstatus har inte avseende på fall där t.ex. en hemvärnsman byter folkrättslig status på grund av att han blir hemförlovad sedan han skadats eller av annat skäl inte längre kan fullgöra sin hemvärnstjänst. Sådana fall kan för övrigt inträffa inom Försvarsmakten över huvud taget och är med andra ord inte något som har avseende på just hemvärnet och dess personal. Inom det allmänna hemvärnet finns *företagshemvärn*. Ett företagshemvärn skiljer sig från det allmänna hemvärnet i övrigt endast på så sätt att det är grupperat vid ett visst företag eller en viss anläggning och inte får flyttas därifrån utan företagsledningens godkännande. Lämpligheten av detta företagsledningens "veto" skulle måhända kunna diskuteras från övergripande försvarssynpunkter, men bedöms inte utgöra en komplikation i folkrättsligt hänseende.

#### 4.5.3 Folkrätten kräver inga förändringar av driftvärnet

De anläggningar som skyddas av driftvärn är i varje fall i princip sådana militära mål som motståndaren folkrättsligt har en principiell befogenhet att anfalla. Enligt försvarsbeslutet för åren 1997–2001 har driftvärnet inte spelat ut sin roll inom det väpnade försvaret av landet (prop. 1996/97:4 s. 181). Det finns anläggningar och verksamheter som behöver ett skydd även mot sabotage och liknande, och inte minst i sådana fall kan driftvärnet fylla en försvarsfunktion. Samtidigt bör sägas att driftvärnsförbanden som sådana torde ha relativt begränsade möjligheter att utöva ett verksamt försvar vid vissa slags anfall, t.ex. om motståndaren använder robotar eller flygstriidskrafter.

Om de *folkrättsliga aspekterna* i anslutning till driftvärnet, vill utredningen peka på följande (se även vad som har angetts i det föregående).



Ett företags eller en myndighets driftvärn skall i princip bevaka och skydda enbart företagets eller myndighetens egna anläggningar och verksamhet. Denna begränsning – vars motsvarighet ju gäller för företagshemvärnet inom det allmänna hemvärnet – synes i och för sig inte utgöra en komplikation ur folkrättslig synvinkel.

När driftvärnschefen har beslutat om driftvärnets tjänstgöring, lyder chefen för driftvärnsförbandet under försvarsområdesbefälhavaren. Som redan berörts får driftvärnspersonalen anses ingå i en väpnad styrka som i likhet med Försvarsmakten i övrigt dels står under befäl som – ytterst inför den politiska ledningen – ansvarar för sina underlydandes uppförande, dels är underkastad ett internt disciplinärt system.

Under höjd beredskap har driftvärnsmannen i allmänhet sitt dygnschema så indelat att han växlar mellan bevaknings- och skyddsuppgifter och "vanliga" sysslor samt vila. Vid en väpnad konflikt får som tidigare nämnts driftvärnsmannen anses vara kombattant permanent. I regel är denne uniformerad såväl när de bevakar och skyddar anläggningen som när han håller på med sina andra sysslor. Det förekommer dock att en driftvärnsman bär sin uniform synligt vid fullgörandet av bevaknings- och skyddsuppgifterna men annars har överdragskläder eller liknande som döljer uniformen. Enligt folkrätten är det en allmänt erkänd sedvana att kombattanter inom "reguljära, uniformerade och beväpnade enheter" bär uniform. Det framstår därför som olämpligt att driftvärnsmän inte alltid är synbart uniformerade. Det bör dock påpekas att de inte förlorar sin rätt att ta aktiv del i fientligheterna endast på den grunden att de inte bär uniformen synligt. Däremot är det viktigt att uppmärksamma att folkrätten förbjuder förrädiskt förfarande, exempelvis föregivande av civil status.

En samlad bedömning leder enligt utredningen till att det från folkrättsliga utgångspunkter inte torde kunna riktas några avgörande invändningar mot driftvärnet.

## 5 Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter

**Utredningens förslag:** Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter uppfyller inte i denna egenskap de folkrättsliga kraven för kombattantstatus och bör inte direkt delta i det väpnade försvaret av Sverige.

### 5.1 Inledning

Bilaga 4.3 innehåller en redogörelse för de regler m.m. som nu gäller för skyddsvakter och skyddsområdesvakter. I förevarande kapitel sammanfattas innehållet i bilagan, men kapitlet är inriktat på utredningens överväganden i frågan huruvida civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter bör fungera som kombattanter i det svenska totalförsvaret.

### 5.2 Nuvarande förhållanden

#### 5.2.1 Några utgångspunkter

Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och den därtill hörande förordningen (1990:1334; skyddsförordningen) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, terrorism och spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Enligt lagen kan beslutas att en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg skall utgöra *skyddsobjekt*.

Om en militär anläggning inte kan beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen föreskriva att ett om-



råde omkring anläggningen skall vara *militärt skyddsområde*. När det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer, skall Försvarsmakten ansvara för att skyddsområdena bevakas.

Enligt skyddslagen är *skyddsvakt* benämningen på den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman. För den som bevakar ett militärt skyddsområde och inte är polisman är lagens benämning *skyddsområdesvakt*. Den som utses till skyddsvakt eller skyddsområdesvakt skall vara godkänd av länsstyrelsen. Undantag gäller för den som utses inom Försvarsmakten och som tillhör den militära personalen: denne skall i stället godkännas av Försvarsmakten. I enlighet med detta kan man tala om civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter resp. militära skyddsvakter och militära skyddsområdesvakter.

Skyddsvakter och skyddsområdesvakter är "krigsmän" vid tillämpning av bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken om brott av krigsmän såsom lydnadsbrott och rymning.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen) gäller även för skyddsvakter och skyddsområdesvakter när Sverige är i krig m.m. (Se närmare 2 och 3 §§ disciplinansvarslagen.)

Enligt 3 § 3 *totalförsvarets folkrättsförordning* (1990:12) skall den som är skyddsvakt liksom den som är skyddsområdesvakt anses som kombattant.

Folkrättskommittén berörde frågor om civila skyddsvakters folkrättsliga status i krig och anförde därvid, med utgångspunkt i den då för tiden gällande regleringen, bl.a. följande (se SOU 1984:56 s. 128). Vid ett överraskande angrepp kunde det lätt uppstå situationer som kräver att vakterna deltar i försvaret av det objekt som de har till uppgift att bevaka. Skyddsvakter som är beredda att delta i stridsverksamhet borde ha folkrättslig ställning som kombattanter "under förutsättning att villkoren för detta kan uppfyllas". Folkrättens krav att kombattanten skall stå under ansvarigt befäl och att kombattanten skall ingå i ett internt disciplinärt system fick anses uppfyllda för skyddsvakter "så långt det är möjligt för det korta skede som kan bli aktuellt". Dock var det angeläget att skyddsvakterna fick viss kompletterande utbildning, främst i folkrätt. Sedan mobilisering hade genomförts skulle skyddsvakterna komma att avlösas och övergå till andra uppgifter, utom i de undantagsfall när vakterna var krigsplacerade vid objekten. Skyddsvakterna borde få temporär kombattantstatus under inledningsskedet av en konflikt; däremot torde de inte kunna upptas i försvarets personaltabeller.



## 5.2.2 Skyddsvaktens och skyddsområdesvaktens befogenheter

Den som är skyddsvakt har enligt skyddslagen och skyddsförordningen befogenhet att i vissa situationer avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta person inom eller vid skyddsobjektet. Skyddsvakten har inom skyddsobjektet och i dess närhet samma rätt som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhänga för spioneri, sabotage eller förberedelse till sådant brott samt har även getts vissa andra befogenheter att använda s.k. tvångsmedel. Skyddsvakten är underkastad tystnadsplikt. – En skyddsområdesvaktens befogenheter är något mer begränsade än en skyddsvakts.

Bestämmelser om verkställighet av skyddslagen finns i skyddsförordningen samt i föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen har meddelat (RPS FS 1991:5, FAP 579–3). Av betydelse är även Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1994:12, FAP 579–2) till lagen (1974:191) om bevakningsföretag resp. förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Rikspolisstyrelsen har sålunda föreskrivit bl.a. att en skyddsvakt skall bära särskilt tjänstetecken och en klädedräkt som är anpassad för tjänstens utövande, eller en väktaruniform om skyddsvakten är s.k. väktare enligt lagen om bevakningsföretag. Om särskilda skäl föreligger, kan länsstyrelsen medge att en skyddsvakt bär civil klädsel. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter skall en skyddsvakt få viss utbildning i folkrätt och i försvarets organisation och funktion m.m.

Om länsstyrelsen har lämnat medgivande får en skyddsvakt vara utrustad med batong och handbojor. Skyddsvakten kan även vara utrustad med *skjutvapen* enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om väktares utbildning och utrustning m.m. Dessa föreskrifter anger att skyddsvakten skall ha genomgått viss vapenutbildning. I de allmänna råden sägs att skjutvapen får användas endast när det föreligger nödvärnsrätt enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, dock med den begränsningen att våld eller hot mot *egendom* inte får avväjas genom användande av skjutvapen.

## 5.2.3 Bristfällig planering vad gäller skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap

Av en kartläggning som utredningen har låtit verkställa framgår att det är relativt vanligt förekommande att civila skyddsvakter används i fredstid för bevakning av strategiska skyddsobjekt, dvs. sådana anläggningar som kan antas bli föremål för förbekämpning från motstånd-



rens sida redan i ett tidigt skede av ett väpnat angrepp mot Sverige. Resultatet av kartläggningen ger vid handen även följande. I praktiskt taget alla fall är skyddsvakterna anställda hos bevakningsföretag och således inte hos den som ytterst är ansvarig för skyddet av skyddsobjektet. Med några få undantag förekommer inte någon militär utbildning inom ramen för utbildningen till skyddsvakt. Inte alla vakter är beväpnade, men de som är det har normalt pistol eller liknande. Ett inte oväsentligt antal skyddsvakter är kvinnor. I många fall saknas planering för skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap; dock skall vissa av dem övergå till att tjänstgöra i driftvärnet eller till att vara militära skyddsvakter. I praktiken föreligger det påtaglig oklarhet om den roll som de civila skyddsvakterna skall ha under höjd beredskap – om deras uppgifter då saknas mången gång planering över huvud taget. Såvitt framkommit är det vid ett strategiskt skyddsobjekt i landet som det finns skyddsvakter krigsplacerade för bevakning och säkerhetskontroll.

## 5.2.4 Civila skyddsvakter i andra länder

Enligt de upplysningar som utredningen har inhämtat om förhållanden i utlandet förekommer inte där att civila skyddsvakter skall ha status av kombattant. I förekommande fall kommer de civila skyddsvakterna som bevakar militära mål att ersättas av militär personal, om beredskapen höjs eller liknande (se närmare bilaga 6).

## 5.3 Utredningens överväganden

### 5.3.1 Det är tveksamt om de civila skyddsvakterna uppfyller folkrättens krav för kombattantstatus

Enligt utredningens bedömning är det tveksamt om civila skyddsvakter uppfyller de folkrättsliga förutsättningarna för kombattantstatus.

En fråga är nämligen huruvida den som är civil skyddsvakt över huvud taget ingår i en väpnad styrka och vilken styrkan i så fall är. De civila skyddsvakterna hör inte till Försvarsmaktens krigsorganisation. Det finns fog för frågan, till vilken organiserad styrka t.ex. de skyddsvakter som är anställda hos bevakningsföretag skulle hänföras. Skulle styrkan bestå av de skyddsvakter som vid varje given tidpunkt har till uppgift att bevaka ett visst skyddsobjekt? Eller består styrkan av

samtliga anställda hos ifrågavarande företag, inkl. de personer som inte är skyddsvakter?

En härtill anknyttande aspekt är att de hos bevakningsföretag anställda vakterna inte står i något direkt ansvars- och lydnadsförhållande till annan än arbetsledningen och cheferna hos det företaget. Vem är det som ansvarar för skyddsvakternas handlande i en väpnad konflikt, om dessa överträder krigets lagar? Det kan sättas i fråga om arbetsledare eller chefer hos bevakningsföretag är befäl som inför statens politiska ledning svarar för sina underlydandes uppförande i enlighet med vad folkrätten föreskriver.

Trots att även de civila skyddsvakterna omfattas av bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken och i disciplinansvarslagen kan det alltså enligt utredningens mening betvivlas att vakterna uppfyller det i folkrätten ställda kravet att en väpnad styrka skall vara underkastad ett internt disciplinärt system som skall tillse bl.a. att krigets folkrätt iakttas.

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter följer att ett kortare inslag om folkrätt skall ingå i den utbildning som en skyddsvakt genomgår. Måhända kan dock diskuteras huruvida detta inslag är till fyllest med hänsyn till folkrättens krav att kombattanter skall iaktta krigets lagar.

### 5.3.2 Skyddsvakternas uppgifter motiverar inte kombattantstatus

Skyddslagen och skyddsförordningen är det för skyddsvakterna grundläggande regelverket. Därav framgår deras uppgifter och befogenheter m.m. Mot bakgrund av vad som anges i detta regelverk kan frågas, om de civila skyddsvakternas åligganden förutsätter eller motiverar kombattantstatus. Härom kan följande anföras.

Den som är skyddsvakt skall vid skyddsobjekt utöva tillsyn och liknande och förhindra brottslighet och annan verksamhet som kan skada totalförsvaret. För fullgörandet av dessa uppgifter har skyddsvakten getts rätt bl.a. att besluta om kroppsvisitation och att gripa personer som misstänks för spioneri eller liknande. Däremot är skyddsvaktens befogenhet att använda våld, t.ex. skjutvapen, relativt begränsad.

De uppgifter som åvilar de civila skyddsvakterna kan enligt utredningens bedömning inte anses innebära att vakterna skall i folkrättslig bemärkelse direkt delta i fientligheterna. De civila skyddsvakternas medverkan i totalförsvaret handlar snarast om att de skall utföra bevakning och liknande sysslor som i och för sig har betydelse från totalförsvarssynpunkt men inte kan jämföras med dem som typiskt sett tillkommer den stridande personalen i en försvarsmakt. Status av kombattant är alltså inte en nödvändig förutsättning för de civila



skyddsvakternas möjlighet att fullgöra sina uppgifter enligt nu gällande regler. Det bör erinras om att kombattantstatus ej erfordras för ingripanden mot t.ex. personer som utför sabotage eller liknande i ett "skymningsläge" före en väpnad konflikt. En annan sak är att det kan vara svårt att avgöra huruvida en väpnad konflikt föreligger eller ej och att det således kan vara vanskligt att bedöma om en person som ensam eller tillsammans med andra söker utföra sabotage eller annan för landet skadlig verksamhet skall klassificeras som kombattant.

### 5.3.3 Bör de civila skyddsvakterna ges stridande uppgifter?

Men även om de civila skyddsvakterna för närvarande inte har genom författning tilldelats sådana uppgifter för vars fullgörande folkrätten kräver kombattantstatus, skulle det kunna göras gällande att vakterna *borde* ha en stridande roll vid en väpnad konflikt. Det kan hävdas att deras insats behövs främst i inledningen av en sådan konflikt, t.ex. om motståndaren överraskande angriper strategiska objekt såsom flygplatser eller anläggningar för el- eller vattenförsörjning där skyddsvakter tjänstgör men det ofta saknas militära förband som kan ingripa mot motståndaren tillräckligt snabbt.

Mot att de civila skyddsvakterna ges stridsuppgifter i en väpnad konflikt talar dock bl.a. följande omständigheter.

De civila skyddsvakternas jämförelsevis lätta beväpning och utrustning i övrigt medför att deras militära värmkraft är tämligen begränsad i och för sig. Dessutom är deras utbildning i folkrätt knapp och de har i princip inte någon utbildning för militär strid, låt vara att de skyddsvakter som varit värnpliktiga eller liknande därigenom har fått viss militär utbildning.

Negativa följder bl.a. för samhället som helhet kan som utredningen har angett i kap. 1 bli en följd av att vissa medlemmar av en grupp förutsätts kunna direkt delta i fientligheterna – dvs. vara kombattanter – medan andra medlemmar har civila uppgifter. Det bör beaktas att många skyddsvakter är anställda hos bevakningsföretag vars personal i övrigt har uppgifter utanför den militära sektorn, tydligtvis även i tid av väpnad konflikt. Med hänsyn härtill och till vad som anförts i kap. 1 om begreppet temporär kombattant menar utredningen att det inte bör komma i fråga att anförtro de civila skyddsvakterna uppgifter som kräver att de är (permanent eller temporära) kombattanter; de civila skyddsvakterna bör inte tilldelas stridande funktioner inom det väpnade försvaret av Sverige.

### 5.3.4 Civila skyddsområdesvakter

De överväganden som utredningen har gjort i det föregående har i flera avseenden bäring också på civila skyddsområdesvakter. I den mån det över huvud taget skulle förekomma att civila skyddsområdesvakter bevakar militära skyddsområden när Sverige är part i en väpnad konflikt, bör vakterna inte ha till uppgift att aktivt delta i det väpnade försvaret.

## 5.4 Utredningens slutsatser

Enligt utredningens mening är det tveksamt om civila skyddsvakter över huvud taget kan anses tillhöra en väpnad styrka i folkrättslig mening och om de uppfyller folkrättens krav för kombattantstatus.

De civila skyddsvakternas åligganden, sådana dessa följer av nu gällande författningar, kan inte anses innebära att vakterna har till uppgift att delta i de aktiva striderna i en väpnad konflikt. Kombattantstatus är således inte en folkrättslig förutsättning för fullgörandet av dessa uppgifter.

Utredningen anser att de civila skyddsvakterna inte bör tilldelas stridande uppgifter inom det väpnade försvaret av landet; de bör inte direkt delta häri. I tillägg till de skäl som har angetts i det föregående vill utredningen framhålla att det är principiellt betänkligt att andra än staten och av staten ledda organ ges till uppgift att med väpnade medel försvara vårt land.

Enligt utredningens mening bör inte heller civila skyddsområdesvakter direkt delta i det väpnade försvaret av landet.

Utredningens slutsats är följaktligen att varken civila skyddsvakter eller civila skyddsområdesvakter bör fungera som kombattanter i det svenska försvaret. Deras roll inom totalförsvaret kommer likväl att vara nog så betydelsefull. De fyller en viktig funktion inte minst vid bevakning och vid rapportering om händelser som är eller kan vara av vikt från säkerhets- och försvarssynpunkt.

Avslutningsvis bör sägas att utredningens förslag, om att de civila skyddsvakterna och civila skyddsområdesvakterna inte skall ha till uppgift att aktivt delta i det väpnade försvaret av landet, kan leda till att t.ex. planläggningen av det väpnade försvaret av skyddsobjekt måste ses över.



## 6 Gränsövervakningen i krig

**Utredningens förslag:** En samlad översyn av det nuvarande gränsövervakningssystemet bör göras. I samband därmed bör övervägas om gränsövervakningspersonalen skall vara kombattanter eller ej. Föreskriften om att de tulltjänstemän som ingår i gränsövervakningspersonalen är kombattanter lämnas oförändrad.

### 6.1 Inledning

Vid väpnad konflikt (i krig) och i vissa andra fall skall samordning ske av polisväsendets, tullväsendets, Försvarsmaktens och Kustbevakningens uppgift att övervaka samfärdseln över Sveriges gränser. Bestämmelser om denna samordnade gränsövervakning finns i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) och i förordningen (1979:1091) i samma ämne (gränsövervakningsförordningen) samt i andra författningar.

Enligt 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen anses som kombattanter. Den förordningen innehåller inte i övrigt några bestämmelser som uttryckligen tar sikte på gränsövervakningspersonalen, men i 2 § och 3 § 1 föreskrivs att viss militär personal, resp. de polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar, skall anses som kombattanter.

I direktiven nämns inte gränsövervakningspersonalen. Mot bakgrund av bestämmelsen i 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning har utredningen likväl funnit anledning att beröra frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och folkrättsliga ställning vid väpnad konflikt (krig). I detta kapitel redovisar utredningen några synpunkter i frågan, efter att ha sammanfattat de nuvarande förhållandena på området (bilaga 4.5 beskriver mer ingående de regler m.m. som nu gäller för gränsövervakningspersonalen, se även bilaga 4.4 om tullpersonalen).

## 6.2 Nuvarande förhållanden

### 6.2.1 Polisen, tullen och Försvarsmakten

För polisväsendets, tullväsendets och Försvarsmaktens del innehåller gränsövervakningslagen och gränsövervakningsförordningen bestämmelser om den samordnade gränsövervakningen i krig och liknande. Bestämmelserna innebär bl.a. följande.

Den samordnade gränsövervakningen syftar till att förhindra brott mot Sveriges säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar och säkerhet, överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige och införsel till och utförsel från landet av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

I princip är det resp. länsstyrelse som ansvarar för och leder den samordnade gränsövervakningen inom länet. Det kan dock förekomma att militär befälhavare inom Försvarsmakten ansvarar för och leder gränsövervakningen: om regeringen inte föreskriver annat är så fallet inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. till följd av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp.

Länsstyrelsen skall upprätta en *organisationsplan* som skall innehålla föreskrifter bl.a. om hur verksamheten skall bedrivas, vilken polispersonal, annan passkontrollpersonal inom polisväsendet samt tullpersonal som skall avdelas för verksamheten och vilka militära enheter som skall medverka i denna och hur personalen skall utbildas och utrustas. Innan organisationsplanen fastställs skall länsstyrelsen samråda med Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, tullen och civilbefälhavaren.

Det är alltså personal ur polisväsendet, tullväsendet och Försvarsmakten som tas ut för att – i tillägg till sina övriga uppgifter – tjänstgöra som s.k. *gränsövervakningsmän*. Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1992:3, FAP 243-1) om gränsövervakningen i krig m.m. Enligt dessa allmänna råd ingår avsnitt om folkrätt i utbildningen av gränsövervakningspersonalen.

Länsstyrelsen skall förordna en eller flera *gränsövervakningschefer*, som har att utöva den omedelbara ledningen av gränsövervakningen. Det är i praktiken alltid någon polischef som är gränsövervakningschef. En av länsstyrelsen förordnad gränsövervakningschef lyder under styrelsen. Som gränsövervakningschef fungerar emellertid vederbörande militär befälhavare i de fall där ansvaret och ledningen för gränsövervakningen ankommer på denne med anledning av att Försvarsmakten



har satts in för att möta ett väpnad angrepp inom ett område som är skyddsobjekt (se i det föregående). Befälhavaren lyder inte under länsstyrelsen.

I länsstyrelsens organisationsplan kan föreskrivas att gränsövervakning som inte avser hamnar eller flygfält skall fullgöras av militärt förband, s.k. *gränsövervakningsförband*. En av förutsättningarna för att få meddela en sådan föreskrift är att polispersonal och tullpersonal har krigsplacerats i förbandet i den utsträckning som behövs för att övervakningen skall kunna fullgöras på betryggande sätt.

Den som är gränsövervakningsman skall bära *tjänstedräkt* och *särskilt tjänstetecken*, om inte länsstyrelsen eller gränsövervakningschefen bestämmer annat. I fråga om gränsövervakningstjänsten lyder gränsövervakningsman under gränsövervakningschefen (12 § andra stycket gränsövervakningsförordningen). Rikspolisstyrelsen har föreskrivit att i fråga om gränsövervakningstjänsten lyder gränsövervakningsförband under gränsövervakningschefen.

Gränsövervakningsman har under vissa förutsättningar befogenhet bl.a. att anmoda person att visa pass eller annan legitimationshandling och att lämna upplysningar m.m., att kontrollera varutrafik och undersöka transportmedel m.m. och att gripa den mot vilken det förekommer skäl till anhängande för brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet samt att använda tvångsmedel även i en del andra fall. Gränsövervakningsmannen får bruka våld endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Därvid får skjutvapen eller annat hjälpmedel användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte.

De befogenheter som gränsövervakningspersonalen har enligt gränsövervakningslagen begränsar inte de befogenheter som, enligt bestämmelser i någon annan författning, vederbörande har i egenskap av polisman, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarsmakten.

Bland annat om Sverige kommer i krig får regeringen meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som finns nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Gränsövervakningspersonalen skall inom ramen för övervakningsuppgiften förhindra brott m.m. till fara för rikets försvar eller säkerhet, brott mot bestämmelser om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från landet av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet. Personalen skall även ge akt på verksamhet eller förberedelse till verksamhet som kan vara till men för rikets försvar eller säkerhet. Den har vidare till uppgift att förhindra att underrättelser till men för rikets försvar eller säkerhet överbringas vid person- eller godstrafik och att ge akt på förhållanden som kan antyda fientlig avsikt, m.m.



## 6.2.2 Kustbevakningen

I fråga om Kustbevakningens roll inom gränsövervakningen i krig m.m. finns särskilda regler. Genom förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten föreskrivs sålunda bl.a. följande.

Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla även annars under höjd beredskap. När personal och materiel ur Kustbevakningen i enlighet härmed används för uppgifter inom Försvarsmakten skall den som är kustbevakningstjänsteman till sin ordinarie uniform bära ett särskilt militärt kännetecken, och Kustbevakningens fartyg skall föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon ha särskild märkning. I Överbefälhavarens verkställighetsföreskrifter (FFS 1993:11) till förordningen sägs att Kustbevakningen skall utnyttjas bl.a. för utläggning av mineringar och för minspaning.

## 6.3 Utredningens överväganden

### 6.3.1 Det är oklart om gränsövervakningsorganisationen uppfyller folkrättens krav

Regleringen i totalförsvarets folkrättsförordning bör uppfattas så, att avsikten är att gränsövervakningspersonalen skall ha kombattantstatus oberoende av om gränsövervakningsmannen i fråga är polisman, tulltjänsteman eller hör till Försvarsmakten. Skyldigheten att medverka i den samordnade gränsövervakningen utgör en syssla vid sidan av den uppgift som tillkommer vederbörande i egenskap av t.ex. polisman eller soldat (tills vidare bortses dels från den personal ur Kustbevakningen, dels från gränsövervakningsförbanden). I fråga om gränsövervakningstjänsten, men inte i övrigt, lyder gränsövervakningsmannen under gränsövervakningschefen. Som gränsövervakningschef fungerar som framgått antingen den som är därtill förordnad av länsstyrelsen eller – i vissa fall och utan särskilt förordnande – militär befälhavare.

Gränsövervakningspersonalen och organisationen av den samordnade gränsövervakningen över huvud är som synes mer eller mindre djupt integrerad med såväl polisväsendet och tullväsendet som Försvarsmakten. Detta är ett bland flera uttryck för att det svenska total-



försvaret karakteriseras av ett långtgående samband mellan den civila och den militära sektorn. Från folkrättslig synpunkt inställer sig emellertid frågan, om gränsövervakningsmännen hör till en väpnad styrka i och för sig och vilken denna styrka i så fall är. I princip kan nämligen varje gränsövervakningsman hänföras till två organisationer med två olika befälsled – nämligen dels gränsövervakningsorganisationen och dels endera polisväsendet, tullväsendet eller Försvarsmakten. Den som ingår i gränsövervakningspersonalen uppträder och agerar i så att säga två funktioner, både som gränsövervakningsman och som polis, tulltjänsteman eller militär.

Det nära sambandet mellan gränsövervakningen och de uppgifter som personalen har vid sidan av gränsövervakningssysslan, jämte det förhållandet att personalen lyder under gränsövervakningschefen såvitt gäller gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt, leder även till frågan vem som är ansvarig för gränsövervakningspersonalens uppförande. Är det gränsövervakningschefen eller i stället någon annan överordnad? Kan man i detta och andra hänseenden över huvud taget skilja mellan gränsövervakningstjänsten, å ena sidan, och personalens övriga uppgifter, å andra sidan?

Mot den nu skisserade bakgrunden bedömer utredningen att det är osäkert om det nuvarande systemet för gränsövervakningen i krig låter sig förenas med folkrättens regler.

Denna osäkerhet är dock inte lika framträdande för *gränsövervakningsförbandens* del. Det har att göra med att det går att urskilja dessa förband som en (del av en) väpnad styrka; de hör till Försvarsmakten. Den omständigheten att förbanden lyder under gränsövervakningschefen vad avser gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt och att de skall kunna uppträda både som gränsövervakningspersonal och som militära förband i allmänhet medför emellertid att det även här får anses föreligga oklarhet med avseende på ansvarsfrågan.

Vad så gäller *Kustbevakningen* och dess roll vid gränsövervakningen, kan följande sägas. Vid en väpnad konflikt (i krig) kommer tjänstemän och materiel ur Kustbevakningen att användas inom Försvarsmakten. Dessa tjänstemän kommer att bära särskilt militärt tjänstetecken, fartygen kommer att föra örlogsflagga etc. Från folkrättsliga utgångspunkter innebär detta – enligt utredningens bedömning – att de ifrågavarande tjänstemännen och fartygen m.m. kommer att ingå i en väpnad styrka, dvs. Försvarsmakten. Genom att det av förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten framgår att personal och materiel ur Kustbevakningen skall användas inom Försvarsmakten torde det folkrättsliga kravet, att en part i en väpnad konflikt skall informera övriga parter om att han införlivar en



halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor, vara uppfyllt.

### 6.3.2 Gränsövervakningspersonalens uppgifter – kombattantstatus

Personal ur Kustbevakningen som i krig används inom Försvarsmakten kommer att vara sysselsatt med uppgifter av vilka åtminstone vissa får anses innebära ett direkt deltagande i fientligheterna. Enligt folkrätten måste de därför ha kombattantstatus. Genom att kustbevakningstjänstemännen inlemmas i Försvarsmakten och således hör till en väpnad styrka, har de folkrättsligt sådan status. Också enligt nu gällande svenska interna regler har dessa tjänstemän kombattantstatus, eftersom de tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation (2 § totalförsvarets folkrättsförordning).

Beträffande gränsövervakningspersonalen i övrigt är det dock mer tveksamt om det av folkrättsliga skäl krävs att personalen har kombattantstatus. Vad man kan fråga sig är nämligen om ett fullgörande av gränsövervakningssysslorna innebär att personalen skall direkt delta i fientligheterna. När man skall söka besvara den frågan bör följande beaktas.

Gränsövervakningspersonalen skall utföra kontroll som motsvarar den som i fredstid ankommer på i första hand polisväsendet och tullväsendet. Ett viktigt mål för den samordnade gränsövervakningen är sålunda att förhindra brottslighet m.m. som kan skada det svenska försvaret eller landets säkerhet. En annan väsentlig uppgift för personalen är att inhämta och vidareförmedla underrättelser som kan vara av betydelse för försvaret eller rikets säkerhet. Denna uppgift kan lösas utan att personalen anses som spioner i folkrättslig bemärkelse, förutsatt att inhämtandet av underrättelser inte sker i hemlighet eller under falska förevändningar.

Gränsövervakningspersonalen har inte – i denna sin egenskap – några stridande funktioner. Men man kan inte bortse från att den har uppgifter som i praktiken åtminstone får anses ligga nära det väpnade försvaret av landet. Särskilt beträffande de militära enheterna är det knappast möjligt att skilja mellan de "civila" gränsövervakningsuppgifterna och de uppgifter som innebär att personalen anses direkt delta i det väpnade försvaret av landet. Därför kan det ingalunda uteslutas att en militär motståndare gör bedömningen att den personal och den materiell som används i gränsövervakningen är militära mål.

Med hänsyn till att Sverige har en lång gräns och en jämförelsevis ringa befolkningssmängd finns det ett påtagligt behov av att utnyttja inte



bara polisen och tullväsendet utan även Försvarsmakten för den krigstida gränsövervakningen.

## 6.4 Utredningens slutsatser

Det finns anledning att betvivla att den nuvarande gränsövervakningsorganisationen i väpnad konflikt (krig) i allo uppfyller de krav som följer av krigets lagar. Vidare är det å ena sidan oklart om gränsövervakningssysslorna som sådana motiverar att personalen har kombattantstatus, å andra sidan tydligt att det finns ett nära samband mellan dessa sysslor och det väpnade försvaret av vårt land.

För att i en tillfredsställande grad bringa klarhet i dessa frågor förutsetts att man belyser och från övergripande synpunkter tar ställning till hur gränsövervakningssystemet bör vara utformat och om personalen där bör vara kombattanter. En sådan översyn kan dock inte anses ligga inom ramen för det uppdrag som har lämnats till utredningen. Därför föreslår utredningen att det i svensk intern rätt alltså anges att tulltjänstemän som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen skall anses som kombattanter. Utredningen förordar att den samordnade gränsövervakningen ses över i annat sammanhang, med hänsynstagande till frågan om personalens folkrättsliga ställning.

Avslutningsvis vill utredningen anföra följande. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd får gränsövervakningspersonalen viss utbildning i folkrätt. Det är dock inte någon längre tid som har avsatts för ämnet. Huruvida denna utbildning är till fyllest med hänsyn till att kombattanter är skyldiga att följa krigets lagar och kan hållas ansvariga vid svåra överträdelser härav är en fråga som bör ägnas uppmärksamhet i och för sig.

## 7 Konsekvenser och övriga frågor

### 7.1 Konsekvenser

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

#### 7.1.1 Offentliga åtaganden

Försvaret är en sådan kollektiv nytta som enligt direktivet om offentliga åtaganden måste garanteras genom det offentligas försorg. – Huruvida utredningens förslag leder till några minskade eller ökade utgifter för det offentliga över huvud taget är enligt utredningen svårbedömt. Utredningen vill dock peka på vissa punkter i enlighet med det följande.

#### **Polisen**

Om polisen inte längre skall direkt delta i det väpnade försvaret av landet kan ökade utgifter – i varje fall av engångsnatur – uppkomma bl.a. för Försvarsmakten och polisväsendet som en följd av den översyn av beredskapsplaneringen som torde bli nödvändig i samband med övergången till det nya systemet.

Det skulle måhända kunna antas att statens utgifter minskar på åtminstone längre sikt, om polisväsendet utmönstras ur det direkta väpnade försvaret av landet; polisväsendet skulle inte längre behöva medel för denna försvarsuppgift. Enligt utredningen är det dock osäkert om och i vad mån detta antagande har fog för sig. Polisen kommer nämligen alltjämt att ha uppgifter inom totalförsvaret och det är uppenbart att det inom polisen



måste finnas en försvarsplanering inkl. utbildning av personalen, om än av ett delvis annat innehåll än nu. Och kanske skulle de medel som eventuellt kunde sparas inom polisväsendet behöva tillskjutas någon annan del av totalförsvaret, t.ex. Försvarsmakten.

Sammantaget finner utredningen att det är svårt att med säkerhet ange huruvida det skulle uppkomma några ökade eller minskade utgifter för det offentliga som en direkt följd av ett genomförande av utredningens förslag om polisens framtida roll i försvaret och polismännens folkrättsliga status. Det kan dock inte uteslutas att det i varje fall indirekt uppkommer ökade utgifter för det offentliga (staten). Storleken på de eventuella utgiftsförändringarna har utredningen ansett sig sakna möjlighet att ens skatta.

### **Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter**

Utredningens förslag om att varken civila skyddsvakter eller civila skyddsområdesvakter skall anses ha status av kombattant kan, som anmärkts i slutet av kap. 5, leda till att planeringen bl.a. av det väpnade försvaret av skyddsobjekt behöver ses över. En sådan översyn kan leda till ökade utgifter för den eller dem som skall svara för denna. Vidare skulle resultatet av översynen kunna bli att det anses föreligga ett behov av ökade insatser från Försvarsmaktens sida vid bevakningen och försvaret av skyddsobjekt och skyddsområden, något som i princip skulle leda till utgiftsökningar för staten.

## **7.1.2 Konsekvenser i regionalpolitiskt och i jämställdhetspolitiskt hänseende samt för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

### **Regionalpolitik**

De förslag som läggs fram i betänkandet har såvitt utredningen kan bedöma inte några regionalpolitiska konsekvenser.

## Jämställdhetspolitik

Av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig följer att varje polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. Denna skyldighet preciseras genom en tillämpningskungörelse (1958:262). Enligt 2 § kungörelsen får kvinnlig polispersonal – liksom personal vid Säkerhetspolisen – tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det oundgängligen nödvändigt. Utredningen föreslår att 1943 års lag upphävs. Ett genomförande av detta förslag skulle innebära att även 1958 års kungörelse förlorar betydelse och upphävs. Därigenom skulle en i författning fastlagd principiell olikhet i behandlingen av kvinnor och män försvinna. I praktiken genomgår dock även kvinnliga polismän den försvarsutbildning som ordnas inom polisväsendet och har också dessa polismän uppgifter inom det väpnade försvaret; så till vida skulle de nu nämnda författningsförändringarna inte ha några jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Enligt nuvarande ordning är det i huvudsak män som har stridsuppgifter inom det svenska totalförsvaret. Utredningens förslag i sig torde dock inte ha någon inverkan från jämställdhetssynpunkt i annat avseende än vad som nyss angetts. Primärt är det nämligen bl.a. rekryteringen av kvinnor resp. män till Försvarsmakten och lagstiftningen om vilka som är pliktiga att delta i det väpnade försvaret av landet som är bestämmande för om det på detta område föreligger några skillnader i jämställdhetshänseende.

Avslutningsvis bör sägas att utredningen har bedömt att det inte är möjligt att genomföra en djupare analys och redovisning i jämställdhetsperspektiv av förslagen.

## Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om att polisen skall ha permanent civil status motiveras bl.a. av att polisens insatser utanför det direkta väpnade försvaret torde bli ännu viktigare i krigstid än annars. Den ökade risk för att samhället förråas som torde föreligga i tid av krig och liknande kan motverkas av en väl fungerande polisorganisation. Ett genomförande av utredningens förslag om att utmönstra polisen ur det direkta väpnade försvaret av landet skulle alltså i princip leda till ökade möjligheter för polisen att förebygga och utreda brott i tid av krig och liknande. Samtidigt bör framhållas att polisens arbete vid höjd beredskap torde koncentreras till frågor av betydelse för totalförsvaret och att annan verksamhet då ges lägre prioritet.

Vid sidan av det som nu angetts synes förslagen inte leda till några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.



## 7.2 Framställningar som regeringen har överlämnat till utredningen

Regeringen har till utredningen lämnat över två framställningar. Den ena framställningen är från reservofficeren Thorulf Arwidson och den andra är från Civilpliktsrådet. Vid ett utredningssammanträde har Thorulf Arwidson muntligt utvecklat sina synpunkter och gett in visst skriftligt material.

### 7.2.1 Thorulf Arwidsons framställning

Enligt 4 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall de som kallas in till tjänstgöring anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred tilldelats personlig militär utrustning skall dock anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder. Den senare bestämmelsen tar sikte bl.a. på reservofficerare.

I den personliga militära utrustning som reservofficerare tilldelas redan i fred, och som dessa förvarar i sina bostäder, ingick tidigare handeldvapen (pistol). Sedan början av 1990-talet ingår emellertid normalt inte pistol eller något annat handeldvapen i den personliga militära utrustning som reservofficerarna skall förvara i bostaden. Försvarsmakten kan dock besluta att vapen skall lämnas ut till reservofficerare för förvaring t.ex. i bostaden, om så är motiverat av beredskapshänsyn.

Thorulf Arwidson har angett att reservofficerare instrueras att i händelse av krig skyndsamt bege sig från bostaden till tjänstgöringsplatsen och att under denna resa vara iförd sin militära tjänstedräkt. Enligt 4 § totalförsvarets folkrättsförordning intar reservofficeren redan då ställning som kombattant och utgör ett legitimt militärt mål, men trots detta kan det alltså – har Thorulf Arwidson vidare anført – inträffa att reservofficeren inte har tillgång till något vapen för självförsvar. Thorulf Arwidson har ställt frågan, om det är lämpligt och godtagbart att krigsman som även är kombattant är skyldig att i krig uppträda i uniform och med utrustning men utan tillgång till vapen. Som svar på frågan har han föreslagit att den nationella regleringen om vem som är kombattant ändras så, att kombattantstatus för reservofficerare inträder när vederbörande har tilldelats vapen för personligt bruk. Som alternativa förslag har han angett att skyldigheten för den enskilde att inställa sig iförd uniform inte skall inträda förrän denne har tilldelats vapen för personligt bruk, eller att officerare inte skall erhålla personlig utrustning förrän de har kommit till



mobiliseringsplatsen och då, lika med tjänstepliktiga, fått ställning av kombattant.

Utredningen har i sitt förslag till ny folkrättsförordning utformat 4 § så, att de som i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall anses som kombattanter då tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats vapen. I författningskommentaren till 4 § har utredningen angett att det får förutsättas att Försvarsmakten genom verkställighetsföreskrifter eller på annat sätt ser till att reservofficerare som inte har tilldelats vapen ej är uniformerade under resa till inställelseplatsen. Utredningen anser att den på detta sätt har föreslagit en lösning på det problem som Thorulf Arwidson har tagit upp.

## 7.2.2 Civilpliktsrådets framställning

Den framställning som Civilpliktsrådet har gett in mynnar ut i att de civilpliktigas folkrättsliga ställning bör ses över, att det bör undersökas om folkrättens krav innebär att ändringar bör göras i fråga om de civilpliktigas uppgifter samt att det bör undersökas om en civilpliktig med "vapenfri status" kan bibehålla sin status om han eller hon tvingas att bära och lossa ammunition.

Utredningen vill inledningsvis peka på följande.

Totalförsvaret är, som framgår av 1 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (i det följande benämnd pliktlagen), en angelägenhet för hela befolkningen. Den som är totalförsvarspiktig är enligt 1 kap. 3 § 2 pliktlagen skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringen fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 4 § första stycket pliktlagen). Civilplikten skall fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningstjänst (1 kap. 6 § pliktlagen). I en bilaga till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt anges de verksamheter i vilka civilplikt får fullgöras; det är vissa verksamheter i det civila försvaret resp. i Försvarsmakten.

En totalförsvarspiktig som kan antas ha en så allvarlig övertygelse rörande bruk av vapen mot annan att övertygelsen är oförenlig med en tjänstgöring som är förenad med bruk av vapen, skall efter ansökan få rätt att vara vapenfri (3 kap. 16 § pliktlagen). En totalförsvarspiktig som har fått rätt att vara vapenfri får inte skrivas in för utbildning till en befattning som är förenad med bruk av vapen eller mot sin vilja skrivas in för tjänstgöring i Försvarsmakten (3 kap. 21 § första meningen pliktlagen).



Civilpliktsrådets framställning föranleder följande kommentarer från utredningens sida.

I likhet med andra personer medverkar den civilpliktige i det svenska totalförsvaret. Från folkrättslig synpunkt är, som också Civilpliktsrådet har berört, en civilpliktig att kvalificera som civil, i vissa fall hörande till undergruppen civila åtföljande stridskrafterna. Den civilpliktiges status av civil är i och för sig inte beroende av om han eller hon är vapenfri eller ej.

Folkrätten föreskriver bl.a. att civila inte skall bli utsatta för anfall och att civil egendom inte får utsättas för anfall eller för repressalier; anfall skall vara strängt begränsade till militära mål. Däremot har folkrätten inte den innebörden att civila skall vara helt förskonade från negativa följder av en väpnad konflikt. Även en civilpliktig kan alltså indirekt drabbas menligt av en konflikt, t.ex. om han eller hon befinner sig i närheten av ett militärt mål som utsätts för anfall.

Frågan om de civilpliktigas folkrättsliga ställning behöver enligt utredningens mening inte ses över, eftersom den inte kan anses oklar. Från folkrättsliga synpunkter finns det inte heller anledning att ändra de civilpliktigas uppgifter inom totalförsvaret.

Vad slutligen gäller Civilpliktsrådets fråga huruvida en civilpliktig med rätt att vara vapenfri kan bibehålla sin status även om han eller hon måste bära ammunition, har utredningen följande att anföra. Enligt artikel 51.3 i det första tilläggsprotokollet av år 1977 till 1949 års fyra Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer skall civila åtnjuta skydd som civila, med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna. En civilpliktig som aktivt deltar i fientligheterna utgör alltså då ett legitimt mål för anfall samt är en s.k. illegal krigsdeltagare som riskerar att därför bli av motståndaren ställd till ansvar i en rättslig process. Enligt utredningen saknas det stöd i folkrätten för uppfattningen att de personer som lastar eller lossar ammunition, utan att i övrigt använda vapen eller betjäna vapensystem mot fientliga trupper, skulle anses ta aktiv del i fientligheterna. Vidare utgår utredningen från att det hos vederbörande myndigheter etc. finns kunskap om att folkrätten förbjuder att civila direkt deltar i fientligheterna och att man inte kommer att föreskriva eller på annat sätt medverka till att exempelvis civilpliktiga utför uppgifter som står i strid med detta förbud.

## 8 Den rättsliga regleringen

**Utredningens förslag:** Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) bör ersättas av en ny förordning i ämnet. Bland annat som en följd av att poliser samt civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall vara kombattanter innehåller förslaget till ny förordning vissa ändringar i förhållande till den nuvarande förordningen. Vidare föreslås att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig upphävs samt att ändringar görs i brottsbalkens regler om krigsmannaansvar och i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

### 8.1 Inledning

På många håll i den svenska interna rätten återspeglas den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter ("krigets lagar"). Blott några exempel skall anges här.

I brottsbalken finns i 2 kap. 7 § bestämmelser om begränsningar i svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet till följd av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser m.m., något som har bäring bl.a. på kombattanter från främmande makt. Brottsbalken innehåller vidare bestämmelser om brott av krigsmän (21 kap.) och om straff för den som gör sig skyldig till folkrättsbrott eller till olovlig befattningsmed kemiska vapen (22 kap. 6 § resp. 22 kap. 6 a §). I lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. meddelas föreskrifter bl.a. om förbud mot bruk i vissa fall av rödakorsmärket, det internationella kännetecknet för civilförsvaret och andra kännetecken. Enligt 6 kap. 18 § lagen (1994:1720) om civilt försvaret skall ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var skyddsrummet finns. Skyltningen skall enligt Statens räddningsverks föreskrifter ske med användande av skyltar som Räddningsverket har fastställt och som återger det internationella känneteck-



net för civilförsvar. I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) finns föreskrifter till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av regler i den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter vad avser folkrättslig ställning för personal samt om identitetskort, kännetecken, utmärkning m.m. Förordningen (1994:536) om folkrättslig granskning av vapenprojekt innehåller regler som har sin utgångspunkt i artikel 36 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års fyra Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer.

## 8.2 Uppdraget

Uppdraget att föreslå en rättslig reglering är begränsat så till vida som det är inriktat på en reglering av *totalförsvarspersonalens uppgifter och folkrättsliga ställning*. Det är däremot inte en uppgift för utredningen att gå in på andra frågor med anknytning till krigets lagar, t.ex. om utmärkning av byggnader och materiel med internationella kännetecken. I gränsområdet ligger spörsmålet om skyldighet för totalförsvarspersonal att vara försedd med identitetskort och armbindlar; den frågan tas upp i det följande.

## 8.3 Totalförsvaret och personalen inom detta

Totalförsvaret definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsberedskap kan beredskapen höjas till antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Samlingsbeteckningen för dessa beredskapsgrader är höjd beredskap. Under högsta beredskap, som råder bl.a. om landet är i krig, är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap bl.a. om landet är i krigsfara.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvaret är alltså viss *verksamhet*, inte en myndighet eller organisation, och är enligt 1 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (pliktlagen) en angelägenhet för hela befolkningen. Denna verksamhet bygger på och är i sig obetydlig utsträckning en fortsättning av verksamheter som förekommer i fred.

Som en samlingsbeteckning på de fysiska personer som deltar i totalförsvaret används ibland – så även i denna framställning – uttrycket *totalförsvarspersonal*. Denna personal är såväl i fred som under höjd

beredskap sysselsatt inom skilda delar av samhället. Vissa skall kunna aktivt delta i det väpnade försvaret, andra skall verka inom den civila hälso- och sjukvården, åter andra skall fortsätta att driva näringsverksamhet, osv.

## 8.4 Beredskapsförberedelser

För statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Försvarsmakten, innehåller beredskapsförordningen (1993:242) föreskrifter om beredskapsplaneringen vid myndigheterna. Om kommuners, landstings och kyrkliga kommuners skyldighet att vidta behövliga beredskapsförberedelser m.m. finns bestämmelser i lagen om civilt försvar med därtill hörande förordning (1995:128). Även näringsidkare m.fl. kan ha en plikt att delta i totalförsvarsplaneringen, se huvudbestämmelserna härom i lagen 1982:1004.

Utgångspunkten är som antytts att den fredstida samhällsverksamheten – inom den offentliga såväl som den privata sektorn – skall eller förutsätts fortsätta under höjd beredskap. I 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap meddelas föreskrifter om att vid höjd beredskap kommuner, landsting och kyrkliga kommuner skall vidta de särskilda åtgärder bl.a. i fråga om planering och inriktning av verksamheten och tjänstgöring för personal som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. På motsvarande sätt skall enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta åtgärder i fråga om planering etc.

För att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov av egendom eller tjänster i krig m.m. ger förfogandelagen (1978:262) möjlighet för regeringen eller, efter dess bemyndigande, kommuner, landsting eller statliga myndigheter att, bl.a., ålägga ägare eller innehavare av industrianläggning eller annan anläggning att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning.

Framställningen i det föregående är på intet sätt heltäckande. Långt mer skulle kunna sägas om verksamhet under höjd beredskap och om författningar på området.



## 8.5 Nuvarande reglering om folkrättslig ställning

Regler i svensk rätt som ger uttryck för att viss folkrättslig status tillkommer en personkategori inverkar i och för sig inte på innebörden av folkrättens regler i ämnet. Enbart det förhållandet att man i en svensk föreskrift anger t.ex. att de som hör till en viss personkategori skall anses som kombattanter leder alltså inte till att denna kategori *folkrättsligt* har sådan status.

I svensk rätt förekommer inte någon vittomfattande regelflora med avseende på den folkrättsliga ställning som i tid av väpnad konflikt och under ockupation skall anses tillkomma olika personkategorier. Som redan påpekats innehåller dock totalförsvarets folkrättsförordning bestämmelser i ämnet. Där meddelas sålunda föreskrifter om vilka personkategorier som skall anses som kombattanter, civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal, sjuälavårdspersonal, civila åtföljande stridskrafterna resp. civil personal. Enligt 1 § första stycket förordningen gäller denna för myndigheterna under regeringen, men likväl finns det i reglerna nämnd personal som tjänstgör hos kommuner och landsting m.fl. organ som inte är myndigheter under regeringen.

Det bör infogas att kombattantbegreppet framträder indirekt i de bestämmelser om straffrättsligt och disciplinärt ansvar inom totalförsvaret som gäller när landet är i krig m.m.; genom dessa vill man uppfylla det folkrättsliga kravet att landets väpnade styrkor skall vara underkastade ett internt disciplinärt system (jfr Lena Holmqvist m.fl., *Brottbalken* s. 21:9). Flertalet av dem som enligt folkrättsförordningen skall anses som kombattanter är sålunda "krigsmän" vid tillämpningen av bestämmelserna i 21 kap. brottbalken om brott av krigsmän. Dock räknas även sjukvårdspersonal och sjuälavårdspersonal vid Försvarsmakten som krigsmän fast de inte har kombattantstatus, medan tullpersonal som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. anses som kombattanter (3 § 4 folkrättsförordningen) men åtminstone i princip inte omfattas av det nu nämnda krigsmannaansvaret. Disciplinansvarsfrågor regleras av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen) och förordningen (1995:241) i samma ämne.

## 8.6 Totalförsvarspersonalen

### 8.6.1 Utgångspunkter

Under höjd beredskap – liksom annars – är det många som till följd av sin *anställning* har uppgifter inom totalförsvaret. För andra kan det vara någon annan form av frivilligt åtagande som ligger till grund för medverkan; det gäller personal i hemvärnet och andra *frivilliga* i det militära eller civila försvaret. För en stor del av befolkningen föreligger en *lagfäst skyldighet* att medverka inom totalförsvaret när det behövs för att trygga totalförsvarets personalförsörjning. Enligt pliktlagen är sålunda varje svensk medborgare – liksom envar annan som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige – totalförsvarspliktig från början av det kalenderår han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när denne fyller 70 år. Den totalförsvarspliktige är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringen fullgörs som värnplikt (gäller litet förenklat återgivet endast för män mellan 19 och 47 år som är svenska medborgare), civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

### 8.6.2 Vissa personalkategorier enligt folkrättsförordningen

På annat håll i betänkandet lämnar utredningen en beskrivning av de uppgifter som polismän, hemvärnets personal, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter samt gränsövervakningspersonalen har i totalförsvaret. Gemensamt för de där behandlade grupperna är att de enligt 2 eller 3 § folkrättsförordningen skall anses som kombattanter. Beträffande polismän samt civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter föreslår utredningen att dessa inte skall vara kombattanter.

I det närmast följande kommer utredningen att koncentrera framställningen till andra personkategorier, nämligen sådana som enligt folkrättsförordningen inte har kombattantstatus – civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal, sjuksköterskors personal, civila åtföljande stridskrafterna resp. civil personal –, men först sägs något om personal i Försvarsmakten.



### **De som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation**

De som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation skall enligt 2 § folkrättsförordningen anses som kombattanter, såvida de inte hör till sjukvårdspersonalen eller själavårdspersonalen. Till denna kategori kombattanter hör anställda – t.ex. yrkesofficerare och reservofficerare, men även s.k. civil personal – och värnpliktiga som är krigsplacerade i Försvarsmakten samt frivilliga vilka slutit avtal om tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation och ingår i denna.

Enligt artikel 43.2 i tilläggsprotokoll I är medlemmar av en parts i konflikten väpnade styrkor – andra än sjukvårdspersonal och själavårdspersonal – kombattanter, "dvs de är berättigade att direkt delta i fientligheterna". Det skulle kunna diskuteras t.ex. om samtliga i Försvarsmakten anställda, alltså även de som är civil personal, folkrättsligt är eller måste klassificeras som kombattanter. Vidare må anföras att det sätt på vilket 2 § folkrättsförordningen är utformad, att som kombattanter anses de som "tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation", innebär att ej krigsplacerad personal inte har sådan status. Värnpliktiga som genomgår grundutbildning räknas alltså inte enligt folkrättsförordningen som kombattanter; krigsplacering sker först efter grundutbildning.

Enligt 4 § folkrättsförordningen skall de som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. Denna regel tar sikte på i första hand värnpliktiga. De som redan i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall dock anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder. Denna undantagsregel har avseende på yrkesofficerare och reservofficerare samt hemvärnsmän.

Under den tid när den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall kombattanter vid tjänstgöring vara försedda med identitetskort som utvisar deras folkrättsliga ställning (17 § folkrättsförordningen). Föreskriften har sin utgångspunkt i artikel 17 i III Genèvekonventionen av år 1949, enligt vilken varje stridande part är skyldig att förse alla under dess domvärjo ställda personer, som kan bli krigsfångar, med identitetskort.

Försvarsmakten skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att kombattanterna i dess krigsorganisation skall kunna föras med identitetskort (18 § första stycket folkrättsförordningen).

## Civildörsvarspersonal

Som civilförsvarspersonal anses enligt 6 § folkrättsförordningen de som under höjd beredskap tjänstgör i räddningskåren eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen. Som civilförsvarspersonal anses även annan personal som på anmodan av en räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

Bestämmelser om *räddningskåren* finns i räddningstjänstlagen och i den därtill hörande förordningen (1986:1107). Räddningstjänst är de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. I varje kommun skall det finnas en räddningskår som skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt lagen. Räddningskåren består av personal som är anställd på heltid eller deltid. Under höjd beredskap kan räddningskåren förstärkas med personal som är inskriven för civilplikt.

Under höjd beredskap har räddningskåren vissa uppgifter utöver dem som gäller annars enligt räddningstjänstlagen. Bland annat skall räddningskåren delta i åtgärder för befolkningsskydd (bestämmelser om räddningstjänst under krig m.m. finns i 64–68 §§ räddningstjänstlagen, se även 71–74 §§ räddningstjänstförordningen).

*Befolkningsskydd* är enligt 1 kap. 2 § lagen om civilt försvar åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Sådana åtgärder är utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd, mörkläggning, information om självskydd samt kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt paragrafen skall kunna bedrivas. Under höjd beredskap liksom i fred är det kommunalanställda som är verksamma inom befolkningsskyddet. Personalförsörjningen tillgodoses även med frivilliga samt civilpliktiga och sådana som fullgör allmän tjänsteplikt enligt plikt-lagen.

Bestämmelserna i 6 § folkrättsförordningen har sin folkrättsliga utgångspunkt i reglerna om civilförsvarsorganisationers personal (artikel 61 c och artikel 62.2 i tilläggsprotokoll I). Det kan emellertid noteras att folkrättens regler om folkrättslig status är tillämpliga när en väpnad konflikt är för handen och vid ockupation medan definitionen i folkrättsförordningen anger att det är fråga om personal som tjänstgör under höjd beredskap.



När den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall, föreskrivs det i 17 § folkrättsförordningen, civilförsvarspersonalen vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen och med armbindel med det internationella tecknet för civilförsvar. Statens räddningsverk, som är funktionsansvarig myndighet på området (funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst), har anskaffat armbindlar åt personal som skall ha civilförsvarsstatus. I tiden före den 1 juli 1995 fanns det en statlig civilförsvarsorganisation, och Räddningsverket hade tillsammans med länsstyrelserna utarbetat en datorbaserad rutin enligt vilken civilförsvarspersonal skulle erhålla identitetskort i samband med inkallelse till tjänstgöring. Sedan den 1 juli 1995 är det emellertid i huvudsak kommunerna som ansvarar för den tidigare civilförsvarsorganisationens uppgifter under höjd beredskap. Inkallelse av personal skall numera ske genom Totalförsvarets pliktverks försorg. Pliktverket har inte någon datorstödd rutin av det slag som Räddningsverket hade vad gäller identitetskort till personalen. – Räddningsverket har inte utfärdat några föreskrifter angående identitetskort och armbindlar åt personal med civilförsvarsstatus, under hänvisning bl.a. till att dessa inte skulle gälla för kommunerna.

I anslutning härtil kan följande anmärkas. Det är alltså Räddningsverket som är funktionsansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst, men nu för tiden är det i allt väsentligt kommunerna som ansvarar för verksamheter där personalen kan ha civilförsvarsstatus. Numera har Räddningsverket inte heller något ansvar för registerhållning och inkallelser av denna personal. Mot denna bakgrund synes det finnas skäl att överväga om någon annan än Räddningsverket bör svara för de frestida förberedelserna avseende identitetskort. Ett spørsmål i anslutning härtil är i vad mån Räddningsverket kan med stöd av ett bemyndigande i förordning utfärda till kommuner (eller enskilda) riktade föreskrifter om identitetskort och armbindlar. Utredningen konstaterar att frågor av detta slag ligger utanför ramen för utredningsuppdraget.

### **Sjukvårdspersonal**

Som sjukvårdspersonal anses enligt 8 § folkrättsförordningen all personal som under höjd beredskap uteslutande har till uppgift att sörja för de skadades och sjukas välbefinnande genom förebyggande eller vårdande åtgärder inom den civila eller militära hälso- och sjukvården, tandvården eller veterinärverksamheten eller inom den kommunala tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet. I artikel 8 c och 8 e i tilläggsproto-



koll I ges en definition av vilka som är sjukvårdspersonal, se även artiklarna 24–26 i I Genèvekonventionen och jfr artikel 8 k i protokollet.

Till kategorin sjukvårdspersonal hör alltså enligt folkrättsförordningen bl.a. personal inom den civila eller militära *hälso- och sjukvården*. I fråga om den militära hälso- och sjukvården – dvs. den som ingår i Försvarsmakten – består personalen i krigsorganisationen av anställda såsom yrkesofficerare och reservofficerare samt värnpliktiga och civilpliktiga. Hit räknas bl.a. sjukvårdsmän, vilka är exempelvis skyttesoldater som därjämte är utbildade för att fungera som sjukvårdare vid behov. Under höjd beredskap kommer den civila sidan att utgöras av dels personer inom den av kommuner och landsting bedriva offentliga vården, dels de privatpraktiserande läkare (näringsidkare) och andra som tjänstgör hos privata vårdgivare som fortsätter sin verksamhet. Tanken är att personalförsörjningen inom den offentliga vården skall ordnas på så sätt att anställda och frivilligpersonal tjänstgör och att i andra hand pliktpersonal tas i anspråk.

I Försvarsmaktens krigsorganisation består *tandvårdspersonalen* av yrkesofficerare och värnpliktiga. Den civila tandvården under höjd beredskap är för närvarande inte planlagd i detalj. Men enligt de planer som finns skall den bygga på folktandvården, vid behov förstärkt med tandläkare som annars är privatpraktiserande.

Som sjukvårdspersonal skall enligt folkrättsförordningen vidare räknas personer inom den civila eller militära *veterinärverksamheten*. Veterinärpersonalen i Försvarsmaktens krigsorganisation består av yrkesofficerare, reservofficerare och värnpliktiga som sysslar med — som det betecknas — förebyggande hälsovård. Inom den civila veterinärverksamheten finns i fredstid dels statligt anställd veterinärpersonal, dels veterinärpersonal hos kommuner, dels veterinärpersonal hos stiftelser och andra enskilda rättssubjekt. Vissa sysslar med djurvård medan andra sysslar med kontroll av livsmedel, vatten och liknande; de kan även ha uppgifter av båda slagen. Enligt beredskapsplaneringen förutsätts den civila veterinärverksamheten — för vilken regler meddelas i krigsveterinärförordningen (1981:648) — fortsätta under höjd beredskap. Avtal om frivillig tjänstgöring skall träffas mellan å ena sidan staten genom Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk eller länsstyrelse och å andra sidan enskilda. I den mån behovet av veterinärpersonal inte kan täckas på detta sätt, kommer civilpliktiga att tas i anspråk. Också inom den civila veterinärverksamheten skulle det kunna förekomma personal som tjänstgör med allmän tjänsteplikt.

Personalen inom den *kommunala tillsynen på miljö- och hälso-skyddsområdet* — veterinärer och inspektörer — kommer under höjd beredskap liksom annars att bestå av kommunalanställda.



Sjukvårdspersonalen skall under den tid när den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig vara försedd med identitetskort och med armbindel med rödakorstecknet, föreskrivs det i 17 § folkrättsförordningen. Det är Försvarsmakten och de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen som under fredstid skall meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att personalen skall kunna förses med dessa kort och kännetecken (18 § första stycket folkrättsförordningen). Socialstyrelsen har införskaffat identitetskort och armbindlar åt personal inom den civila hälso- och sjukvården. Däremot har Jordbruksverket inte vidtagit några motsvarande åtgärder avseende personalen inom den civila veterinärverksamheten.

### **Själavårdspersonal**

Som själavårdspersonal anses enligt 12 § första stycket folkrättsförordningen fältpräster och andra präster, om de är knutna till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården (jfr artikel 8 d i tilläggsprotokoll I).

Till Försvarsmaktens krigsorganisation är präster i Svenska kyrkan och pastorer eller motsvarande i andra samfund knutna. Enligt 2 § folkrättsförordningen anses dessa inte som kombattanter (jfr artikel 43.2 i tilläggsprotokoll I).

Vid sjukhus inom den civila hälso- och sjukvården förekommer själavårdspersonal i form dels av präster i Svenska kyrkan och dels av pastorer i vissa andra kristna samfund. De är inte anställda hos sjukvårdshuvudmännen utan av resp. samfund men tjänstgör alltså vid sjukhus. – Det händer att själasörjare från andra samfund i denna sin egenkap kommer till sjukhus t.ex. efter begäran av patient.

Under den tid när den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall själavårdspersonalen vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen och med armbindel med rödakorstecknet. Försvarsmakten skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att den själavårdspersonal som är knuten dit skall kunna förses med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen och med armbindlar. (17 § och 18 § första stycket folkrättsförordningen.)

Svenska kyrkans centralstyrelse skall enligt 15 § tredje stycket beredskapsförordningen leda och samordna den kyrkliga beredskapen i enlighet med vad centralstyrelsen avtalar med kyrkliga kommuner och andra trossamfund. Centralstyrelsen är dock inte någon funktionsansva-

rig myndighet i beredskapsförordningens bemärkelse och skall alltså inte enligt folkrättsförordningen vidta förberedande åtgärder vad avser identitetskort och armbindlar. Som berörts innehåller lagen om civilt försvar bestämmelser om kyrkliga kommuners skyldighet att vidta beredskapsförberedelser åt den civila självårdspersonalen. I lagen finns även föreskrivet om kyrkorådets – eller motsvarande organs – ansvar inom det civila försvaret. Från Svenska kyrkan centralt lämnas information till de kyrkliga kommunerna i syfte att hos dessa öka kunskapen och medvetenheten om krigets lagar.

### **Civila åtföljande stridskrafterna**

Den folkrättsliga definitionen av civila åtföljande stridskrafterna finns i artikel 4 A 4 i III Genèvekonventionen. Den som hör till denna kategori har status av krigsfånge, om han faller i fiendens våld. Enligt konventionen skall civila åtföljande stridskrafterna vara bemyndigade av de stridskrafter som de åtföljer, vilka för detta ändamål skall ha försett dem med identitetskort.

Som civila åtföljande stridskrafterna anses enligt 13 § folkrättsförordningen de som utför arbete åt ett militärt förband enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten utan att de tjänstgör vid förbandet och utan att de har stridsuppgifter. Enligt 18 § tredje stycket folkrättsförordningen skall Försvarsmakten efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att de civila åtföljande stridskrafterna vid behov skall kunna förses med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen. Försvarsmakten har utfärdat sådana föreskrifter (FFS 1996:4). Till de civila åtföljande Försvarsmakten räknas bl.a. underhållspersonal t.ex. inom byggnads- och reparationsberedskapen (jfr förordningen [1989:205] härom), civila förare av fordon och teleoperatörer.

### **Civil personal**

Enligt 15 § folkrättsförordningen skall all övrig personal – dvs. personal som inte tas upp i föregående bestämmelser i förordningen – anses som "civil personal".

Just uttrycket "civil personal" förekommer inte i folkrätten. Däremot finns en huvudgrupp kallad civilbefolkningen omfattande alla civila personer (artikel 50.1–2 i tilläggsprotokoll I).



## 8.7 Förslagen till reglering

### 8.7.1 Måste föreskrifter om folkrättslig ställning meddelas i lag?

Beträffande föreskrifter om *folkrättslig ställning* för totalförsvarspersonal framhålls i direktiven att sådana regler nu finns enbart i förordningsform, dvs. i föreskrifter som är meddelade av regeringen, trots att personalen i många fall tjänstgör i kommuner och landsting eller hos enskilda rättssubjekt. Den principiella fråga som sålunda uppmärksammas är huruvida bestämmelser i detta ämne måste meddelas genom föreskrifter beslutade av riksdagen – dvs. genom lag – för att gälla även för personal hos kommuner, landsting, kyrkliga kommuner och enskilda rättssubjekt (jfr genomgången i det föregående).

Principfrågan är att bedöma enligt regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Enligt dessa skall föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag (8 kap. 2 §). Genom lag meddelas även föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, om de gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 3 §). Också föreskrifter om kommunernas och landstingens samt de kyrkliga kommunernas åligganden skall meddelas genom lag (8 kap. 5 § och övergångsbestämmelserna punkten 13 till regeringsformen). Regeringsformen ger emellertid möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i vissa av de ämnen som omfattas av 8 kap. 2, 3 och 5 §§. Vidare har regeringen, enligt 8 kap. 13 § regeringsformen, behörighet att utfärda dels föreskrifter om verkställighet av lag och dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (regeringen får dock i princip inte meddela sådana föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter).

De bestämmelser om folkrättslig ställning som finns i folkrättsförordningen är, som utredningen ser saken, snarast ett sätt på vilket staten – regeringen – har sökt att kvalificera totalförsvarspersonalen med utgångspunkt i de personkategorier som nämns i krigets lagar. Bestämmelserna har en upplysande funktion dels inom vårt land, dels i förhållande till omvärlden i fråga om vilka som skall vara kombattanter, civilförsvarspersonal osv. Däremot har bestämmelserna i sig inte någon egentlig rättsverkan enskilda inbördes. Reglerna innebär inte någon inskränkning i enskilds handlingsfrihet och är inte heller på annat sätt betungande för enskild. Av bestämmelserna i sig följer inte något så-



dant åliggande för kommunerna, landstingen eller de kyrkliga kommunerna som avses i 8 kap. 5 § regeringsformen. Bestämmelserna förutsätter emellertid att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna fullgör sina åligganden enligt den lagstiftning som reglerar berörda verksamheter, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och räddningstjänstlagen.

Slutsatsen av det anförda är att föreskrifter om den folkrättsliga ställning som man från svensk sida anser tillkommer olika personkategorier i totalförsvaret m.m. inte enligt regeringsformen måste meddelas genom lag utan kan meddelas genom förordning, även med avseende på personer som är verksamma hos kommuner, landsting, kyrkliga kommuner eller enskilda rättssubjekt. Sak samma gäller bestämmelser om när en viss folkrättslig ställning skall anses vara för handen, dvs. dess utsträckning i tiden. Samtidigt bör sägas att det inte föreligger hinder mot att meddela sådana föreskrifter genom lag. Det kunde hävdas att föreskrifter som syftar till att i vårt land genomföra regler i den internationella humanitära rätten bör meddelas genom lag; reglernas betydelse från saklig synpunkt skulle motivera lagform. Utredningen har dock stannat för att föreslå att föreskrifterna meddelas genom förordning.

## 8.7.2 Vilken reglering behövs i fråga om identitetskort och armbindlar?

Som framgått föreskrivs i 17 § folkrättsförordningen att viss personal vid tjänstgöring under den tid när den internationella humanitära rätten är tillämplig skall vara försedd med identitetskort och, såvitt gäller vissa grupper, armbindel. Dessa personalkategorier kommer att tjänstgöra vid statliga myndigheter, kommuner, landsting, kyrkliga kommuner, näringsidkare etc., alltså spridd över hela samhället. (De civila åtföljande, som enligt 18 § tredje stycket skall vara försedda med identitetskort, är verksamma vid Försvarsmaktens förband.)

Det nu sagda väcker frågan, huruvida bestämmelser om att personal skall vara försedd med identitetskort eller med armbindel måste, för att bli bindande gentemot enskilda och kommuner, meddelas genom lag. Det kan inskjutas att det i lag, nämligen lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m., finns föreskrifter om tillåten och om förbjuden användning av bl.a. rödakorstecknet och det internationella kännetecknet för civilförsvar samt att det har förevarit kontakter mellan utredningen och Justitiedepartementet med anledning av att nämnda lag är föremål för ett lagstiftningsärende i departementet.

En grundläggande fråga är emellertid om det över huvud taget behövs några av riksdagen eller regeringen meddelade föreskrifter om att



personalen skall vara försedd med identitetskort och, i vissa fall, med armbindel. Om detta har utredningen följande kommentarer.

Som det nu är skall Försvarsmakten samt statliga myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att personalen skall kunna föras med identitetskort och armbindlar. Detta innebär att det i princip är staten genom dessa myndigheter som skall svara för åtgärderna. Enskilda, kommuner och landsting åsamkas inte några utgifter härvidlag (om kyrkliga kommuner, se i det följande). Däremot krävs naturligtvis att de ser till att identitetskorten och armbindlarna kommer till användning i händelse av väpnad konflikt; så till vida fordras medverkan från deras sida.

De kategorier personal som skall vara försedda med identitetskort och i vissa fall armbindel är i stor utsträckning knutna till någon statlig myndighet eller någon kommun eller något landsting. Personalen där – antingen det är fråga om anställda, frivilliga eller pliktpersonal – utför sina uppgifter som ett led i en verksamhet som myndigheten, kommunen eller landstinget fullgör inom totalförsvaret och som skall eller i varje fall förutsatts fortgå under höjd beredskap.

Identitetskorten och armbindlarna skall för motståndaren visa den folkrättsliga status som vederbörande har. Det handlar om ett slags "bevismedel" som syftar till att upplysa motståndaren om t.ex. att en person hör till sjukvårdspersonalen och åtnjuter det därmed förbundna folkrättsliga skyddet.

Att exempelvis sjukvårdspersonalen i Försvarsmakten och vid landstingen är försedd med identitetskort och armbindlar när landet är i krig torde visserligen inte i alla lägen vara en nödvändig förutsättning för att sjukvårdsverksamheten skall kunna bedrivas då. Det får däremot anses vara ett naturligt utflöde av att verksamheten skall bedrivas under så goda betingelser som möjligt. Enligt utredningens bedömning ter det sig föga troligt att man t.ex. hos ett landsting skulle motsätta sig att dess sjukvårdspersonal blev försedd med identitetskort och armbindlar som staten tillhandahåller. Över huvud taget får det förutsättas att berörda myndigheter, kommuner, landsting etc. har ett eget intresse av och ser till att personalen är försedd med identitetskort och armbindlar.

Beträffande själavårdspersonal som inte är knuten till Försvarsmakten bör följande sägas. Till denna grupp hör som redovisats dels präster i Svenska kyrkan, dels präster i andra samfund. Svenska kyrkan är offentligrättsligt reglerad och består av såväl statliga som kommunala organ (med verkan fr.o.m. år 2000 kan en förändring inträda, om relationen mellan staten och Svenska kyrkan ändras i enlighet med nu vilande grundlagsförslag om en lag om trossamfund; Svenska kyrkan skulle då bli ett sådant trossamfund).

För Svenska kyrkan och andra samfund finns det som redan angetts inte någon funktionsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen. Det finns alltså inte någon statlig myndighet som tillhandahåller identitetskort eller armbindlar åt självårdspersonalen utanför Försvarsmakten. Samfundet måste därför på annat sätt ordna saken, vilket kan medföra utgifter för dem. Denna aspekt bör uppmärksammas bl.a. vid beredskapsplaneringen hos de kyrkliga kommunerna, varvid lämpliga åtgärder kan vidtas. Saken synes även böra beaktas inom ramen för de kyrkliga kommunernas samverkan med andra trossamfund i enlighet med lagen om civilt försvar. Det torde också vara av vikt att frågan dryftas inför den förändring av relationen mellan staten och Svenska kyrkan som kan komma att genomföras per ingången av år 2000.

Utredningens överväganden om behovet av en genom lag eller förordning meddelad reglering av frågan om identitetskort och armbindlar för totalförsvarspersonal är följande.

Den hittillsvarande ordningen, enligt vilken det i princip är staten genom Försvarsmakten och funktionsansvariga myndigheter som svarar för förberedande åtgärder med avseende på identitetskort och armbindlar, bör bestå. Föreskrifter härom kan meddelas genom förordning, dvs. av regeringen.

Däremot kan det inte anses föreligga något behov av att genom lag eller förordning meddela föreskrifter om att personalkategorierna i fråga skall vara försedda med identitetskort och, i vissa fall, armbindlar. Det fordras alltså inte några föreskrifter av det slag som meddelas i 17 § i den nu gällande folkrättsförordningen. Som redan anförts får det förutsättas att berörda myndigheter etc. ser till att personalen är försedd med identitetskort och armbindlar.

Utredningen vill avslutningsvis understryka vikten av att information om innehållet i krigets lagar sprids på lämpligt sätt, bl.a. till dem som skall vara försedda med identitetskort eller armbindlar (jfr artikel 83 i tilläggsprotokoll I samt 20 § den nuvarande folkrättsförordningen och 2 kap. 1 § lagen om civilt försvar). Sådan informations-spridning spelar naturligtvis en stor för att inte säga avgörande roll i sammanhanget.



### 8.7.3 Utredningens författningsförslag i korthet

#### **En ny folkrättsförordning**

Utredningen föreslår att totalförsvarets folkrättsförordning ersätts av en ny förordning i ämnet. Den nya förordningens tillämpningsområde skall inte vara generellt avgränsat till myndigheter under regeringen. Med hänsyn till att namnet på den nuvarande förordningen är väl etablerat och till att de föreslagna ändringarna i sak inte är särskilt omfattande, har utredningen valt att ge den föreslagna förordningen samma namn som den nu gällande.

Den föreslagna förordningen innehåller den huvudsakliga förändringen att polisen, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte räknas upp bland dem som skall vara kombattanter. Vidare föreslås nya föreskrifter beträffande sjukvårdspersonalen. Än vidare byts uttrycket "civil personal" ut mot "civila". Utredningen föreslår även vissa andra i förhållande till folkrättsförordningen annorlunda formuleringar, i syfte bl.a. att bringa föreskrifterna i närmare överensstämmelse med folkrätten. Därtill innehåller förslaget till förordning en föreskrift om att den som i fred har tilldelats personlig militär utrustning – det gäller bl.a. reservofficerare – är kombattant när tjänstgöringsskyldigheten inträder, och således även under resa från bostaden till mobiliseringsplatsen, förutsatt att han har tilldelats tjänstevapen.

Som redan angetts anser utredningen att det inte är erforderligt med av riksdagen eller regeringen meddelade föreskrifter om att personal skall vara försedd med identitetskort och armbindlar. Förslaget till ny förordning innehåller således inte några bestämmelser av det slag som nu finns i 17 § folkrättsförordningen. Däremot kvarstår i sak bestämmelserna om Försvarsmaktens och funktionsansvariga myndigheters skyldighet att i fred vidta förberedelser så att personalen kan förses med identitetskort och armbindlar.

Ett flertal frågor som regleras av den nu gällande folkrättsförordningen ligger utanför det uppdrag som har lämnats till utredningen. Det gäller bl.a. frågor om utmärkning av byggnader och materiel. I dessa delar har bestämmelserna i folkrättsförordningen förts över i princip oförändrade till den föreslagna förordningen. Utredningen har således inte tagit ställning till exempelvis om bestämmelserna i 20 och 22 §§ förslaget till förordning (21 och 23 §§ i den nuvarande folkrättsförordningen) kan komma i konflikt med reglerna i lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. – t.ex. i fall där materiel som märkts ut med rödakorstecken används i fred vid övningar eller

liknande – eller om det över huvud taget är behövligt med föreskrifter om utmärkningen och, om svaret är jakande, vilka konstitutionella aspekter som bör beaktas i det sammanhanget. Inte heller har utredningen analyserat om det finns skäl att ändra reglerna om vem – vilken myndighet – som ansvarar för att utmärkning sker etc.

### **1943 års lag om polisens ställning under krig upphävs**

Eftersom utredningen anser att polisen inte längre skall delta i det direkta väpnade försvaret av landet och således att polismän inte skall vara kombattanter utan ha permanent civil status, förslås att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig upphävs. Om detta förslag genomförs, bör den till lagen anslutande tillämpningskungörelsen (1958:262) upphävas. I det senare hänseendet lägger dock utredningen inte fram något förslag.

Med en sålunda förändrad roll för polisen finns det inte skäl att behålla reglerna om att polismän omfattas av krigsmäns ansvar enligt 21 kap. brottsbalken och av disciplinansvar enligt lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Utredningen föreslår därför att 21 kap. 3 § brottsbalken och 2 § disciplinansvarslagen ändras så, att polismän inte räknas upp bland dem som är krigsmän enligt 21 kap. brottsbalken resp. för vilka disciplinansvarslagen gäller i krig m.m.

### **Ändrade regler för civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter**

Enligt utredningens mening skall civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte användas för det direkta väpnade försvaret av vårt land. Ett sådant synsätt leder i och för sig inte till något behov av att ändra det för dem grundläggande regelverket, dvs. lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och därtill hörande förordning (1990:1334). Men i likhet med vad som angetts beträffande polismän föreslås att de civila skyddsvakterna och de civila skyddsområdesvakterna inte längre skall vara underkastade vare sig krigsmannaansvar enligt 21 kap. brottsbalken eller disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen när landet är i krig m.m.



## Författningskommentar

### Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig

Härigenom föreskrivs att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig skall upphöra att gälla vid utgången av år 2000.

Enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den därtill hörande kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av lagen är polisman i princip skyldig att under krig delta i rikets försvar. Som utvecklas i betänkandets kap. 3 och bilaga 4.1 är det enligt utredningens mening dessa bestämmelser som ligger till grund för polisens uppgift att direkt delta i det väpnade försvaret av vårt land medan det inte av polislagen (1984:387) och polisförordningen (1984:730) kan anses följa någon sådan skyldighet.

Utredningen har på skäl som anges i kap. 3 kommit fram till att polisen inte längre bör aktivt delta i det väpnade försvaret av landet utan ha civil status permanent under en väpnad konflikt. I enlighet med detta synsätt föreslår utredningen att 1943 års lag upphävs. Den sålunda förändrade rollen för polisen gäller såväl för yrkespolisen som för beredskapspolisen (jfr 1 § andra stycket förordningen [1986:616] om beredskapspolisen samt vad utredningen anför i slutet av kap. 3).

Som också anges i kap. 3 är det väsentligt att understryka att den omständigheten att polisen inte har uppgifter i det direkta väpnade försvaret av landet inte innebär att polisen måste stå utanför totalförsvaret som helhet eller det militära försvaret i och för sig (se även bilaga 4.1).

## Förslag till lag om ändring i brottsbalken

### 21 kap. Om brott av krigsmän

3 § Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten.

Krigsmän är dessutom

1. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,
2. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

I 21 kap. brottsbalken finns föreskrifter om brott av krigsmän. Kapitlet träder i tillämpning när Sverige kommer i krig. Regeringen kan föreskriva att det skall tillämpas i vissa andra fall, bl.a. om riket är i krigsfara. Bestämmelserna har en anknytning till folkrätten i det att en stats väpnade styrkor skall vara underkastade ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att folkrättens regler tillämpliga i väpnade konflikter iakttas (artikel 43 i tilläggsprotokoll I av år 1977 till 1949 års fyra Genèvekonventioner rörande skydd för krigets offer); bl.a. genom krigsmannaansvaret avses detta folkrättsliga krav bli tillgodosett.

Föreskrifter om vilka personkategorier som är krigsmän i förevarande hänseende finns i 21 kap. 3 § brottsbalken. Som krigsmän räknas sålunda alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten. Men även andra kategorier är krigsmän. Till dessa hör bl.a. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar samt skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen). Att polismän, skyddsvakter och skyddsområdesvakter anses som krigsmän i förevarande sammanhang är ett indirekt uttryck för att de, i likhet med personal som tjänstgör i Försvarsmakten, skall kunna aktivt delta i det väpnade försvaret av vårt land.

Som en konsekvens av utredningens uppfattning att polismän, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall ha till uppgift att direkt delta i det väpnade försvaret av landet (se kap. 3 och 5 i betänkandet) föreslås att dessa kategorier inte längre skall omfattas av krigsmäns ansvar enligt 21 kap. brottsbalken. Utredningen föreslår således att 21 kap. 3 § ändras på det sättet att de nu-



varande punkterna 1 och 2 i andra stycket i paragrafen, som anger att polismän resp. skyddsvakter och skyddsområdesvakter är krigsmän, utmönstras. De *militära* skyddsvakterna och de militära skyddsområdesvakterna – dvs. vakter som hör till den militära personalen i Försvarsmakten – kommer dock alltså att vara krigsmän vid tillämpning av 21 kap. brottsbalken, eftersom de är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten och således omfattas av vad som sägs i 21 kap. 3 § första stycket.

I övrigt innebär förslaget till ny lydelse av 21 kap. 3 § brottsbalken endast redaktionella ändringar.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

### Inledande bestämmelser

2 § Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,
2. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,
3. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen) innehåller som framgår av titeln bestämmelser om disciplinansvar för personal inom totalförsvaret. I fredstid gäller disciplinansvarslagen för totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt, för dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten och för hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga m.fl. (se närmare 1 §). Är Sverige i krig gäller lagen även för alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten (2 § 1), för polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar (2 § 2), för skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordnats med stöd av skyddslagen (2 § 3) m.fl. grupper som anges i 2 § (se även 5 §).

Det bör tilläggas att enligt 3 § regeringen kan föreskriva att 2 § skall tillämpas om Sverige är i krigsfara och i vissa andra fall.

Samma principiella skäl som har angetts till stöd för förslaget till ändring av 21 kap. 3 § brottsbalken föranleder utredningen att föreslå att polismän, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall vara underkastade disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen. Från författningssynpunkt innebär förslaget att punkterna 2 och 3 i 2 § disciplinansvarslagen utmönstras. Eftersom *militära* skyddsvakter och militära skyddsområdesvakter är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten kommer dessa kategorier att omfattas av disciplinansvarslagen när Sverige är i krig m.m., se 2 § 1.

## Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (XXXX:XXXX)

### Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter för svensk del med anledning av vissa förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter.

I föreskrifterna anges vilken folkrättslig ställning som skall anses tillkomma vissa personalkategorier inom totalförsvaret. I föreskrifterna åläggs också myndigheter under regeringen att vidta förberedelser, m.m.

Denna paragraf ger en kortfattad anvisning om innehållet i förordningen, bl.a. att denna innehåller föreskrifter för svensk del med anledning av vissa förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter (krigets lagar).

Föreskrifterna i förordningen har avseende på svenska förhållanden, i första hand inom vårt totalförsvaret. Bestämmelserna avses däremot inte reglera t.ex. den folkrättsliga ställningen för dem som hör till ett annat lands krigsmakt. Vidare bör understrykas att föreskrifterna inte utgör en uttömmande reglering av Sveriges förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten.

I förslaget förekommer inte någon bestämmelse motsvarande den som finns i 1 § första stycket den nu gällande totalförsvarets folk-



rättsförordning (1990:12) om att förordningen gäller för myndigheterna under regeringen. Den föreslagna förordningen är alltså inte generellt begränsad till att avse myndigheter under regeringen. Men flera föreskrifter i förordningen är adresserade endast till exempelvis Försvarsmakten eller till myndigheter som är funktionsansvariga enligt beredskapsförordningen (1993:242).

I tydlighetens intresse bör sägas att den nya förordningen inte avser riksdagen eller dess myndigheter (jfr 8 kap. 13 § första stycket 2 och andra stycket regeringsformen).

### **Folkrättslig ställning**

#### *Kombattanter*

2 § Kombattanter är de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation samt de som tjänstgör i Försvarsmaktens grundorganisation när de tas i anspråk för stridsuppgifter, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller själavårdspersonalen enligt 8 § respektive 11 §.

Paragrafen inleder det avsnitt i förordningen i vilket bl.a. lämnas upplysningar om den folkrättsliga ställning som enligt svensk mening tillkommer olika personalkategorier inom totalförsvaret. I jämförelse med 2 § den nuvarande folkrättsförordningen föreligger den skillnaden att det anges att kombattanter är inte endast de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation utan även de som tjänstgör i Försvarsmaktens grundorganisation när de tas i anspråk för stridsuppgifter. Sjukvårdspersonal eller själavårdspersonal i Försvarsmakten enligt 8 § och 11 § förslaget till förordning är dock inte kombattanter.

Om innebörden av begreppet kombattant hänvisas till vad som anförs på annat håll i betänkandet. Här skall blott sägas att det förhållandet att en person tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation inte *med nödvändighet* gör att denne är en kombattant i den betydelsen att denne å ena sidan har befogenhet att aktivt delta i fientligheterna, å andra sidan utgör ett militärt mål som kan bli föremål för anfall från motståndaren: undantagsvis, t.ex. för parlamentärer, kan nämligen särskilda förhållanden gälla.

Till dem som enligt 2 § skall anses som kombattanter hör de militära skyddsvakterna och de militära skyddsområdesvakterna i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Som exempel på kombattanter som tjänstgör i Försvarsmaktens grundorganisation kan nämnas värnpliktiga i beredskapstroppar som inom ramen för kuppförsvaret sätts in för bevakning och skydd av viktiga objekt. Det bör understrykas att det, för att kunna ta i anspråk personal i grundorganisationen såsom kombattanter, förutsätts att personalen har tillräcklig utbildning såväl i fråga om stridsuppgifter och liknande som i fråga om folkrätt. Således är det inte möjligt att använda t.ex. nyinryckta värnpliktiga som kombattanter.

3 § Utöver vad som föreskrivs i 2 § är följande kombattanter.

1. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
2. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

De regler som meddelas i denna paragraf anger vilka som, utöver vad som föreskrivs i 2 §, är kombattanter. Reglerna har sin motsvarighet i 3 § den nuvarande folkrättsförordningen. Eftersom utredningen är av den åsikten att polismän samt civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall ha till uppgift att aktivt delta i det väpnade försvaret av landet, finns varken polismän eller skyddsvakter och skyddsområdesvakter med bland dem som enligt förevarande paragraf skall anses som kombattanter (om militära skyddsvakter och militära skyddsområdesvakter, se kommentaren till 2 §).

Som framgår av kap. 6 förordar utredningen att det görs en samlad översyn av frågor rörande gränsövervakningen i krig. I enlighet härmed har utredningen kommit till uppfattningen att det inte i detta sammanhang bör föreslås någon ändring av bestämmelsen om att den personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. skall anses som kombattanter.

4 § De som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten är kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig militär utrustning är dock kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats tjänstevapen.



Denna paragraf har sin utgångspunkt i 4 § den nuvarande folkrättsförordningen. Som ett slags huvudregel anges att de som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. Detta har avseende på värnpliktiga som kallas in till tjänstgöring; de skall alltså anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl, något som i varje fall normalt sker vid den mobiliseringsplats där de skall inställa sig.

För yrkesofficerare, reservofficerare och hemvärnsmän gäller den ordningen att de redan i fredstid har tilldelats militär utrustning bestående av fältuniform m.m. som de skall förvara i sin bostad. Så som 4 § i den nu gällande folkrättsförordningen är utformad skall bl.a. reservofficerare anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder. De anses alltså som kombattanter under resa från bostaden till inställelseplatsen.

I den utrustning som yrkesofficerare och reservofficerare tilldelas för förvaring i bostaden ingick tidigare vapen (pistol). Vapnet skulle tas med vid resan från bostaden till inställelseplatsen. Sedan några år är emellertid officerarna inte tilldelade några vapen för förvaring i bostaden. Vapen finns enbart vid förband o.d. Först om det säkerhetspolitiska läget så motiverar tilldelas officerarna vapen som skall förvaras i bostaden.

Det kan inte uteslutas att en inkallelse av officerare måste ske med så kort varsel att de inte har tillgång till tjänstevapen under resa från bostaden till den plats där de skall inställa sig. Det ter sig inte lämpligt att officerarna skall anses som kombattanter i sådana fall. Utredningen föreslår därför en föreskrift om att de som i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall anses som kombattanter när tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats tjänstevapen. Det får förutsättas att Försvarsmakten med stöd av 5 § förordningen utfärdar föreskrifter eller på annat sätt ser till att bl.a. reservofficerare skall vara uniformerade under resa om de tilldelats tjänstevapen men inte skall bära uniform under resa i fall där de inte har tillgång till något vapen.

**5 §** Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 2–4 §§ om kombattanter.

Ett motsvarande bemyndigande finns i 5 § den nuvarande folkrättsförordningen (jfr vad som anförs i slutet av kommentaren till 4 §).

### *Civilförsvarspersonal*

6 § Civilförsvarspersonal är de som tjänstgör i räddningskåren eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 §.

Civilförsvarspersonal är även annan personal som på anmodan av räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

7 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 6 § om civilförsvarspersonal.

I samband med att den statliga civilförsvarsorganisationen avvecklades per den 1 juli 1995 fick kommunerna ett sammanhållet ansvar för räddningstjänst i fred och under höjd beredskap. Enligt 9 och 12 §§ räddningstjänstlagen (1986:1102) skall det i varje kommun finnas en räddningskår som skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt lagen. Av 65 § räddningstjänstlagen framgår att räddningskåren under höjd beredskap skall ha vissa uppgifter utöver dem som den har i fred. Dessa är utformade så, att de stämmer överens med vad som enligt artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till de fyra Genèvekonventionerna av år 1949 angående skydd för krigets offer anses som civilförsvarsuppgifter.

Räddningskåren består av personal som är anställd på heltid eller på deltid. Under höjd beredskap kan räddningskåren förstärkas med totalförsvarspliktig personal som är inskriven för civilplikt.

Om befolkningsskydd finns bestämmelser i lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I 6 § förslaget anges vilka som anses som civilförsvarspersonal. Den paragrafen är något annorlunda formulerad än motsvarande bestämmelse i den nu gällande förordningen (6 §). I den föreslagna paragrafen sägs nämligen inte att det är fråga om personal som tjänstgör "under höjd beredskap". Skälet till att en annorlunda formulering har valts är följande. Högsta beredskap råder automatiskt om Sverige är i krig, dvs. när vårt land är part i en väpnad konflikt (3 § första stycket lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap). Högsta beredskap kan emellertid råda utan att Sverige är part



i en väpnad konflikt, t.ex. om landet är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför landets gränser (3 § andra stycket lagen om totalförsvar och höjd beredskap). Den internationella humanitära rättens regler om status, t.ex. reglerna om särskilt skydd för civilförsvarspersonal, är tillämpliga i väpnad konflikt och vid ockupation. Från folkrättslig synpunkt är det däremot utan egentligt intresse huruvida höjd beredskap råder eller ej. Att knyta statusfrågan till just den tid när höjd beredskap råder är med andra ord inte korrekt.

### *Sjukvårdspersonal*

8 § Sjukvårdspersonal är civil eller militär personal som uteslutande används vid uppsökande, omhändertagande och transport av sjuka och skadade eller för att förebygga sjukdomar samt personal som uteslutande används för militära eller civila sjukvårdsenheters administration.

Sjukvårdspersonal är vidare militär personal som särskilt utbildats att vid behov tjänstgöra som sjukvårdare eller sjukbärare under tid när de utövar denna tjänst.

9 § Militär personal som anges i 8 § får bära endast personlig lätt beväpning.

10 § Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonal får meddelas av

1. Försvarsmakten för den militära sjukvårdspersonalen,
2. Socialstyrelsen för övrig sjukvårdspersonal.

De föreskrifter som finns i 8–10 §§ har avseende på sjukvårdspersonal. Av skäl som har angetts i kommentaren till 6 och 7 §§ har dock orden "under höjd beredskap" strukits ur den föreslagna bestämmelsen om vilka som är sjukvårdspersonal (8 § förslaget).

Definitionen i 8 § av vilka som är sjukvårdspersonal är annorlunda utformad än motsvarande bestämmelse i folkrättsförordningen i dag. Med den formulering som finns i den nu gällande förordningen finns enligt utredningens bedömning i vart fall risk för att vårt land anses ha utsträckt tillämpningen av folkrättens regler om sjukvårdspersonal alltför långt i folkrättsligt perspektiv. Enligt ut-

redningen torde exempelvis inte envar som sysslar med hälsoskydd såsom livsmedelskontroll bära hänföras till kategorin sjukvårdspersonal i folkrättslig mening.

Utredningen har valt en formulering av 8 § förslaget till förordning som ansluter till texten i artikel 8 i tilläggsprotokoll I (8 § första stycket förslaget till förordning) och till artikel 25 i I Genèvekonventionen av år 1949 (8 § andra stycket förslaget till förordning).

Bestämmelsen i 8 § andra stycket utgår alltså från artikel 25 i I Genèvekonventionen. I enlighet med den bestämmelsen skall sjukvårdsmän respekteras och skyddas som icke-kombattanter under den tid när de tjänstgör som sjukvårdsmän. Det bör påpekas att det av 9 § förslaget följer att sjukvårdsmännen får bära endast personlig lätt beväpning under sådan tid.

Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonal får enligt 10 § förslaget meddelas av Försvarsmakten vad gäller den militära personalen och av Socialstyrelsen för övrig personal. Det ges därmed möjlighet för dessa myndigheter att – givetvis med beaktande av folkrättens regler – närmare föreskriva vilka som skall klassificeras som sjukvårdspersonal.

### *Självårdspersonal*

11 § Självårdspersonal är fältpräster samt andra präster, om de i denna egenskap är knutna till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården.

Självårdspersonal som är krigsplacerad inom Försvarsmakten får bära endast personlig lätt beväpning enligt Försvarsmaktens föreskrifter.

De föreslagna bestämmelserna om vilka som skall anses som självårdspersonal motsvaras av 12 § den nuvarande folkrättsförordningen.

Som präster i Försvarsmakten förekommer inte endast präster i Svenska kyrkan och pastorer i andra kristna samfund utan även motsvarande funktionärer från icke-kristna samfund. För folkrättsligt skydd som självårdspersonal krävs att vederbörande uteslutande ägnar sig åt sin självårdsverksamhet; denne får alltså inte därjämte vara sysselsatt med någon annan uppgift (artikel 8 d i tilläggsprotokoll I).

I den här föreslagna bestämmelsen har gjorts ett tillägg, nämligen orden "i denna egenskap". För att anses som självårdspersonal skall



alltså fordras att vederbörande är knuten till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården just i egenskap av själavårdare. Om t.ex. en präst är krigsplacerad som skyttesoldat och i enlighet med den placeringen kallas in för tjänstgöring i Försvarsmakten, anses han med andra ord inte som själavårdspersonal i den nu berörda meningen.

### *Civila åtföljande stridskrafterna*

12 § Civila åtföljande stridskrafterna är de som, utan att de tjänstgör vid ett militärt förband och utan att de har stridsuppgifter, utför arbete åt förbandet enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten.

13 § Försvarsmakten får efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 12 § om civila åtföljande stridskrafterna.

I 12 och 13 §§ finns bestämmelser om civila åtföljande stridskrafterna. Av 16 § sista stycket framgår att de civila åtföljande skall av Försvarsmakten förses med identitetskort som utvisar denna deras folkrättsliga ställning. Även om innehav av identitetskort inte torde utgöra en nödvändig förutsättning för att ur folkrättslig synvinkel anses som civil åtföljande (jfr artikel 5 andra stycket i III Genèvekonventionen), kan innehavet härav naturligtvis spela stor roll för det skydd som vederbörande tillerkänns i praktiken.

### *Civila*

14 § De som inte hänförs till någon av de kategorier som anges i 2, 3, 6, 8, 11 eller 12 § är civila.

De personer som inte kan hänföras till någon av de personkategorier som anges tidigare i förordningen är civila, föreskrivs det i denna paragraf. Uttrycket "civila" används i stället för det i folkrättsförordningen nyttjade "civil personal". Skälet till denna ändring är att folkrätten inte nämner kategorin "civil personal" men väl "civila" (se artikel 50.1–2 i tilläggsprotokoll I för definitionerna av "civil" resp. "civilbefolkning").

I gruppen civila inkluderar folkrätten i och för sig civilförsvars-personal, civil sjukvårdspersonal, civil själavårdspersonal och civila åtföljande stridskrafterna, vilka omfattas av bestämmelserna i föregående paragrafer. För de nämnda undergrupperna av civila innehåller emellertid folkrätten vissa särregler, som inte gäller för civilbefolkningen i gemen.

#### *Folkrättslig ställning under permission och tjänstledighet*

**15 §** Permission och tjänstledighet under kortare tid påverkar inte den folkrättsliga ställningen.

Enligt denna paragraf skall en soldat med stridsuppgifter liksom en sjukvårdare eller en själavårdare under permission liksom vid kortare tids tjänstledighet behålla sin folkrättsliga ställning av kombattant resp. icke-kombattant.

Det finns anledning att påpeka följande. Den som har permission eller är tjänstledig kortare tid är alltså alltså kombattant (alternativt icke-kombattant) och således fortfarande medlem av den väpnade styrkan. Folkrättens regler syftar bl.a. till att verksamheten vid en väpnad styrka alltid skall vara kontrollerad av någon som är ansvarig inför statens politiska ledning. Enligt folkrätten skall styrkan omfattas av ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att folkrättens regler vid väpnade konflikter iakttas vid styrkan. Dessa krav gäller även i förhållande till de medlemmar av styrkan som befinner sig på permission eller kortare tjänstledighet. Den grad av kontroll som förväntas bli utövad från befälets sida framgår bl.a. av bestämmelserna i tilläggsprotokoll I om militära chefers plikter och ansvar. Militära chefers skyldighet att utöva befäl och ta ansvar för de underlydandes handlande är centralt. Genom att befälet ger order eller särskilda instruktioner till de medlemmar av en väpnad styrka som är lediga en kortare tid om hur de skall agera under ledigheten, exempelvis i händelse av att de stöter på fiendesoldater, får kravet på godtagbar kontroll anses uppfyllt. Det förutsätts att eventuella överträdelser av krigets lagar som äger rum under permission e.d. följs upp och beivras.

I detta sammanhang bör även nämnas att enligt folkrätten en medlem av en reguljär väpnad styrka förväntas bära uniform under den tid han eller hon tillhör styrkan.

Utredningens förslag innebär att det i den nya förordningen inte skulle tas in någon föreskrift av det innehåll som nu finns i 16 §



första stycket folkrättsförordningen, att folkrättslig ställning endast tillkommer "den som tjänstgör i vederbörande befattning". Orsaken till att en sådan bestämmelse inte föreslås är att den kan leda till den felaktiga uppfattningen att det skulle vara den faktiska tjänstgöringen som är avgörande vid bedömning av statusfrågan. I princip är det nämligen inte tjänstgöringens art, eller avsaknaden av utövande av tjänst, som är avgörande i statushänseende. Om t.ex. en medlem av en väpnad styrka är sysselsatt med att reparera en väg eller någon annan "civil" uppgift, eller om denne vilar, förändras inte för den skull hans status av kombattant (exemplet utgår från att det är en person som inte hör till sjukvårdspersonalen eller sjukevårdspersonalen). Undantagsvis kan dock tjänstgöringens art vid ett givet tillfälle ha betydelse från statussynpunkt. Den som vid behov tjänstgör som biträdande sjukvårdare e.d. skall enligt artikel 25 i I Genèvekonventionen respekteras och skyddas, om han utövar denna tjänst när han kommer i "beröring med" fienden eller faller i fiendens våld.

Det anförda hindrar inte att det kan uppstå gränsfall i statusfrågan, t.ex. när det gäller att avgöra om en person ännu har blivit eller upphört att vara medlem av en väpnad styrka efter inkallelse resp. vid hemförlövning. Som påpekats innehåller inte förordningen en uttömmande reglering av de folkrättsliga frågorna.

### **Identitetskort m.m.**

16 § Försvarsmakten samt de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att den personal som anges i 2, 3, 6, 8 och 11 §§ vid tjänstgöring under den tid när den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall kunna vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

Försvarsmakten och de övriga myndigheter som nämns i första stycket skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att sjukvårdspersonal och sjukevårdspersonal skall kunna förses med armbindel med rödakorstecknet och civilförsvarspersonal skall kunna förses med armbindel med det internationella kännetecknet för civilförsvar.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna förberedelserna inom det civila försvaret.

Försvarsmakten skall efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att den personal som anges i 12 § skall kunna förses med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

De föreskrifter som meddelas i denna paragraf motsvarar 18 § folkrättsförordningen.

Enligt första stycket skall Försvarsmakten och funktionsansvariga myndigheter meddela föreskrifter och vidta förberedelser för att kombattanter, civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal resp. själavårdspersonal skall kunna förses med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen. Åliggandet för myndigheterna enligt detta stycke är i och för sig inte begränsat till personal som tjänstgör i staten. Vidare bör noteras att det inte finns någon funktionsansvarig myndighet vad avser den civila själavården, jfr dock 15 § tredje stycket beredskapsförordningen om det lednings- och samordningsansvar som Svenska kyrkans centralstyrelse har i beredskapshänsyn.

Det anförda har motsvarande tillämpning på föreskrifterna i andra stycket om föreskrifter och förberedelser avseende armbindlar för sjukvårdspersonal, själavårdspersonal resp. civilförsvarspersonal.

Utredningen har i kap. 8 pekat på att den förändring av civilförsvarsorganisationen lades ned och civilförsvarsuppgifterna i stället blev en angelägenhet huvudsakligen för kommunerna, skulle kunna motivera ändrade regler om vem som skall svara för förberedelser avseende identitetskort m.m. åt personal som skall ha status av civilförsvarspersonal.

Beträffande uttrycket "under den tid när den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig" kan följande sägas. De centrala folkrättsliga reglerna på området finns i de fyra Genèvekonventionerna och i tilläggsprotokoll I till dessa. Reglerna är förenklat uttryckt tillämpliga så snart ett krig förklarats eller en annan väpnad konflikt uppstår. De skall tillämpas också vid ockupation av hela eller en del av ett lands territorium, även om ockupationen inte möter något militärt motstånd. Tillämpningen skall med vissa undantag upphöra efter allmänt upphörande av de militära operationerna och, i fråga om ockuperade områden, efter avslutad ockupation (se närmare artikel 2 i Genèvekonventionerna samt artiklarna 1 och 3 i protokollet). De svenska beredskapsförfattningarna bygger inte på den terminologi som sålunda förekommer i Genèvekonventionerna och i tilläggsprotokoll I. Beredskapsförfattningarna talar i stället om att landet är "i krig", "i krigsfara" etc. och att "höjd beredskap" råder ("skärpt beredskap" eller "högsta beredskap"). Det får antas att identitetskorten och armbinklarna kommer att användas först sedan det av regeringen har tillkännagetts eller på annat sätt står klart att landet är i krig (jfr vad utredningen anför i slutet av avsnitt 1.1 i kap. 1).



17 § Socialstyrelsen skall efter samråd med Statens invandrarverk och Svenska röda korset under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att identifiering skall kunna ske av barn som evakueras från eller tas emot i Sverige enligt artikel 78 i första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i första stycket.

Paragrafen har sin motsvarighet i 18 § den nu gällande folkrättsförordningen.

### **Krigsfångenskap m.m.**

18 § Av artikel 17 i den tredje Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer följer att den som kommer i fiendens våld som krigsfånge är skyldig att på tillfrågan uppge sin tjänstegrad samt sitt registreringsnummer, fullständiga namn och födelsedatum och att denne inte behöver lämna några andra uppgifter. I sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om förbud att röja uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret.

Försvarsmakten får meddela bestämmelser om behandling av krigsfångar som är i Sveriges våld.

Föreskrifter motsvarande dem som tas upp i denna paragraf meddelas nu genom 19 a § folkrättsförordningen. Utredningen föreslår att första stycket i paragrafen ges en något annorlunda utformning än för närvarande. Avsikten med den föreslagna formuleringen är att det skall på ett tydligare sätt än hittills framgå i vilken utsträckning folkrätten innebär en skyldighet för en krigsfånge att lämna uppgifter till motståndaren. Samtidigt erinras om att det i sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser som förbjuder röjande av uppgifter om landets försvar m.m. Utredningen föreslår ett tillägg så att bestämmelsen ansluter närmare till vad som stadgas i 2 kap. 2 § sekretesslagen.

## Utbildning

19 § Försvarsmakten och de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna utbildningen inom det civila försvaret.

Bestämmelserna i paragrafen är överförda från 20 § i den nuvarande folkrättsförordningen. I det första stycket har det dock gjorts ett tillägg: orden "och andra väpnade konflikter" har inskjutits.

Det ansvar som enligt dessa föreskrifter åligger Försvarsmakten och andra myndigheter har avseende på den personal som i en väpnad konflikt kommer att tjänstgöra inom verksamhetsområdet. Som exempel kan nämnas att det är Försvarsmakten som skall se till att den personal ur Kustbevakningen som i krig kommer att tjänstgöra inom Försvarsmakten blir utbildad i och informerad om de folkrättsliga reglerna (jfr förordningen [1982:314] om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten samt beredskapsförordningen, enligt vilken senare Kustbevakningen hänförs till ett flertal funktioner).

## Utmärkning m.m.

20 § Försvarsmakten skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut Försvarsmaktens sjukvårdsenheter och sjukvårdstransportmedel med rödakorstecken. Ytterligare föreskrifter om utmärkningen får meddelas av Försvarsmakten.

Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter under fredstid vidta förberedelser för att sjuktransportflygplan och sjuktransporthelikoptrar skall kunna avge sådana särskilda signaler som anges i annex I till första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

Med undantag av redaktionella ändringar är föreskrifterna i denna paragraf överensstämmande med dem som nu meddelas genom 21 § folkrättsförordningen.



21 § Statens räddningsverk skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådana anläggningar som under höjd beredskap skall användas för befolkningsskydd och räddningstjänst med det internationella kännetecknet för civilförsvaret.

Förrådsbyggnader, skyddsrum och den materiel som räddningskåren skall använda under höjd beredskap får utmärkas redan i fred.

Statens räddningsverk får efter hörande av Försvarmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter hörande av respektive militärbefälhavare vid Försvarmakten.

22 § Socialstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut civila sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel med rödakorstecken. Utmärkningen får göras redan i fredstid.

Socialstyrelsen får efter samråd med Försvarmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter samråd med respektive militärbefälhavare vid Försvarmakten.

23 § Affärsverket Svenska kraftnät skall se till att kärnkraftverkens reaktorbyggnader märks ut med det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter.

24 § Riksantikvarieämbetet skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som tillförsäkras särskilt skydd enligt artikel 8 i Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll. Utmärkningen får göras redan i fred.

Länsstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som avses i artikel 17.2 a i den i första stycket nämnda konventionen. Riksantikvarieämbetet skall efter samråd med Försvarmakten meddela de föreskrifter som behövs för hur uppgiften skall utföras.

25 § På allmänna kartor får rödakorstecknet användas för att märka ut sjukvårdsenheter och det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter för att märka ut kärnkraftverk enligt Lantmäteriverkets föreskrifter.

Som anges i kap. 8 faller de frågor som regleras av dessa paragrafer utanför det uppdrag som har lämnats till utredningen. Paragraferna är överförda från 22–26 §§ den nuvarande folkrättsförordningen; en redaktionell ändring har gjorts i 24 § andra stycket förslaget (25 § andra stycket i den nu gällande folkrättsförordningen).

### **Folkrättsliga rådgivare m.fl.**

**26 §** I Försvarsmaktens krigsorganisation skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarsmakten beslutar. Dessa skall vara placerade i högre staber och ha till uppgift att ge militära chefer råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i stabernas planläggning.

En sådan folkrättslig rådgivare får den tjänstegrad som Försvarsmakten beslutar.

**27 §** I Försvarsmaktens fredsorganisation skall det i Försvarsmaktens högkvarter finnas befattningshavare med folkrättslig kompetens. I Försvarsmaktens fredsorganisation i övrigt skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarsmakten beslutar. Dessa befattningshavare skall medverka i utbildningen av Försvarsmaktens personal om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas och i övrigt ge respektive chef råd i folkrättsliga frågor.

**28 §** Försvarsmakten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 26 och 27 §§ om folkrättsliga rådgivare och befattningshavare med folkrättslig kompetens i Försvarsmakten.

**29 §** I varje civilbefälhavares krigsorganisation skall det finnas två befattningar för folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge civilbefälhavaren råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i civilbefälhavarens planläggning och utbildningsverksamhet.

**30 §** I varje länsstyrelses krigsorganisation skall det finnas två folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge länsledningen samt kommunerna inom länet



råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i länsstyrelsens planläggning och utbildningsverksamhet.

**31 §** Överstyrelsen för civil beredskap får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 29 och 30 §§ om folkrättsliga rådgivare.

**32 §** De folkrättsliga rådgivarna och befattningshavarna med folkrättslig kompetens skall vara jurister.

Bestämmelserna intagna i 26–32 §§ är överförda från 27–32 §§ folkrättsförordningen. I 26–27 och 29–30 §§ har det dock lagts till att rådgivning och utbildning skall avse folkrättens regler i krig *och andra väpnade konflikter* och under neutralitet. Till rubriken närmast före 26 § har lagts ”m.fl.”, eftersom det i bestämmelserna talas om folkrättsliga rådgivare och om befattningshavare med folkrättslig kompetens.

### Rapportering

**33 §** Överträdelser av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter skall rapporteras till regeringen.

Föreskriften i 33 § är överförd från den nu gällande folkrättsförordningen (33 §). Däremot föreslås inte några bestämmelser motsvarande dem i 34 § nuvarande förordningen, om att Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap skall i fråga om Försvarsmakten respektive det civila försvaret i sina respektive årsredovisningar varje år till Förvarsdepartementet rapportera om vidtagna åtgärder enligt förordningen m.m. Utredningen bedömer nämligen att det inte längre kan anses föreligga ett behov av att föreskriva att dessa myndigheter skall i sina årsredovisningar rapportera om åtgärder enligt förordningen. Detta hindrar givetvis inte att regeringen t.ex. genom regleringsbrev eller på annat sätt inforrdar rapporter från berörda myndigheter.

## Tidpunkten för ikraftträdande m.m.

Utredningen förordar att de föreslagna förändringarna träder i kraft per årsskiftet 2000–2001. Tidpunkten är vald med hänsyn bl.a. till att det torde behövas tid för att revidera beredskapsplaner m.m. i anledning av ett genomförande av förslagen.

Enligt utredningens bedömning krävs inte några övergångsbestämmelser till de föreslagna författningarna.



# 1 Kommittédirektiv



Polisens och andra gruppers uppgifter och Dir.  
folkrättsliga ställning vid väpnad konflikt 1996:16

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 1996

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att

- reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter skall ha vid en väpnad konflikt där Sverige är part,
- ur folkrättslig synvinkel jämföra gruppernas uppgift och ställning med motsvarande gruppers utomlands,
- med avseende på polisen och vissa civila skyddsvakter utreda innebörden och konsekvenserna av att krigets folkrätt är tillämplig först ”i väpnad konflikt” och även föreslå hur beslut om reglernas tillämpning skall fattas och tillkännages,
- undersöka om folkrättens krav innebär att gruppernas uppgifter under väpnad konflikt bör ändras, och
- föreslå en rättslig reglering vad avser uppgifter och folkrättslig ställning för olika kategorier av personal med uppgifter inom totalförsvaret vid ett väpnat angrepp på Sverige.

## En kardinaltanke inom krigets folkrätt

En av kardinaltankarna inom krigets folkrätt är att civilbefolkningen skall skyddas mot krigets direkta verkningar. Denna tanke uttrycks genom den s.k. distinktionsprincipen. Den innebär ett krav på att det i krigföringen skall göras åtskillnad mellan militära mål å ena sidan och civilbefolkningen och dess egendom å den andra och att militära attacker endast får riktas mot militära mål.

Ett medel för att uppnå detta är de regler i krigets folkrätt som delar upp människor i olika kategorier; de två huvudgrupperna här är "kombattanter" och "civilbefolkning". Den folkrättsliga kategoritillhörigheten har ett nära samband med de uppgifter som vilar på respektive grupp under en konflikt alternativt vilket uppträdande som förväntas av dem.

*Kombattanter* har till uppgift att delta i de direkta striderna för att t.ex. försvara sitt land vid ett väpnat angrepp. De våldshandlingar som de då kan komma att utföra är folkrättsligt legitima handlingar, som de inte får ställas till ansvar för såvida de i sin våldsanvändning inte har tagit sig större rätt än vad folkrätten medger. Kombattanternas folkrättsliga skydd ligger i att de inte får straffas för de krigshandlingar som de företagit, utan att de istället skall behandlas som krigsfångar, om de faller i en motståndares händer. En sådan fångenskap innebär inte på något sätt att krigsfången avtjänar ett straff för att sona ett begånget brott. Interneringen är i stället ett förhållandevis humant sätt att försätta en fiende ur stridbart skick – vanligtvis för resten av kriget.

*Civilbefolkningen* å sin sida förväntas i samma situation inte delta i de aktiva striderna. I gengäld åtnjuter den ett betydande folkrättsligt skydd. Den skall i princip lämnas utanför de aktiva striderna.

Denna kategoriindelning på nationell nivå förbereder varje enskilt land genom sin försvarsplanering. Där bestäms bl.a. vilka grupper som skall delta i det väpnade försvaret av landet, dvs. vara kombattanter; främst militär personal som ingår i landets krigsorganisation. Därutöver kan andra grupper tas i anspråk för det väpnade försvaret. Som exempel på sådana grupper nämner folkrätten frivilligkårer, halvmilitära organisationer eller beväpnade polisgrupper, men också andra grupper kan komma i fråga.

Oavsett vilka grupper ett land väljer att ålägga stridsuppgifter och därmed göra till kombattanter är det nödvändigt att man är tydlig och konsekvent i fråga om att det är just dessa utpekade grupper som kommer att delta i det väpnade motståndet och inga andra. Detta följer dels av att varje stat har en skyldighet att leva upp till de regler i krigets lagar som påbjuder att kombattanter och civilbefolkning skall kunna särskiljas från varandra, dels av att det är den militära motståndaren som



har "tolkningsföreträdare" när det gäller denna uppdelning. Syftet är att soldater slåss mot soldater och inte mot civilbefolkningen, som skall skyddas mot krigets direkta verkningar. Ett enkelt och konsekvent regelsystem för individers och gruppers folkrättsliga ställning ökar motståndarens förutsättning att förstå vem som är kombattant och vem som tillhör civilbefolkningen.

Det är alltså ingen fördel för ett land att ha komplicerade regler om

- vilka personer som kombattanter,
- under vilken tid de är kombattanter, och
- växling mellan kombattantstatus och civil status; något som lätt kan skapa missförstånd hos en militär motståndare.

I stället urholkar ett komplicerat system skyddet för civilbefolkningen.

### **Den svenska modellen**

Sverige är part i alla centrala, internationella humanitärrettsliga konventioner. Aktuella är här närmast Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer samt 1977 års Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna. I dessa konventioner och i tilläggsprotokollet kommer den ovan beskrivna s.k. distinktionsprincipen tydligt till uttryck.

Konventionernas regler har efter Sveriges ratificeringar omsatts till svenska förhållanden genom olika författningar. I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) redogörs för vem som skall anses vara kombattant; här anges förutom huvudparten av dem som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation bl.a. polismän inklusive beredskapspolismän som deltar i landets försvar, skyddsvakter vid samhällsviktiga anläggningar och medlemmar ur den organiserade motståndsrörelsen. De uppgifter som vilar på respektive grupp regleras i särskild ordning.

#### *Växling mellan militär och civil verksamhet och därmed byte av folkrättslig ställning*

När det gäller polisens, hemvärnets och vissa civila skyddsvacters folkrättsliga ställning råder i Sverige oklarheter, huvudsakligen beroende på personalens uppgifter. I vissa fall är uppgifterna utformade så att personalen dels – när omständigheterna så kräver – tas i anspråk för att delta i det väpnade försvaret av landet, dels – när omständigheterna så medger – fortsätter sin civila verksamhet. Detta leder till för personalen ibland täta växlingar mellan civil och militär verksamhet och därmed byte av folkrättslig ställning. I dessa situationer talar man ibland i Sve-

rige om "temporärt" kombattantskap. Detta begrepp lanserades i Folkkrättskommitténs betänkande Folkkrätten i krig som ett komplement till "permanent" kombattantskap (SOU 1984:56). Kommitténs förslag har inte föranlett lagstiftning.

Begreppet "temporär" kombattant är folkrättsligt tveksamt och har mötts av kritik. Folkkrättskommittén medger att begreppet inte förekommer i konventionstexterna, men hävdar att texterna dock indirekt medger en sådan folkrättslig ställning (s. 75). Kommittén anför vidare att "det i folkkrätten inte kan anses föreligga något hinder" mot att använda begreppet temporär kombattant för personer som inte ingår i reguljära väpnade styrkor. Detta gäller under förutsättning att användningen kan motiveras av vederbörandes växling mellan civil och militär verksamhet. Kommittén är dock medveten om att begreppet är tveksamt och påpekar att den temporära kombattantstatusen är tillämplig gentemot en motståndare "förutsatt att denne anser klassificeringen trovärdig".

Trots dessa tveksamheter har temporära kombattanter fått en central plats i den modell som Sverige valt för sin planering av vissa gruppers uppgifter inom det väpnade försvaret. Närmast gäller detta polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter. Detta har skett utan att benämningen temporär kombattant förekommer i någon svensk författning och utan att de praktiska konsekvenserna för respektive grupp och enskilda individer inom gruppen har belysts. Det finns tecken som tyder på att det här råder diskrepans mellan å ena sidan vårt nationella regelverk och å andra sidan de folkrättsliga effekterna av dess tillämpning. Här följer några exempel för att illustrera detta.

\* Det finns skäl att anta att en militär motståndare som en gång upplevt en yrkesgrupp eller vissa individer, t.ex. hemvärnsmän, som kombattanter alltid kommer att betrakta dessa som kombattanter, även när de utför civila tjänsteåligganden.

\* Polisen, hemvärnsmän och vissa civila skyddsvakter har ofta begränsade stridsuppgifter och tjänstgör i övrigt i civil verksamhet. Så utgick t.ex. både 1975 års polisutredning Polisen i totalförsvaret (SOU 1979:75) och folkrättskommittén från att polismän som agerar inom kuffförsvaret skall ha kombattantstatus för att kunna delta i strider "i begränsad utsträckning". Detta synsätt har också styrt nivån på den militära utbildning och den träning som dessa grupper ges.

Ur praktisk synvinkel torde konstruktionen med en kombattant som deltar i strider i begränsad omfattning vara svår att upprätthålla. Det är knappast möjligt att avbryta stridsaktiviteter som hotar att bli omfattande under hänvisning till att den ena sidans kombattanter bara fullgör



stridsverksamhet i begränsad utsträckning. Det är inte heller något realistiskt alternativ att de deltar i stridsaktiviteter som de varken är utbildade eller tränade för.

Dessutom innebär konstruktionen att det i Sverige förekommer dels två olika typer av kombattanter inom de väpnade styrkorna, sådana som deltar i striderna i full utsträckning och sådana som deltar i striderna på deltid och i begränsad omfattning, dels icke-kombattanter som inte har stridande uppgifter utan endast använder sina vapen i självförsvar. Den senare kategorin avser militär sjukvårdspersonal och själavårdande personal.

\* Som redan antytts är polisens ställning i krig inte helt enkel och klar. Enligt nuvarande ordning skall polisen, med vissa betydande undantag bl.a. såvitt avser kvinnlig polispersonal, fullgöra militära uppgifter, om Sverige utsätts för väpnat angrepp. Ordningen grundar sig på lagen (1943:881) om polisens ställning i krig och kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av lagen den 17 december 1943 om polisens ställning i krig.

En av försvarsuppgifterna som polisen har är att medverka i kufförsvaret under tiden fram till dess att mobilisering har skett. I övrigt innebär den nuvarande ordningen bl.a. att en polisman i princip är skyldig att delta i försvaret under krig, att totalförsvarspliktiga polismän som bär uniform bör bekämpa mindre grupper av fientlig militär, även om order därom inte har givits, och att polispersonal under vissa förutsättningar kan rekvireras av en militär chef.

Detta leder till att det inom själva poliskåren förekommer två skilda grupper poliser, nämligen sådana som folkrättsligt permanent tillhör civilbefolkningen och sådana som växlar mellan folkrättslig ställning som kombattant och civilbefolkning. Båda grupperna är klädda i identiska polisuniformer. Ur folkrättslig synvinkel är dessa förhållanden ytterst tveksamma.

\* Det förhållandet att polisen i vissa fall uppträder som kombattanter kan påverka polisens möjligheter att bedriva civil polisverksamhet vid ett senare tillfälle och därmed behålla sin fulla integritet som en del av civilbefolkningen. Det går nämligen inte att utesluta risken att en militär motståndare ser en samling poliser som ett antal kombattanter, dvs. ett legitimt militärt mål som får attackeras, trots att poliserna just då utför ett civilt polisiärt tjänsteåliggande i närvaro av civilbefolkningen; en smittoeffekt som har sin grund i polisens deltagande i det väpnade försvaret. Om så är fallet, har polisens dubbla folkrättsliga ställning medfört dels ökade risker för civilbefolkningen, dels minskade förut-



sättningar att utöva civil polisverksamhet, dvs. förebygga och beivra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

\* I samband med ingripanden vid sabotagehandlingar torde det på en del håll i samhället finnas en uppfattning att polisen och civila skyddsvakter ingriper mot sabotörerna i egenskap av kombattanter – trots att krigets lagar inte trätt i tillämpning vid sabotagetillfällena. Kombattantbegreppet tillhör dock krigets lagar, som är tillämpliga enbart ”i väpnad konflikt”. Enligt den folkrättsliga doktrinen är en stat skyldig att tillämpa reglerna i krigets lagar från och med den tidpunkt då det väpnade angreppet mot landet har inletts, dvs. i princip även i ett s.k. skymningsläge. I praktiken ger denna tes emellertid inte tillräcklig vägledning om när denna brytpunkt inträffar. På vem vilar t.ex. ansvaret att bedöma när denna tidpunkt har passerats, dvs. när ett eller flera sabotage övergår från att vara en rent brottslig verksamhet och föremål för ett normalt polisiärt arbete till att vara ett led i en militär operation, som friar sabotörerna från straffansvar, eftersom de då agerar i egenskap av kombattanter? Uppgiften kan knappast läggas på en enskild polisman eller ett enskilt polisbefäl, inte heller kan man utgå från att krigets lagar automatiskt träder i tillämpning efter t.ex. två sabotage.

\* Hemvärnet inklusive driftvärnet har såväl geografiskt som tidsmässigt begränsande uppgifter för landets försvar.

Hemvärnet ingår i Försvarsmakten och anses enligt totalförsvarets folkrättsförordning vara kombattanter då personalen tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation. Så länge hemvärnspersonalen tjänstgör är de följaktligen kombattanter.

Folkrättsliga problem uppstår emellertid med anledning av de perioder under vilka hemvärnspersonal är hemförlovad efter att ha löst sin stridsuppgift och återgår i civil verksamhet i väntan på ny inkallelse för tjänstgöring inom Försvarsmakten.

Dessa växlingar mellan militär verksamhet och civilt arbete kan ge en angripande anledning att ifrågasätta den folkrättsliga kategoritillhörigheten hos berörda individer inom hemvärnet. Därmed finns en risk att såväl deras som civilbefolkningens skydd urholkas.

Detta gäller särskilt inom funktionen driftvärn.

Ett sådant problem kan även uppstå när Försvarsmakten tar frivilligpersonal i anspråk för landets försvar, t.ex. lottor och bilkårister.

En folkrättslig analys bör göras för att bringa klarhet i om de uppgifter som polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter har och om de regler som gäller för dessa grupper är ändamålsenliga och folkrättsligt trovärdiga. Det finns risk att den modell som Sverige har valt för dessa grupper inte är trovärdig ur folkrättslig synvinkel.



### *Ålderstigen lagstiftning och spridning mellan författningsnivåer*

Vissa av de författningar som reglerar polisens uppgifter och ställning under krig är cirka femtio år gamla och i flera avseenden inte avpassade för det nutida svenska samhället, se sid. [— —]. För andra kategorier av personal med uppgifter inom totalförsvaret finns bestämmelser som reglerar uppgifter och ställning under en väpnad konflikt spridda i lag, förordning och myndighetsföreskrifter på ett inte alltid genomtänkt sätt. Vidare regleras den folkrättsliga ställningen för all totalförsvarspersonal enbart i förordningsform; detta trots att denna personal i många fall numera tjänstgör i kommuner eller landsting eller hos enskilda rättssubjekt.

### **Uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med följande uppgifter.

#### *Reda ut oklarheter*

Utredaren skall, enligt vad som anges i det följande, reda ut oklarheter när det gäller den folkrättsliga ställningen för vissa grupper samt föreslå de ändringar som behövs såvitt avser vilka uppgifter respektive grupp bör ha under väpnad konflikt. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt konstruktionen temporär kombattant främst med avseende på om konstruktionen står i överensstämmelse med internationella humanitärrättsliga regler eller om Sverige genom denna konstruktion har givit begreppet kombattant en mer extensiv tolkning än vad omvärlden gör.

Utredarens förslag – även eventuella nationella särlösningar – skall vara folkrättsenliga, konsekventa och trovärdiga. Förslagen får innebära att viss verksamhet kommer att organiseras på ett helt nytt sätt. Strävan skall vara att undvika att grupperna och de personer som ingår i dessa har en folkrättslig ställning som växlar beroende på de uppgifter som fullgörs vid olika tidpunkter.

Uppdraget avser de fall då Sverige utsätts för ett angrepp med strategiska insatsstyrkor, är part i en väpnad konflikt eller ockuperas av en främmande makt.

## Polisen:

### Utredaren skall

- beskriva den ordning som gäller i dag för polisens uppgifter i samband med ett väpnat angrepp på Sverige,

- utreda vilket behov landet har av att polisen tas i anspråk för det väpnade försvaret och föreslå vilka uppgifter polisen bör ha såväl vid ett väpnat angrepp som vid ett ockupationstillstånd samt redovisa de effektivitetsmässiga och folkrättsliga överväganden som ligger till grund för förslagen,

- analysera vad sådana uppgifter innebär i fråga om folkrättslig status och folkrättsligt utvärdera den ordning som därmed uppstår mot bakgrund av Sveriges åtaganden och skyldigheter enligt den internationella humanitära rätten, och

- reda ut de praktiska konsekvenserna av att krigets lagar är tillämpliga ”i väpnad konflikt” varvid särskild uppmärksamhet bör ägnas den tidsperiod som innebär övergång mellan fred och väpnad konflikt.

## Hemvärnet (utom hemvärnsungdom):

### Utredaren skall

- analysera hemvärnspersonalens folkrättsliga ställning och då särskilt kartlägga och utvärdera driftvärnets och företagshemvärnets uppgifter ur folkrättslig synvinkel, och

- lägga fram förslag om eventuellt ändrade uppgifter för driftvärnet och företagshemvärnet.

## Civila skyddsvakter vid bevakning av militära mål:

### Utredaren skall

- kartlägga var, hur och i vilken omfattning civila skyddsvakter används vid bevakning av militära mål, vilka uppgifter samt lydnads- och ansvarsförhållanden de har i fred, i ”gråzonen” mellan fred och krig och i krig samt vilken militär utbildning och träning de får,



– från ett folkrättsligt perspektiv analysera och utvärdera verksamheten, och

– lägga fram förslag om vakternas uppgifter.

Vad som sägs om att utreda de praktiska konsekvenserna för polisen av att krigets lagar är tillämpliga i väpnad konflikt gäller även civila skyddsvakter vid bevakning av militära mål.

### *Göra internationella jämförelser*

Utredaren skall, i den utsträckning det synes lämpligt,

– jämföra polisens, hemvärnets och civila skyddsvakters uppgifter och folkrättsliga ställning med motsvarande funktioners i Norge, Danmark, Finland, Tyskland, Schweiz och Österrike, och

– ta ställning till om någon eller några av de där valda lösningarna kan användas i Sverige.

### *Föreslå en rättslig reglering*

Utredaren skall

– göra en genomgång av de författningar som reglerar uppgifter och folkrättslig ställning för olika kategorier av personal med uppgifter inom totalförsvaret och utvärdera dessa, och

– mot bakgrund av en sådan genomgång och med de utgångspunkter som angetts tidigare föreslå en rättslig reglering av denna personals uppgifter och folkrättsliga ställning i en väpnad konflikt, med beaktande av internationell humanitär rätt.

### **Redovisning av uppdraget**

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om att beakta jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124). Förslag som lämnas av den särskilda utredaren skall belysas även ur ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter eller minskade inkomster för staten

skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 1998.

(Försvarsdepartementet)



## 2 Utredningsarbetet

Utredningen påbörjade sitt arbete i mars 1996. Arbetet avslutades i september 1998. Utredningen har sammanträtt vid 25 tillfällen, en gång hos Rikshemvärnscentrum. Vid sammanträdena och i andra sammanhang har företrädare för Rikspolisstyrelsen och för hemvärdet informerat om och framfört synpunkter beträffande polisens försvarsuppgifter resp. det allmänna hemvärdet och driftvärdet. Mot bakgrund av sin hösten 1996 till Regeringskansliet ingivna framställning om översyn av vissa regler om kombattantstatus för reservofficerare – en framställning som regeringen har överlämnat till utredningen – har Thorulf Arwidson muntligt utvecklat sina synpunkter inför utredningen. Han har också kompletterat sin framställning med visst skriftligt material.

Utredningen har haft kontakt med ett flertal myndigheter – bl.a. Generaltullstyrelsen, Kustbevakningen, länsstyrelserna, Socialstyrelsen och Överstyrelsen för civil beredskap – och andra. Även på detta sätt har utredningen inhämtat upplysningar.

Med anledning av en skriftlig förfrågan från utredningen till Försvarsmakten har utredningen erhållit information om de uppgifter och den folkrättsliga ställning i väpnad konflikt som polisen, hemvärdet eller motsvarande och civila skyddsvakter har i vissa andra länder m.m.

Mot bakgrund av uppgiften att lägga fram ett förslag till reglering har det inom utredningen gjorts en inventering av sådana bestämmelser i svensk nationell rätt som skulle kunna vara av betydelse på området.

Med anledning av de frågeställningar som direktiven aktualiserar har Magnus D. Sandbu och Christer Ahlström efter framställan av utredaren författat bilaga 3 i betänkandet.

Lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. är föremål för ett lagstiftningsärende i Justitiedepartementet, varför utredningen och företrädare för departementet har diskuterat frågan om en samordning av det ärendet och utredningsarbetet.

### 3 Vissa folkrättsliga aspekter

Av Magnus D. Sandbu och Christer Ahlström

#### 3.1 Inledning

Det uppdrag som har lämnats till utredningen innefattar folkrättsliga aspekter. Därför lämnas i denna bilaga en sammanfattande redogörelse för vissa delar av folkrätten vid krig och väpnade konflikter som är av direkt relevans för utredningen. Det är inte utredningens målsättning att lämna en fullständig framställning av de folkrättsliga frågorna. I kapitel 1 i betänkandet, "Folkrätten och tillfällig kombattantstatus", presenterar utredningen sina överväganden vad avser begreppet tillfällig kombattant.

#### 3.2 Krigets folkrätt

Krigets folkrätt kan sägas utgöras av regler som reglerar staters våldsanvändning i deras mellanstatliga relationer (*jus ad bellum*) samt krigets lagar (*jus in bello*). Med krigets lagar avses regler som reglerar krigets förande på och vid sidan om slagfältet liksom regler till skydd för krigets offer.



### 3.2.1 Något om våldsförbudet och självförsvarsrätten

#### Våldsförbudet

Folkrätten innehåller ett internationellt förbud mot att stater använder sig av hot eller bruk av våld för att lösa sina mellanhavanden. Förbudet mot att använda hot eller bruk av våld i de mellanstatliga relationerna återfinns i Förenta Nationernas stadga (artikel 2:4), men utgör också internationell sedvanerätt. Innebörden av våldsförbudet har preciserats i *Förenta Nationerna Förklaring om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta Nationerna stadga* (GF res. 2625 (XXV) 1970), den s.k. "Friendly Relation-deklarationen". Enligt deklarationen innefattar våldsförbudet bl. a. anfallskrig och militär ockupation samt hot om eller bruk av våld för att kränka en annan stats internationella gränser liksom användande av våld som ett medel för att lösa internationella tvister. Användande av våld i strid med våldsförbudet är en aggressionshandling, och utgör ett brott mot freden.

#### Självförsvarsrätten

Till följd av våldsförbudet är staternas rätt att gå i krig eller väpnad konflikt begränsad till självförsvarshandlingar. Detta följer av att varje stat, vid sidan om det internationella våldsförbudet, enligt såväl Förenta Nationernas stadga (artikel 51) som internationell sedvanerätt har en naturlig rätt att individuellt och kollektivt tillgripa vapenmakt i självförsvar. Genom tillkomsten av Förenta Nationernas stadga har denna rätt till självförsvar begränsats till självförsvar "i händelse av ett väpnat angrepp". Rätten till individuellt och kollektivt självförsvar inträder så snart en främmande stat har påbörjat ett väpnat angrepp, och kvarstår så länge det väpnade angreppet pågår eller intill dess att FN:s säkerhetsråd har vidtagit erforderliga åtgärder för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

#### Väpnat angrepp

Vad som avses med väpnat angrepp är i viss utsträckning oklart. Det anses dock alltså finnas en allmänt accepterad uppfattning om handlingar som konstituerar väpnade angrepp. Härvidlag måste skiljas mellan den allvarligaste formen av våldsanvändning (den som konstituerar ett väpnat angrepp) och andra mindre allvarliga former av våldsanvändning. För att utgöra ett angrepp som medför att den angripna staten

ges rätt att använda våld i självförsvar enligt artikel 51 i FN stadgan måste angreppet ha viss omfattning och intensitet, och inte endast utgöra ett mindre gränsintermezzo. De handlingar som anses utgöra väpnat angrepp är sådana handlingar som innefattar användande av väpnat våld och som utgör aggressionshandlingar enligt Förenta Nationernas definition av aggression (GF res. 3314 (XXIX) 1974). Sådana handlingar innefattar bland annat:

- Militär invasion eller attack mot en främmande stats territorium
- Militärt bombardemang och varje annan användning av militära vapen mot en främmande stats territorium
- Militär blockad av en främmande stats kust eller hamnar
- Militär attack riktad mot en främmande stats land-, sjö- eller luftstridskrafter
- Sändande av beväpnade band, grupper, irreguljära styrkor eller legosoldater över gränsen till en främmande stat för att utföra handlingar av ovan nämnda allvarlig art.

Härav följer att väpnat våld i självförsvar får användas vid väpnade angrepp mot statens territorium och vid väpnade angrepp mot statens militära enheter som befinner sig inom eller utom riket. Det förhållande att en stat enbart stödjer väpnade gruppers verksamhet, exempelvis genom tillhandahållande av vapen och annan utrustning, anses inte utgöra ett väpnat angrepp som medför rätt till självförsvar.

### **Begränsningar i självförsvarsrätten**

Självförsvarsrätten medför att den angripna staten har rätt att använda det militära våld som erfordras för att betvinga angriparen och uppnå en fred på sina villkor. Självförsvarsrätten får dock inte användas för att uppnå ändamål som går utöver vad som erfordras för att trygga statens politisk oberoende och territoriella integritet eller vad som erfordras för att erhålla försäkringar eller garantier för att angreppet inte kommer att återupprepas. Detta innebär dock inte att den angripnes rätt att använda våld i självförsvar begränsas till vad som är nödvändigt för att driva angriparen ut ur landet. Självförsvarsrätten medger även att den angripna staten använder våld på angriparens territorium intill dess att angriparen inte längre gör motstånd och är beredd att underkasta sig ett av segraren fastställt fredsavtal.

Graden av militärt våld som får tillgripas begränsas av regler i krigets lagar. Inom folkrätten, liksom i nationell rätt, är överdriven våldsanvändning i utövandet av självförsvar dock inte tillåtet. Utövandet av rätten till självförsvar får därför inte gå utöver vad som rimligen kan uppfattas som självförsvar. Vid en väpnad konflikt, där ett fullt



utvecklat krig inte föreligger, bör våldsanvändningen begränsas till vad som är nödvändigt och proportionellt för att avvärja angreppet för att inte onödigtvis eskalera konflikten. I händelse av att ett fullt krig utbryter mellan de inblandade staterna är dock en sådan begränsning meningslös. Det bör i sammanhanget dock uppmärksammas att parallellt med rätten att använda våld i självförsvar så kvarstår staters skyldighet enligt FN stadgan att alltjämt försöka lösa konflikten med fredliga medel trots att väpnade fientligheter pågår.

### 3.2.2 Krigets lagar

#### Regler för vad som är tillåtet och otillåtet i krigföringen

Krigets lagar (*jus in bello*) innefattar folkrättsliga regler vid internationella och interna väpnade konflikter, och reglerar formerna för hur krig och väpnade konflikter får föras. Huvuddelen av krigets lagar är knutna till väpnade konflikter mellan stater (internationella väpnade konflikter). Endast ett begränsat antal traktater tar direkt sikte på väpnade konflikter inom en och samma stat (interna väpnade konflikter). Det bör dock noteras att folkrätten för närvarande undergår en snabb utveckling varigenom humanitära regler i allt större utsträckning anses som sedvanerättsligt tillämpliga även vid interna väpnade konflikter. Det bör i sammanhanget också uppmärksammas att väpnade konflikter i vilka befrielseströrelser kämpar mot kolonialt förtryck, främmande ockupation eller rasistiska regimer (sk. befrielsekrig) enligt 1977 års Tilläggsprotokoll I är att betrakta som internationella väpnade konflikter, allt under förutsättning att befrielseströrelsen har tillträtt protokollet.

De för utredningen mest centrala folkrättsliga reglerna återfinns i följande konventioner:

- 1907 års Haagkonvention angående lagar och bruk i lantkrig (inkl. Lantkrigsreglementet (LKR)),
- 1949 års Genèvekonvention angående förbättrande av behandlingen av sårade och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält (I:a Genèvekonventionen (GK I)),
- 1949 års Genèvekonvention angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss (II:a Genèvekonventionen (GK II)),
- 1949 års Genèvekonvention angående krigsfångars behandling (III:e Genèvekonventionen (GK III)),
- 1949 års Genèvekonvention angående skydd för civilpersoner under krigstid (IV:e Genèvekonventionen (GK IV)),

- 1977 års tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonventioner rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (Tilläggsprotokoll I (TP I)).

Sverige är bunden av dessa liksom andra konventioner rörande krigets lagar. Regler i krigets lagar som enbart är tillämpliga i interna väpnade konflikter lämnas utan avseende i denna utredning.

### **Krigets lagar tar inte ställning till om en väpnad konflikt är laglig eller ej**

Det är viktigt att notera att krigets lagar tar inte ställning till om ett krig eller väpnad konflikt är lagligt eller ej, och reglerna avser inte heller att inverka på krigets utgång. Ingenting i krigets lagar får heller tolkas såsom ett rättfärdigande av eller ett godkännande av en angreppshandling eller annat våld som är oförenligt med Förenta Nationernas stadga. Istället syftar krigets lagar till att säkerställa att fientligheterna riktas mot mål av militär betydelse. Härigenom kompletterar och förstärker krigets lagar många av de principer som ligger till grund för modern krigsföring, bland annat genom att bidra till att militära medel inte förbrukas eller används mot personer, platser och objekt som saknar militär betydelse. Genom krigets lagar orsakas också mindre övergrepp och mänskligt lidande i samband med krigsföringen, till gagn för såväl soldater som civila.

### **Krigets lagar kan indelas i tre kategorier**

Krigets lagar kan indelas i tre kategorier: Den internationella humanitära rätten vid väpnade konflikter (humanitär rätt), ockupationsrätt samt neutralitetsrätt. Den humanitära rätten innefattar dels regler för krigets förande på och vid sidan om slagfältet, d v s regler rörande stridsmedel och stridsmetoder, dels regler till skydd för krigets offer, d v s regler till skydd för sårade och sjuka och tillfångatagna på och vid sidan om slagfältet samt civila. Reglerna syftar till att humanisera krigsföringen och lindra krigets verkningar - så långt detta nu är möjligt. Stundom används termen "humanitär rätt" även för att beteckna humanitära regler som rör behandling av individer under ockupation.

Ockupationsrätten innefattar regler rörande ockupationsmaktens maktbefogenheter på ockuperat område. Ockupationsrättens regler syftar till att ta tillvara såväl ockupationsmaktens som civilbefolkningens intressen under ockupation. Neutralitetsrätten innefattar regler rörande neutrala staters rättigheter och skyldigheter vid krig och väpnade konflikter. Neutralitetsrätten tar sikte på staternas inbördes relationer



och utgör en avvägning mellan olika statsintressen i syfte att förhindra att neutrala stater dras - eller tvingas - in i krig. Till skillnad från reglerna i den humanitära rätten och ockupationsrätten berörs utredningen inte eller endast i begränsad utsträckning av reglerna tillhörande neutralitetsrätten.

### 3.3 När är krigets lagar tillämpliga

#### Äldre traktat

Den formella tillämplighet av krigets lagar varierar beroende av tillämpningsbestämmelserna i aktuella traktat samt innehållet i internationell sedvanerätt. Tidiga traktat avseende krigets lagar är formellt tillämpliga endast då krig i folkrättslig mening föreligger mellan de fördragsslutande staterna. Exempel härpå utgörs av 1868 års S:t Petersburg-deklaration angående beskaffenheten av de projektiler som må användas i krig av vilken det framgår att förpliktelserna i deklarationen endast är bindande *i händelse av krig* mellan två eller flera av de stater som tillträtt eller anslutit sig till deklarationen. Av deklarationen framgår vidare att bestämmelserna upphör att gälla om en stat som inte är bunden av deklarationen "sällar sig till endera av de krigförande". Motsvarande syn på tillämpligheten av krigets lagar återfinns i mellanstatliga överenskommelser som tillkommit så sent som i början av 1900-talet, se bl. a. 1899 års Haagkonvention om förbud mot användande kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen, 1907 års IV Haagkonvention angående lagar och bruk i lantkriget. Det förhållande att tillämpligheten av dessa tidiga överenskommelser förutsätter att krig i formell mening föreligger, samt att reglerna upphör att gälla om någon av de stater som är inblandade i de väpnade fientligheterna inte är bunden av bestämmelserna, har medfört att dessa tidiga överenskommelser sällan blivit formellt tillämpliga.

#### Senare tillkomna traktat

För att komma till rätta med dessa tillkortakommanden avseende tillämpligheten av krigets lagar har staterna sedan mitten av 1900-talet valt att undvika att göra nya instrument beroende av att krig i formell mening föreligger. Istället har tillämpligheten av bestämmelserna i dessa senare instrument utformats så att dessa inte bara skall tillämpas vid krig, utan även vid varje annan väpnad konflikt. Exempel härpå utgörs av 1949 års Genèvekonventioner vars tillämplighet har knutits till förekomsten av *varje förklarad krig eller annan väpnad konflikt* som

uppstår mellan två eller flera av de höga fördragsslutande parterna. (I efterkommande traktat är det vanligt att tillämpningsbestämmelserna hänvisar till bestämmelserna i 1949 års Genèvekonventioner, se bl. a. 1977 års Tilläggsprotokoll I och 1980 års vapenkonvention). Innehållet i artikel 2, vilken har en likalydande lydelse i alla fyra Genèvekonventionerna, får antas spegla innehållet i internationell sedvanerätt avseende tillämpligheten av krigets lagar. Artikelns lydelse:

"Förutom de bestämmelser, som skola träda i tillämpning redan i fredstid, skall denna konvention tillämpas i varje förklarat krig eller annan väpnad konflikt, som uppstår mellan två eller flera av de höga fördragsslutande parterna, även om en av dem icke erkänner, att krigstillstånd föreligger.

Konventionen skall likaledes tillämpas vid ockupation av hela eller en del av de höga fördragsslutande parternas territorium, även om ockupationen icke möter något militärt motstånd.

Även om en av de i konflikten inbegripa makterna icke biträtt denna konvention, skall den likväl vara bindande för de makter, som biträtt densamma, i deras inbördes förhållanden. Konventionen skall vidare vara bindande för dem gentemot nämnda makt, därest denna antager och tillämpar dess bestämmelser."

Som framgår av artikeln är de i konflikten inblandade staterna skyldiga att tillämpa konventionens bestämmelser, "även om en av dem icke erkänner att krigstillstånd föreligger". Härigenom kan en stat som är inblandad i en väpnad konflikt inte undandra sig sina skyldigheter enligt konventionerna genom att förneka konfliktens existens. Det är dock i viss utsträckning oklart om konventionerna är tillämpliga om ingen av de inblandade staterna gör bedömningen att de befinner sig i en väpnad konflikt, trots att bruk av vapenmakt förekommer dem emellan. Avsikten är emellertid att konventionerna automatisk skall äga tillämplighet mellan de fördragsslutande parterna så snart krig eller en väpnad konflikt objektivt sett föreligger dem emellan. (Angående vad som krävs för att en väpnad konflikt mellan stater skall anses föreligga, se nedan).

Genom att 1949 års Genèvekonventioner även är tillämpliga vid "förklarade krig" kan det noteras att konventionerna kan äga tillämpning i en situation där det inte förekommer någon våldsanvändning, men där det har avgivits en krigsförklaring. Förutom att konventionerna är tillämpliga vid varje förklarat krig eller varje annan väpnad konflikt skall konventionerna också tillämpas vid ockupation av hela eller delar av en fördragsslutande parts territorium, även om ockupationen inte mött något militärt motstånd. Konventionernas tillämplighet har också



gjorts oberoende av att samtliga parter i konflikten är bundna av konventionerna genom att uttryckligen ange att bestämmelserna skall äga fortsatt tillämplighet mellan de fördragsslutande parterna även om en av de i konflikten inbegripna makterna inte har biträtt konventionerna.

### **När upphör krigets lagar att gälla?**

Krigets lagar upphör i huvudsak att gälla då fred föreligger eller då fientligheterna i övrigt definitivt har avslutats, dock med undantag för ett begränsat antal bestämmelser som skall äga fortsatt tillämpning även efter denna tidpunkt. Enligt Tilläggsprotokoll I skall protokollet och 1949 års Genèvekonventioner äga tillämpning intill dess att de militära operationerna allmänt har upphört, och i fråga om ockuperade områden, intill ockupationen avslutats. Relevanta bestämmelser i dessa instrument skall dock även efter denna tidpunkt fortsätta att vara tillämpliga på personer som skyddas av konventionerna eller protokollet tills dess att slutlig frigivning, repatriering eller återetablering har skett.

## **3.4 Närmare om begreppen krig och väpnade konflikt**

### **Krig**

Krig har definierats som en strid mellan två eller flera stater genom deras väpnade styrkor i syfte att besegra motståndaren och införa sådana villkor för fred som segraren önskar. Termen krig förekommer dock i olika politiska och militära sammanhang. Det talas bland annat om angrepps-, aggressions-, försvars- och preventivkrig mellan stater, samt befrielse- och inbördeskrig inom en och samma stat. Beteckningar såsom aggressionskrig, försvarskrig och befrielsekrig har dock mer militärpolitisk än juridisk innebörd.

I folkrättsliga sammanhang har begreppet krig främst haft en legal-teknisk innebörd och betecknat det faktiska och rättsliga tillstånd som uppkommer när två eller flera stater är engagerade i öppna fientligheter med varandra "medelst organiserad vapenmakt". Krig i folkrättslig mening betecknar sålunda en väpnad kamp mellan stater, oavsett om den väpnade kampen föres för det ena eller andra syftet. Eftersom begreppet krig tar sikte på en väpnad kamp mellan stater så har krig inte ansetts föreligga vid en intern väpnad konflikt, d v s en väpnad konflikt inom en och samma stat.

Inledandet av krig har i III:e Haagkonventionen från år 1907 knutits till avgivande av ultimatum eller motiverad krigsförklaring. Enligt konventionen skulle den angripande staten omedelbart före eller i samband med stridernas inledande avge en förklaring om att den ämnade gå i krig mot motparten. Vid ultimatum inleddes de väpnade fientligheterna om i ultimatumet särskilt angivna villkor inte uppfylldes. Avgivandet av en krigsförklaring var inte minst viktig för stater som ville stå utanför kriget och förklara sig neutrala. Innan krigsförklaring var avgiven fick inga väpnade fientligheter utövas. Genom bruket av ultimatum eller motiverad krigsförklaring blev det förhållandevis enkelt att fastställa när kriget inleddes och krigets lagar blev tillämpliga. Om väpnade fientligheter trots allt påbörjades utan att krigsförklaring hade avgivits ansågs dock krig föreligga från tidpunkten för de väpnade fientligheternas faktiska inträde. Bruket av ultimatum och motiverad krigsförklaring har på senare tid kommit att förlora sin betydelse, inte minst mot bakgrund av att stater är förbjudna, annat än i självförsvar, att använda våld i sina inbördes relationer.

För att ett krigstillstånd skulle föreligga mellan två stater var det trots allt inte nödvändigt att de båda staterna var aktivt engagerade i väpnade fientligheter mellan varandra. För att ett krigstillstånd skulle föreligga var det tillräckligt att en stat som inte aktivt deltog i fientligheterna hade förklarat någon av de stridande krig i stället för att avge en neutralitetsförklaring. I sammanhanget bör det därför noteras att ett krigstillstånd kunde föreligga mellan stater utan att en väpnad kamp förekom dem emellan.

### Väpnad konflikt

Folkrätten innehåller inte någon närmare definition av begreppet "väpnad konflikt". Begreppet väpnad konflikt anses dock ha en vidare innebörd än begreppet krig och har sin grund i att krigförande stater sedan början av 1900-talet i allt större utsträckning valt att begränsa fientligheternas omfattning till ett visst begränsat område eller till ett visst begränsat syfte. Inom den folkrättsliga doktrinen lanserades vid denna tidpunkt uppfattningen att stater kunde använda våld i sina mellanstatliga relationer utan att krig förelåg - nämligen "våldsanvändning som inte utgör krig" (eng. "resort to force short of war"). Till följd härav ansågs krig inte föreligga då fientligheter mellan stater skedde dolt eller genom ombud. Inte heller ansågs krig föreligga då fientligheterna inte grundades på ömsesidigt våld, t.ex. vid fredsrepressalier och blockad. Parallellt med denna utveckling lät de krigförande staterna stora delar av fredens folkrätt fortsätta att reglera deras inbördes rela-



tioner också under de pågående fientligheterna samtidigt som delar av krigets folkrätt också ägde tillämplighet (*status mixtus*).

Genom en ökande frekvens av denna *status mixtus* blev det allt vanligare att stater under 1900-talet började skilja mellan krig och väpnade konflikter. Begreppet krig har härvidlag i huvudsak reserverats för situationer där mera fullständiga och omfattande fientligheter föreligger mellan de inblandade staterna, under det att begreppet väpnad konflikt har kommit att beteckna varje annan form av väpnad fientlighet mellan två eller flera stater. Huruvida fientligheter mellan stater är att betrakta som krig eller väpnad konflikt beror härigenom, i avsaknad av en krigsförklaring, i stor utsträckning på fientligheternas omfattning och på den angripna staten, liksom i viss utsträckning även omgivande staters, reaktion. På senare tid har det dock blivit allt vanligare att begreppet "väpnad konflikt" används i folkrättsliga sammanhang för att beteckna alla former av väpnade fientligheter, såväl krig som andra väpnade konflikter, under det att uppdelningen i krig och väpnad konflikt kommit att förlora sin betydelse.

### **Relationen mellan begreppen väpnad konflikt och väpnat angrepp**

Någon klar och entydig koppling mellan begreppen "väpnad konflikt" och "väpnat angrepp" förekommer inte inom folkrätten. Begreppet "väpnad konflikt" används företrädesvis i krigets lagar (*jus in bello*), dvs. de regler som reglerar krigets förande på och vid sidan om slagfältet liksom regler till skydd för krigets offer, under det att begreppet "väpnat angrepp" i första hand är relaterat till våldsförbudet och självförsvarsrätten (*jus ad bellum*). De båda begreppen fyller sålunda i viss mån olika funktioner och förekommer i olika delar av folkrätten.

Även om de båda begreppen fyller delvis olika funktioner och tillhör olika delar av folkrätten förekommer dock en viss koppling mellan dem i det att de båda rör väpnade fientligheter mellan stater. Begreppet väpnat angrepp, och dess koppling till självförsvarsrätten, styr härvidlag staternas rätt att gå i krig eller väpnad konflikt. Synen på vilka handlingar som utgör ett väpnat angrepp (se ovan) kan därför i viss utsträckning läggas till grund för uppfattningen om vilka våldshandlingar som statsamfundet medlemmar är mer eller mindre eniga om kan leda till en väpnad konflikt.

### **När föreligger en väpnad konflikt?**

För att en väpnad konflikt mellan stater skall anses föreligga måste våldsanvändningen ha vidtagits av en stat och riktas mot en annan stat. Det förhållande att enskilda individer inom en stat använder sig av våld



riktat mot en annan stat medför inte att de båda staterna befinner sig i väpnad konflikt med varandra. Den Internationella domstolen har uttalat att det inte är tillräckligt att en handling inträffat inom en stats territorium, eller vidtagits av dess medborgare, för att handlingen skall betraktas som vidtagen av staten. I praktiken förutsätter folkrätten därför att våldsanvändningen, för att betraktas som en väpnad konflikt mellan stater, utgör ett uttryck för statens handlande i dess egenskap av internationellt rättssubjekt (*acta jure imperii*). För att en väpnad konflikt skall föreligga måste med andra ord en stat kunna identifieras som huvudman till den våldsanvändning som förekommer.

Internationella röda kors kommittén (ICRC) har i kommentarerna till 1949 års Genèvekonventioner intagit en position enligt vilken varje begagnande av våld mellan stater utgör en väpnad konflikt vilken medför att krigets lagar blir tillämpliga. ICRC gör härvidlag gällande att:

"Any difference arising between two States and leading to the intervention of armed forces is an armed conflict within the meaning of Article 2, even if one of the Parties denies the existence of war. It makes no difference how long the conflict lasts, or how much slaughter takes place." (Se ICRC kommentaren till I Genèvekonventionen).

Påståendet att en väpnad konflikt föreligger så snart det förekommer ett begagnande av väpnat våld mellan stater är emellertid inte helt korrekt. Staterna har inte, som ICRCs uppfattning ger intryck av, genom att ansluta sig till 1949 års Genèvekonventioner eller andra överenskommelser helt avhändert sig möjligheten att göra en samlad politisk bedömning av huruvida de är indragna i en väpnad konflikt eller ej. Dock med den reservationen att de stater som har ratificerat 1949 års Genèvekonventioner m.m. är skyldiga att tillämpa dessa instrument om en annan fördragsslutande part uppger att en väpnad konflikt förekommer dem emellan. Stater som är inblandade i situationer där våldsanvändning förekommer kan av politiska eller diplomatiska skäl vara ovilliga att klassificera de rådande mellanstatliga relationerna såsom krig eller väpnad konflikt enbart på den grunden att väpnat våld har förekommit helt enkelt därför att ett sådant ställningstagande kan försvåra ett lösande av konflikten och en snabb återgång till normala relationer. Det kan nämnas att Grundlagberedningen uppdrog till utrikesrådet Hans Blix att utarbeta en promemoria om definitionen av begreppet krig och att denne i promemorian angav bl. a. att det "kan vara önskvärt att de internationella rättsliga reglerna i möjligaste mån undviker att trappa upp begränsad våldsanvändning genom att även till sådan knyta alla rättsliga följder som är förknippade med krig" (SOU 1972:15, s. 351).



Statspraxis ger också vid handen att stater inte betraktar varje våldsanvändning dem emellan som en väpnad konflikt. Gränsintermez-zon och andra incidenter där ett begränsat väpnat våld förekommer mellan stater medför vanligen inte att de inblandade staterna uppfattar sig såsom indragna i en väpnad konflikt. För svenskt vidkommande föreskrivs exempelvis i *Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen)* att den svenska försvarsmakten kan använda våld i fredstid för att hävda svenskt territorium. I realiteten synes toleransnivåerna vara förhållandevis höga innan stater anser att de befinner sig i en väpnad konflikt. Som exempel kan nämnas att det i 14 och 22 §§ IKFN-förordningen bl. a. anges att vapenmakt utan föregående varning skall tillgripas mot utländska statsfartyg och statsluftfartyg från vilka våldshandlingar begås:

- 1) mot mål på svenskt territorium,
- 2) från svenskt territorium mot mål utanför territoriet,
- 3) mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav.

Av förordning följer vidare att den utländsk våldsanvändning som anges i 14 och 22 §§ inte nödvändigtvis är att betrakta som vidtagen i fientlig avsikt (jmf. 13 och 23 §§).

Befintligheten av en väpnad konflikt kan därför inte enbart bestämmas mot bakgrund av förekomsten av väpnat våld mellan stater. Ett betydande utrymme finns också för stater att göra en samlad politisk bedömning av situationen. I denna samlade bedömning tar stater vanligen hänsyn till flera olika faktorer, såsom intensiteten, omfattningen och den (bedömda) fientliga avsikten med våldsanvändningen. De inblandade staternas uppfattning om huruvida krig eller väpnad konflikt föreligger, d v s deras *animus belligerendi*, får härigenom i realiteten en betydelse för fastställandet av förekomsten av en väpnad konflikt. Huruvida en väpnad konflikt föreligger eller ej är därför i viss utsträckning beroende av hur framför allt de inblandade staterna bedömer situationen. FN:s säkerhetsråd kan dock fastställa att deras inbördes relationer utgör ett hot eller brott mot fred och internationell säkerhet.

### **Fastställande av att väpnad konflikt föreligger**

Det ankommer på den högsta politisk ledningen (riksdag/regering) i en stat att fastställa huruvida krig eller väpnad konflikt föreligger, samt att meddela ställningstagandet inom och utom riket så att det blir känt för medborgarna och neutrala stater. Detta är viktigt för att man såväl inom som utom riket skall kunna veta vilka folkrättsliga regler som gäller. Skulle Sverige angripas genom ett väpnat angrepp ankommer det i



första hand på regeringen att under konstitutionellt ansvar ta ställning till om riket befinner sig i krig (jmf RF 10:9).

För militär personal gäller det att snarast avvärja angreppet och få ett snabbt slut på fientligheterna så att minsta möjliga del av befolkningen och territoriet påverkas. Militären skall härvidlag vägledas av situationens krav och inte uppehålla sig vid frågor om huruvida krigstillstånd formellt råder, eller om de pågående fientligheterna skall klassificeras som krig eller väpnad konflikt i rättsligt hänseende. Det är därför i viss mån även ointressant för militär personal vid vilken tidpunkt regeringen, efter det att de faktiska fientligheterna inletts, formellt tillkännager att ett krigstillstånd föreligger. Militärledningen har emellertid att beakta den politiska bedömning som senare görs på politisk nivå, och anpassa våldsanvändningen därefter. Svensk militär skall exempelvis ingripa med vapenmakt så snart omständigheter föreligger som tyder på att utländsk militär personal eller stridskrafter överskrider gränsen till svenskt territorium med fientlig avsikt. Fientlig avsikt skall anses föreligga om det är uppenbart att varje annan förklaring är utesluten. Likaså skall svensk militär med vapenmakt också ingripa mot främmande staters stridskrafter som begår våldshandlingar riktade mot mål inom svenskt territorium.

### 3.5 Gråzonen mellan fred och krig

#### Rätten att i fred hävda den territoriella integriteten

Utöver den rätt till självförsvar som föreligger enligt FN-stadgan har varje stat enligt folkrätten traditionellt haft en naturlig rätt att inom sitt territorium att hävda sin territoriella integritet. Denna rätt inskränks inte av det internationella våldsförbudet och gör det möjligt för stater att med vapenmakt inom landets gränser hävda sitt territorium utan att ett väpnat angrepp föreligger, bland annat vid gränsintermezzon och kränkningar från främmande staters flyg och fartyg. Vid utnyttjande av rätten att hävda sitt territorium befinner sig landet inte i krig eller väpnad konflikt. Krigets lagar äger inte tillämpning. Rätten att hävda statens territoriella integritet förutsätter att det våld som används står i rimligt förhållande till de rådande omständigheterna.

Enligt regeringsformen får regeringen bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkningar av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater (RF 10:9). Genom IKFN-förordningen har regeringen bemyndigat Försvarsmakten att använda våld för att hävda ter-



ritoriet under sådana situationer. Närmare redogörelse för den svenska tillämpningen av rätten att i fred och under neutralitet hävda den territoriella integriteten återfinns i Handbok IKFN.

### **Skymningsläget**

I inledningsskedet av ett krig eller en väpnad konflikt, innan öppna fientligheter brutit ut, kan det antas att angriparen i hemlighet sänder specialförband och agenter för att bland annat utföra sabotage och andra handlingar riktade mot den angripna statens infrastruktur och militära kapacitet. Den stat som sålunda angrips har alltid rätt att inom sitt territorium med stöd av nationell lag ingripa mot personer som utför sådana handlingar. De personer som anträffas kan gripas och ställas inför rätta för brott mot nationell rätt. Skulle personerna röja sin uppdragsgivare och åberopa immunitet med hänvisning till att de är agenter för en främmande stat måste denna immunitetsinvändning tas i beaktande av myndigheter och domstolar.

Om de handlingar som begås av sådana specialförband och agenter är av tillräckligt allvarligt slag för att jämföras med militära operationer föreligger en aggressionshandling, mot vilken den angripna staten är berättigad att använda militärt våld i självförsvar. Om deras handlande bedöms utgöra en aggressionshandling som berättigar till militärt våld i självförsvar skall de agenter som utfört handlingarna behandlas i enlighet med krigets lagar. Kravet på att handlingen skall kunna jämföras med en militär operation innebär eventuellt att handlingar som är isolerade eller endast sporadiskt förekommande inte uppfyller de krav på omfattning och styrka som är karaktäriserande för militära operationer.

Om de handlingar som begås av sådana enheter, exempelvis sabotagegrupper, inte är av tillräckligt allvarlig art för att jämföras med militära operationer kan den angripna staten dock inte med stöd av självförsvarsrätten tillgripa militärt våld mot den stat som sänt enheterna. Kopplingen mellan de personer som utför sabotage och andra liknande handlingar och den sändande staten måste dessutom vara klart bevisad för att den sändande statens skall kunna hållas ansvarig för handlandet, i annat fall skall de personer som utfört handlingarna anses ha handlat på eget initiativ. Bedömningen huruvida handlingar vidtagna av specialförband och agenter i ett skymningsläge är att jämföras med en militär operation och en aggressionshandling från främmande makt har att avgöras på högsta politiska nivå.

### 3.6 Krigsskådeplatsen och olika kategorier av aktörer

#### Områden för fientligheternas utövande (krigsskådeplatsen)

Vid krig och väpnade konflikter får militära operationer utföras på de krigförande staternas statterritorium, internationellt vatten, öppet hav, liksom i luftrummet över dessa områden (krigsskådeplats).

Statterritoriet består av;

- landområden, inklusive öar och skär
- insjöar och vattendrag
- inre vatten och territorialhav, samt
- luftrummet ovan för detta.

Luftrummet sträcker sig från marknivån upp till den höjd där yttre rymden tar vid (ca 80 - 110 km över marken).

På internationellt vatten och öppet hav skall de krigförande parterna vid utförande av militära operationer ta vederbörlig hänsyn till neutrala staters rätt till utnyttjande av internationellt vatten och öppet hav. Neutrala staters territorium är förbjudet område. Neutrala staters territorium utgörs av deras landterritorium, inklusive öar och skär, sjöterritorium innefattande inre vatten och territorialhav, samt luftrummet över dessa områden. Demilitariserade och neutraliserade zoner är också förbjudet område, även om de skulle befinna inom någon av de krigförande staternas territorium. Sådana områden kan vara temporärt eller permanent upprättade.

#### Olika kategorier av aktörer inom krigsskådeplatsen

Inom området för fientligheternas utövande (krigsskådeplatsen) förekommer olika kategorier av aktörer. En framträdande kategori är härvidlag de delar av krigförande staters statsförvaltning som är avsedda att ta direkt del i fientligheterna, d v s de krigförande staternas väpnade styrkor. I internationella väpnade konflikter har det i princip varit så att endast väpnade styrkor som tillhör en krigförande part är berättigade att ta aktiv del i fientligheterna. De krigförande staterna och deras väpnade styrkor har därför kommit att uppfattas som krigets verkliga aktörer. Under senare tid har även befrielseströrelser och deras väpnade styrkor kommit att accepteras som aktörer vid väpnade konflikter. Personer som äger rätt att ta aktiv del i fientligheterna benämns ofta "stridande" eller "kombattanter". Det bör dock uppmärksammas att det inom de väpnade styrkorna kan förekomma personer som trots att de tillhör de



väpnade styrkorna saknar rätt att ta aktiv del i fientligheterna. Dessa personer benämns vanligen "icke-stridande" eller "icke-kombattanter".

Inom området för fientligheternas utövande förekommer stundom även andra väpnade grupper än de som har organiserats av de krigförande staterna. Grupper som inte har organiserats av en krigförande stat (befrielse rörelse), exempelvis motståndsrörelser, folkuppbåd, franktirörer och friskyttar, får normalt inte ta aktiv del i fientligheterna eftersom de inte agerar på någon av de krigförandes vägnar. En motståndsrörelse som har erkänts av en krigförande stat (erkänd motståndsrörelse) anses dock agera på den statens vägnar och får delta i de väpnade fientligheterna. Under vissa förutsättningar får även folkuppbåd ta aktiv del i fientligheterna, trots att de formellt sett inte erkänts av en krigförande stat eller tillhör statens väpnade styrkor.

Grupper som inte tillhör de väpnade styrkorna och som inte deltar aktivt i fientligheterna är civila. Denna grupp är den största inom krigsskådeplatsen och innefattar i princip alla personer som inte tillhör väpnade styrkor, erkända motståndsrörelser eller folkuppbåd. Till kategorin civila hör den civila delen av statsförvaltningen, d v s de delar av statsförvaltningen som inte tillhör inte den krigförande styrkan och som inte får ta aktiv del i de väpnade fientligheterna. Denna del av statsförvaltning betecknas därför vanligen som civil även om den innehåller element som på olika sätt stödjer statsförvaltningens stridande delar, exempelvis genom vapeninköp eller inkallelse av soldater.

Civilpersoner som lämnar stöd till de väpnade styrkorna, dock utan att vara medlemmar av dessa styrkor, har på grund av sin nära koppling till de krigförande styrkorna en särskild ställning (civila åtföljande stridskrafterna). De är berättigade att lämna stöd till de krigförande styrkorna, men får inte ta aktiv del i fientligheterna mot motståndaren.

De viktigaste av grupperna som förekommer på krigsskådeplatsen kan sålunda sägas utgöras av;

- 1) stridande medlemmar (kombattanter) av de väpnade styrkorna, inklusive erkända motståndsrörelser, vilka får delta aktivt i, samt göras till föremål för, fientligheterna;
- 2) icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna, främst sjukvårds- och sjuvårdande personal, vilka inte får göras till föremål för fientligheterna eller ta aktiv del i dessa;
- 3) civila åtföljande stridskrafterna, vilka under vissa förutsättningar får lämna stöd till stridskrafterna men som inte får göras till föremål för fientligheterna eller ta aktiv del i dessa;
- 4) civila, inklusive civila delar av statsförvaltningen, vilka inte får göras till föremål för fientligheterna eller aktivt delta i dessa.

## 3.7 Den krigförande styrkan

### Krigförande part

Endast *väpnade styrkor* som lyder under en *krigförande part* får delta i fientligheterna vid internationella väpnade konflikter. (Bestämmelser avseende FN-trupp m.m. lämnas här utan avseende). Med *krigförande part* avses, enligt krigets lagar, vanligen en stat som är indragen i ett krig eller en väpnad konflikt. Förutom stater kan som nämnts numera även en befrielse rörelse som företräder ett folk som kämpar mot kolonialt förtryck, främmande ockupation eller rasistiska regimer utgöra en krigförande part vid internationella väpnade konflikter, allt förutsatt att befrielse rörelsen har åtagit sig att tillämpa 1977 års Tilläggsprotokoll I och 1949 års Genèvekonventioner (TP I, art 96). I sammanhanget bör det uppmärksammas att det inte fordras att en krigförande part företräds av en regering eller myndighet som är erkänd av motparten (TP I, art 43). Dock förutsätts i princip att den krigförande parten har ställning, eller kan göra anspråk på ställning, som rättssubjekt enligt folkrätten och att den krigförande parten på det internationella planet företräds av en regering eller motsvarande.

### Väpnade styrkor och deras medlemmar

Med "väpnade styrkor" förstås enligt krigets lagar alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter för krigsföring som lyder under en stat, d v s alla de stridskrafter, milistrupper, frikårer och organiserade motståndsrörelser som en stat nyttjar sig av under krig eller en väpnad konflikt. Detta förhållande kommer till uttryck i tilläggsprotokoll I (art 43:1) som stadgar;

"En stridande parts väpnade styrkor består av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande...".

Medlemmarna av de väpnade styrkorna (soldaterna) agerar på statens vägnar och betraktas som statens företrädare. Detta följer av att krig och väpnade konflikter, enligt folkrätten, är fientligheter mellan stater genom deras väpnade styrkor, och inte mellan de individer som utkämpar själva striderna.

Krigets lagar bygger på principen att en stat själv bestämmer hur dess väpnade styrkor skall organiseras. Stater har därför en förhållandevis stor frihet vid organiserandet av landets väpnade försvar. Sverige



har även enligt 1994 års Uppförandekod (OSCE:s Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security) att säkerställa att landets väpnade styrkor i fred och i krig är ledda, bemannade, utbildade och utrustade på sätt som står i överensstämmelse med folkrättens regler (artikel VIII). De folkrättsliga regler som härvidlag avses är i första hand krigets lagar. Dessa bestämmelser har genomgått förändringar under 1900-talet, främst genom tillkomsten av 1977 års Tilläggsprotokoll I. Det bör emellertid även uppmärksammas att folkrättsliga bestämmelser som inverkar på väpnade styrkor, deras organisation och beväpning också återfinns i andra mellanstatliga instrument än de som normalt hänförs till krigets lagar, exempelvis i 1989 års barnkonvention och överenskommelser rörande rustningskontroll och säkerhetsfrämjande åtgärder.

### **Demokratisk kontroll över väpnade styrkor**

Enligt OSSE:s Uppförandekod skall stater utöva demokratisk politisk kontroll över väpnade styrkor, samt vidta kontinuerliga åtgärder för att upprätthålla effektiv ledning av dessa styrkor genom konstitutionellt inrättade myndigheter med demokratisk legitimitet. Bl. a. skall stater klart definiera väpnade styrkors funktioner och uppgifter, samt säkerställa att personal med befälsrätt utövar denna rätt i enlighet med såväl tillämplig nationell lagstiftning som folkrätten. Vidare framgår att staters väpnade styrkor skall vara politiskt neutral och att stater inte skall tolerera eller understödja styrkor som inte är ansvariga inför eller kontrollerade av deras grundlagsenligt upprättade myndigheter (artikel VII).

### **Barn och främmande staters medborgare**

En stat är i princip fri att själv avgöra vem av statens medborgare som skall ingå som medlemmar av de väpnade styrkorna, vare sig dessa är män eller kvinnor. Krigsförande stater skall dock vidtaga alla tänkbara åtgärder så att barn som ej nått femton års ålder icke deltar direkt i fientligheterna och skall avstå från att rekrytera dem till sina styrkor. Vid rekrytering av barn som fyllt femton men ej arton år skall en krigsförande ge förtur till de som är äldst (TP I, art 77 och Barnkonv, art 38).

Folkrätten hindrar inte att främmande staters medborgare rekryteras till de väpnade styrkorna. En sådan rekrytering får dock inte ske genom tvång utan måste helt vara baserad på frivillighet. Det är uttryckligen förbjudet att tvinga motpartens medborgare att delta i krigsoperationer riktade mot deras eget land, till och med om de tillhört de väpnade

styrkorna före fientligheternas början (LKR, art 23:2). En ockupationsmakt är dessutom uttryckligen förbjuden att tvinga främmande staters medborgare att tjäna i dess väpnade styrkor eller hjälpformationer. Varje påtryckning eller propaganda i syfte att åstadkomma frivillig värvning på ockuperat område är likaså förbjudet. (GK IV, art 51).

### 3.7.1 Organiserade väpnade styrkor

#### Äldre regler

1907 års bestämmelser om väpnade styrkor gör åtskillnad mellan reguljära och irreguljära väpnade styrkor. (Motsvarande indelning görs i 1949 års Genèvekonventioner). Med "reguljära väpnade styrkor" avses en stats permanenta styrkor (stridskrafterna), exempelvis armé, marin och flygstridskrafter, liksom de milistrupper och frivilligkårer som organisatoriskt ingår i dessa stridskrafter. De reguljära styrkorna förväntas härvidlag, enligt allmänt vedertagen sedvana, uppträda i uniform och under militär ledning och disciplin. Med "irreguljära väpnade styrkor" avses de väpnade styrkor som en krigförande stat nyttjar sig av men som inte är permanenta, d v s andra milistrupper och frivilligkårer, inbegripet organiserad motståndsrörelse, än de som organisatoriskt tillhör statens stridskrafter.

För att en irreguljär enhet skall accepteras som en stridande styrka stadgas i 1907 års lantkrigsreglemente att dessa styrkor skall vara organiserade så att de;

- 1) stå under befäl av en person som är ansvarig för sina underordnade;
- 2) bär ett utmärkande tecken som är fastsittande och igenkännligt på avstånd;
- 3) bär sina vapen öppet;
- 4) iakttar krigets lagar och bruk vid sina operationer.

Motsvarande uttryckliga krav på hur reguljära väpnade styrkor skall vara organiserade förekommer inte i 1907 års bestämmelser. Genom att ställa tydliga krav på irreguljära styrkor ville stater, främst stormakterna, emellertid försäkra sig om att de väpnade styrkor som deltog i fientligheter kunde igenkännas och att dessa styrkor i allt väsentligt uppfyllde de grundläggande krav på disciplin och ordning som stater ställer på sina reguljära styrkor. De krav som ställs på irreguljära väpnade styrkor kan därför sägas återge den sedvana som gällde för reguljära väpnade styrkor.



## Nya regler

Genom tillkomsten av 1977 års Tilläggsprotokoll I har kraven på väpnade styrkor kommit att ändras, och större vikt har lagts vid enskilda medlemmars uppträdande. Åtskillnaden mellan reguljära och irreguljära styrkor är heller inte lika tydlig i tilläggsprotokollet som i 1907 års bestämmelser.

## Indelningen i reguljära och irreguljära styrkor

Någon formell uppdelning görs inte i tilläggsprotokollet mellan reguljära och irreguljära styrkor, motsvarande den som förekommer i äldre bestämmelser (se LKR, art 3 och GK III, art 4). Bestämmelserna i 1977 års Tilläggsprotokoll I är i allt väsentligt gemensamma för såväl reguljära som irreguljära styrkor. Skillnader förekommer emellertid vad avser bärande av igenkännande tecken (uniform) (se vidare nedan). Likaså bör det uppmärksammas att det uttryckligen anges i tilläggsprotokollet att om en stat som är part i en konflikt införlivar en halv-militär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor så skall denna part underrätta övriga parter i konflikten därom (TP 1, art 43:3).

## Kravet på organiserad väpnad styrka

Med "väpnade styrkor" förstås, som nämnts ovan, alla de organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som lyder under en stat. Endast organiserade väpnade styrkor som tillhör en krigförande part får delta aktivt i fientligheterna (se dock nedan angående folkuppbåd). De krav som folkrätten ställer på organiserade väpnade styrkor i detta avseende är följande (se TP I, art 43):

- 1) att styrkan står under befäl av någon som inför den krigförande parten (den politiska ledningen) ansvarar för de underlydandes uppförande och
- 2) att styrkan är underkastad ett internt disciplinärt system som bland annat skall säkerställa att folkrättens regler tillämpliga vid krig och väpnade konflikter iakttogs.

*Organisation.* Folkrättens krav på hur en väpnad styrka skall vara organiserad är mycket allmänt hållet. I tilläggsprotokollets bestämmelse om väpnade styrkor (art 43) anges exempelvis inte närmare hur dessa styrkor skall vara organiserade. Det förhållande att en styrka skall vara en "organiserad väpnad styrka" antyder dock att den väpnade styrkan

skall ha någon form av militär struktur. Bestämmelsen ger vidare vid handen att en väpnad styrka, för att anses som organiserad, skall ha någon form av ledningsstruktur (ansvarigt befäl) samt vara så uppbyggd att verksamheten bedrivs under kontrollerbara (disciplinerade) former och i enlighet med vad folkrätten föreskriver. Härav följer att den väpnade styrkan måste vara så organiserad att den förmår att uppfylla folkrättens krav bl. a. avseende kontroll av militära operationer (till skydd för civila och civil egendom), omhändertagande av krigsfångar samt vård av sjuka och sårade soldater.

*Ansvarigt befäl.* De krav som ställs på den som är ansvarigt befäl framgår bl. a. av regler om militära chefers ansvar och plikter i 1977 års Tilläggsprotokoll I, artiklarna 86 och 87. Den som är ansvarig chef för en väpnad styrka förväntas härvidlag utöva sitt befäl så att disciplin och ordning upprätthålls inom styrkan. Den kontroll som det ansvariga befälet i detta avseende skall utöva över styrkan och dess medlemmar avser, enligt folkrätten, främst respekten och efterlevnaden av krigets lagar. Upprätthållande av respekt och efterlevnad av krigets lagar förutsätter dock med nödvändighet att det ansvariga befälet upprätthåller militär disciplin och ordning inom styrkan. Det ansvariga befälet skall i detta avseende bl. a. beivra och rapportera överträdelser av krigets lagar och, om det är påkallat, även ta initiativ till disciplinära eller straffrättsliga åtgärder. Ansvaret sträcker sig dock längre än att enbart reagera på begångna överträdelser. Det krävs även att det ansvariga befälet vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra att sådana överträdelser uppkommer. I syfte att förhindra att överträdelser sker skall det ansvariga befälet även se till att medlemmarna av den väpnade styrkan är medvetna om sina skyldigheter enligt krigets lagar.

*Lydande under krigförande part.* En krigförande part är ansvarig för alla handlingar som begås av personer som tillhör väpnade styrkor som parten nyttjar sig av (jmf. IV HK, art 3). Möjligheten att fastställa att en väpnad styrka lyder under en viss stat underlättas av det förhållande att de krigförande parterna bl. a. skall förse medlemmar av deras väpnade styrkor, som kan komma att bli krigsfångar, med identitetskort (GK III, art 17). (Det bör emellertid noteras att innehav av sådant identitetskort inte utgör ett villkor för att en tillfångatagen skall erhålla skydd som krigsfånge). I syfte att underlätta fastställandet av vilka styrkor som lyder under en krigförande part har staterna vidare överenskommit att en krigförande part skall underrätta övriga parter i konflikten om de införlivar en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor (se TP I, art 43:3). För att en styrka skall anses lyda under en krigförande stat fordras emellertid inte att staten försett medlemmarna i den väpnade styrkan med identitetskort eller i övrigt uttryckligen har deklarerat att den väpnade styrkan handlar på statens



vagnar. Medgivandet att en väpnad styrka handlar på statens vägnar kan mycket väl vara tyst eller underförstått, och presumeras som givet genom att befälhavaren ansvarar för sina underlydandes uppförande inför den politiska ledningen (regeringen eller motsvarande). Det motsatta, d v s att en väpnad styrka inte skall anses lyda under en stat, torde endast förekomma i de situationer när regeringen, eller den politiska ledning under vilken den väpnade styrkan säger sig höra, klart har deklarerat att den inte tar ansvar för den väpnade styrkans handlande. En stat kan dock inte avsäga sig sitt ansvar för en väpnad styrkas handlande om staten i realiteten utövar ett inflytande över styrkan. (Vad som anges för stat gäller även för befrielseerörelse som åtagit sig att tillämpa krigets lagar, se ovan).

*Internt disciplinärt system.* Den väpnade styrkan skall vara underkastad ett internt disciplinärt system. Det ligger i sakens natur att ett internt disciplinärt system är nödvändigt för att upprätthålla effektiviteten inom väpnade styrkor, inte minst för att framtvinga de plikter som åläggs dess medlemmar under krig och väpnade konflikter. Till dessa plikter hör bl. a. skyldigheten att följa och respektera krigets lagar. Det krav som ställs på det interna disciplinära systemet enligt tilläggsprotokollet (art 43) anger också uttryckligen att det disciplinära systemet "skall säkerställa att folkrättens regler, tillämpliga vid väpnade konflikter, iakttages." I bestämmelsen ligger också ett krav på effektivitet i det disciplinära systemet i så måtto att det "skall säkerställa" att krigets lagar iakttas vid den väpnade styrkan. För att en väpnad styrka skall anses som organiserad får den disciplinära kontrollen sålunda inte vara alltför svag, utan skall hålla en godtagbar standard. Genom att ange att det disciplinära systemet skall vara "internt" indikeras också att det disciplinära systemet skall vara ett omedelbart tillgängligt medel för upprätthållande av disciplin inom styrkan. Det ansvariga befälet skall exempelvis inte vara tvungen att vända sig till någon utanför styrkan för att få behörighet att vidta nödvändiga disciplinära åtgärder. I övrigt lämnas till staterna att själva utforma det interna disciplinära systemet så att det passar deras behov. Härigenom kan det disciplinära systemets utformning och omfattning komma att variera mellan stater.

*Iakttagande av krigets lagar.* Väpnade styrkor har att iaktta krigets lagar. Detta anges uttryckligen i 1907 års lantkrigsreglemente och framgår i 1977 års Tilläggsprotokoll I av det förhållande att det disciplinära systemet skall säkerställa att krigets lagar iakttas vid väpnade styrkor. Härtill tillkommer att väpnade styrkor, i händelse av att uttryckliga regler saknas, alltid skall vägledas av humanitetens principer och det allmänna samvetets bud. De militära myndigheter, d v s de väpnade styrkorna, som en stat nyttjar sig av i krigföringen skall i detta avseende bl. a. sprida kunskap om och ge instruktioner i enlighet med



krigets lagar, samt äga full kännedom om innehållet i 1949 års Genèvekonventioner samt 1977 års Tilläggsprotokoll I. Om det är nödvändigt skall juridiska rådgivare även finnas till hand för att ge militära befälhavare, på lämplig nivå, råd rörande tillämpningen av bestämmelserna i dessa instrument liksom rörande lämplig undervisning i kriget lagar för de väpnade styrkorna.

### **Kravet på igenkännande tecken (uniform) och öppet bärande av vapen vid väpnade styrkor**

Det tidigare kravet på att de väpnade styrkorna skall bära ett utmärkande tecken, som är fastsittande och igenkännligt på avstånd, har inte upprepats i 1977 års tilläggsprotokoll. Detta som en eftergift åt framför allt befrielseströrelser vilka kämpar mot kolonialt förtryck, främmande ockupation eller rasistiska regimer under utövande av rätten till självbestämmande, emedan sådan befrielseströrelser ofta har förlorat sitt folkrättsliga skydd sedan det visats att de inte kunnat iaktta de traditionella reglerna för bärande av uniform eller utmärkande tecken utan att åsamkas betydande förluster. Istället för kravet på att väpnade styrkor skall bära uniform eller igenkännande tecken anges därför i tilläggsprotokollet att medlemmarna av de väpnade styrkorna (kombattanterna) är skyldiga att skilja sig från civilbefolkningen, då de deltar i ett anfall eller i en militär operation som förberedelse inför ett anfall (TP I, art 44:3). Det tidigare kravet på att väpnade styrkor skall vara uniformerade eller bära igenkännande tecken har sålunda överförts till ett krav på enskilda kombattanters uppträdande. (Angående skyldigheten för kombattanter att skilja sig från civilbefolkningen, se vidare under 3.8.1 Stridande medlemmar (kombattanter)).

Av tilläggsprotokollet framgår emellertid att de nya bestämmelserna inte syftar till att "ändra staternas allmänt erkända sedvana rörande bärande av uniform inom reguljära, uniformerade och beväpnade enheter" (TP I, art 44:7). Kravet på bärande av uniform eller igenkännande tecken kvarstår därför för en stats permanenta styrkor (stridskrafterna), exempelvis armé, marin och flygstridskrafter, liksom de milistrupper och frivilligkårer som organisatoriskt ingår i dessa stridskrafter. Följaktligen är det endast en stats irreguljära väpnade styrkor, främst motståndsrörelser, samt befrielseströrelser som är befriade från skyldigheten att bära uniform eller igenkännande tecken.

Kravet på att väpnade styrkor skall bära sina vapen öppet har heller inte upprepats i 1977 års Tilläggsprotokoll I. När det gäller bärande av vapen har skyldigheten för väpnade styrkor att bära vapen öppet, på motsvarande sätt som ovan, överförts till ett krav på enskilda kombattanter. Enligt tilläggsprotokollet skall medlemmarna av väpnade styrkor



bära sina vapen öppet i samband med förberedelse inför och under genomförandet av anfall. Begreppet "anfall" betecknar härvidlag dock varje form av våldshandling mot motståndaren, vare sig handlingen är offensiv eller defensiv. Kravet på öppet bärande av vapen gäller sålunda inte hela den väpnade styrkan, utan endast de medlemmar som är aktivt engagerade i anfall eller förberedelse till anfall. Det bör härvidlag uppmärksammas att denna förändring gäller såväl en stats reguljära som irreguljära väpnade styrkor liksom befrielseörelsers väpnade styrkor. (Angående skyldigheten för kombattanter att bära sina vapen öppet, se vidare under 8.1 Stridande medlemmar (kombattanter)).

### 3.7.2 Icke-organiserade väpnade styrkor m.m.

Med väpnade styrkor som inte är organiserade avses i denna framställning styrkor som inte står under befäl av någon som inför staten (den politiska ledningen) ansvarar för de underlydandes uppträdande eller som inte är underkastad ett internt disciplinärt system som förmår att säkerställa att folkrättens regler tillämpliga vid krig och väpnade konflikter iakttas. Sådana styrkor får som huvudregel inte delta i fientligheterna.

#### Folkuppbåd

Med folkuppbåd avses befolkningen i ett icke besatt område, vilken vid fiendens annalkande självmant tillgriper vapen för att bekämpa de inryckande trupperna (*levée spontanée*). Sådana civila skall trots att de inte hunnit organisera sig i enlighet med de villkor som gäller för väpnade styrkor, och sålunda inte hunnit bilda regelrätta förband under militärt befäl och disciplin, åtnjuta samma rättigheter och skyldigheter som stridande medlemmar av väpnade styrkor under förutsättning att de bär sina vapen öppet och följer krigets lagar och bruk. Under den tid de deltar i fientligheterna upphör sålunda deras skydd som civila, och de kan göras till föremål för fientligheterna. Medlemmar av folkuppbåd som faller i fiendens våld har rätt till krigsfångestatus.

Civilbefolkningens rätt att självmant tillgripa vapen för att bekämpa inryckande trupp måste dock förstås restriktivt. Till att börja med får ett folkuppbåd endast operera mot en annalkande fiende på icke besatt område genom att göra motstånd mot *inryckande trupper*. För att betraktas som folkuppbåd fordras dessutom att det är fråga om ett betydande antal civila; ett massuppbåd (*levée en masse*), och att dessa inte har haft tid att organisera sig som regelrätta militära styrkor. Om enstaka civilpersoner tillgriper vapen är dessa att betrakta som framtirörer

(friskyttar) som saknar rätt att delta i fientligheterna. Har tid funnits för att organisera sig i regelrätta väpnade styrkor men medlemmarna av folkuppbådet underlätit detta är de att betrakta som friskaror, som likt enstaka friskyttar saknar rätten att ta aktiv del i fientligheterna. Folkuppbåd måste därför till sin natur vara att betrakta som högst tillfälliga, d v s något som kan bestå endast så länge det inte varit möjligt för civilbefolkningen att övergå i en organiserad form av motstånd. Vidare fordras att tillgripandet av vapenmakt sker spontant. Om tillgripandet av vapen sker efter uppmaning från den offentliga makten (*appel général*) är uppbådet inte att betrakta som spontant och dess medlemmar är tvungna att iaktta de bestämmelser som gäller för irreguljära väpnade styrkor (motståndsrörelser).

### **Friskaror, friskyttar, kriminella band och våldsverkare**

Med friskaror och friskyttar förstås alla de grupper av enskilda respektive enskilda individer som tar aktiv del i fientligheterna utan att uppfylla folkrättens krav. Medlemmar av friskaror liksom friskyttar har ofta självmant beväpnat sig till landets försvar och opererar vanligen oberoende av statens väpnade styrkor i akt och mening att understödja krigsändamålet. De skiljer sig härigenom från de kriminella band av våldsverkare och plundrare som i eget syfte deltar i fientligheterna.

Såväl medlemmar av friskaror som friskyttar är dock, i likhet med de kriminella band och våldsverkare, att betrakta som illegala kombattanter emedan de saknar rätt att ta direkt del i fientligheterna. I den mån de bjuder motstånd kan de bekämpas med militära medel. Om de tas tillfånga har de inte rätt till status som krigsfångar, utan är att betrakta som krigsförbrytare. De skall dock alltid vara garanterade de grundläggande rättigheter som följer av 1977 års Tilläggsprotokoll I, artikel 75.

### **Legosoldater**

Det har inom statssamfundet ansetts särskilt viktigt att framhålla att legosoldater inte skall få delta i fientligheter. Denna uppfattning har dock vuxit sig stark först sedan mitten av 1900-talet och då främst bland stater där befrielseörelser kämpat mot kolonialt förtryck emedan legosoldater ofta använts i kampen mot dessa staters nationella befrielseörelser. I 1977 års Tilläggsprotokoll I har det därför uttryckligen införts en bestämmelse att legosoldater inte har rätt till vare sig kombattant- eller krigsfångestatus. Dessa är att betrakta som illegala kombattanter och kan såsom legosoldater straffas för sitt deltagande i fient-



ligheterna. I likhet med friskyttar och medlemmar av friskaror etc skall legosoldater dock alltid vara garanterade de grundläggande rättigheter som följer av 1977 års Tilläggsprotokoll I, artikel 75.

Legosoldater skiljer sig i viktiga delar från friskyttar i det att en legosoldat är en person som är särskilt rekryterad för att kämpa i en väpnad konflikt och vars deltagande i fientligheterna främst är motiveerat av att vinna personliga fördelar. För att betraktas som legosoldat skall denne dock ha utlovats eller utbetalats en materiell (ekonomisk) ersättning som vida överstiger den ersättning som utlovats eller utbetalats till stridande medlemmar av de väpnade styrkor med motsvarande grad och funktion. Som legosoldat skall dock inte anses medlemmar av en krigförande parts väpnade styrkor, liksom personer som är medborgare i den krigförande staten eller som är bosatta inom områden som kontrolleras av den krigförande staten. Det är sålunda endast utläningar som kan anses som legosoldater. Utläningar som är medlemmar i en krigförande parts organiserade väpnade styrkor skall dock inte betraktas som legosoldater, oavsett motivet för deras deltagande och oberoende av den ersättning de erhåller härför. Den krets av personer som kan komma ifråga som legosoldater är sålunda begränsad.

### 3.8 Närmare om kombattantbegreppet och kombattantstatus

#### Äldre regler

Medlemmar av väpnade styrkor har traditionellt indelas i stridande (kombattanter) och icke-stridande. Detta har sin grund i att den krigförande styrkan eller krigsmakten (*la force armée*) traditionellt har ansetts bestå av alla de offentliga organ som en stat nyttjar sig av i och för krigföringen. I anledning härav var det vanligt att den krigförande styrkan i början av 1900-talet indelades i de båda huvudavdelningarna 1) *de stridande* (kombattanter) tillhörande den effektiva krigsstyrkan och 2) *de icke-stridande* tillhörande krigsförvaltningen.

Till de stridande hänfördes de medlemmar av de väpnade styrkorna som hade "militärisk" tjänst, under det att de medlemmar som hade "icke militärisk" tjänst, exempelvis jurister, präster, läkare, intendent, kommissionärer, post-, telegraf- och järnvägstjänstemän, polismän, agenter, kurirer, korrespondenter, budbärare, vägvisare, hushålls- och näringspersonal o s v ansågs som icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna. Vilka av medlemmarna av en stats väpnade styrkor

som skulle klassificeras som stridande respektive icke-stridande var i mångt och mycket emellertid en nationell fråga.

### **Nya regler**

Under senare delen av 1900-talet har uppdelningen i stridande och icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna i stor utsträckning frångåtts, framför allt efter tillkomsten av Tilläggsprotokoll I. Efter tillkomsten av 1977 års tilläggsprotokoll har stora delar av den uppsjö av olika kategorier av icke-stridande, exempelvis jurister och intendent, som tidigare funnits kommit att anses som stridande, i den mån dessa kategorier av personer fortfarande ingår i de väpnade styrkorna (se exempelvis nedan om civila åtföljande stridskrafterna). Numera förekommer därför endast ett mycket begränsat antal personkategorier som ingår i de väpnade styrkorna och som har ställning som icke-stridande. Till kategorin icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna hör fortfarande exempelvis sjukvårds- och själavårdspersonal.

### **Terminologi**

Fram till och med 1977 års Tilläggsprotokoll I har den engelska termen "combatant" översatts med "stridande" och termen "non-combatant" med "icke-stridande" i de svenska översättningarna av internationella konventioner. I 1977 års Tilläggsprotokoll I har den engelska termen "combatant" dock översatts med "kombattant". Termen "kombattant" kommer därför nedan att användas som synonymt med termen "stridande" liksom termen "icke-kombattant" kommer att användas som synonymt med termen "icke-stridande".

#### **3.8.1 Stridande medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter)**

##### **Kombattantbegreppet**

Begreppet "kombattant" bygger som ovan nämnts på medlemskap i en krigförande stats väpnade styrkor och avser de medlemmar av den väpnade styrkan som är stridande. Det är genom deras tillhörighet till en



väpnad styrka som uppfyller folkrättens krav (se ovan) som de stridande erhåller ställning som kombattanter och den därtill kopplade kombattantstatusen. Tilläggsprotokoll I stadgar härvidlag att (art 43:2);

"...Medlemmar av en parts i konflikten väpnade styrkor (andra än sjukvårdspersonal och militära präster i enlighet med artikel 33 i tredje [Genève-]konventionen) är kombattanter, d v s de är berättigade att direkt delta i fientligheterna..." (egen kursiv).

Artikeln skall förstås så att alla medlemmar av en väpnad styrka i princip alltid har möjlighet att vara kombattanter, d v s alltid har rätt att ta aktiv del i fientligheterna. Så som huvudregel kan sålunda ingen medlem av de väpnade styrkorna förnekas denna rätt. Undantag gäller emellertid för sjukvårdspersonal och militära präster (själavårdspersonal), vilka uttryckligen enligt artikel 43:2 aldrig äger rätten att vara kombattanter.

Det bör dock uppmärksammas att den internationella humanitära rätten innehåller regler som anger situationer där en medlem av en väpnad styrka under viss tid eller under konfliktens förlopp saknar rätt att ta aktiv del i fientligheterna trots att denne inte tillhör kategorin sjukvårdspersonal eller militära präster. Exempel härpå utgörs av medlemmar av väpnade styrkor och förband som avdelats för civilförsvarsorganisationer (TP I, art 67), militär personal som tillfälligt omhändertar sjuka och sårade (GK I, art 25), parlamentärer (LKR, art 34) samt personer som utnyttjar sig av folkrättens skydd för sjuka, sårade och nödställda (TP I, art 41).

### Kombattantstatus

"Kombattantstatus" är den rättsliga ställning (status) som stridande personal (kombattanter) förlänas av folkrätten och som bygger på de rättigheter och skyldigheter som följer av krigets lagar.

Den som innehar kombattantstatus har rätt att ta aktiv del i fientligheterna med de begränsningar som följer av krigets lagar, exempelvis genom att använda vapen mot fienden eller genom att betjäna vapensystem som används mot fienden. På grund av sin ställning som stridande kan kombattanter även göras till föremål för fientligheterna, d v s utsättas för medvetna angrepp genom de stridsmedel och stridsmetoder som folkrätten tillåter. Den kanske viktigaste konsekvensen av kombattantstatusen är att kombattanten (den stridande) till följd av sin kombattantstatus inte får göras personligt ansvarig eller straffas för sitt deltagande i fientligheterna, annat än om han begått krigsförbrytelser.

Krigets lagar är så utformade att personer som innehar kombattantstatus inte samtidigt kan inneha någon annan skyddad status, exempelvis ställning som icke-stridande medlem av de väpnade styrkorna eller civil. På motsvarande sätt kan personer som har ställning som icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna eller som civila inte samtidigt inneha kombattantstatus. Krigets lagar medger inte någon möjlighet till dubbel status.

### Närmare om förutsättningarna för kombattantstatus

Av vad som tidigare framhållits erhåller de personer som har rätt att ta aktiv del i fientligheterna sin ställning som kombattanter (kombattantstatus) genom sin tillhörighet till en organiserade väpnad styrka som lyder under en krigförande part. De krav som härvidlag ställs på den väpnade styrkan är att styrkan;

- 1) är organiserad
- 2) står under ansvarigt befäl
- 3) lyder under en krigförande part
- 4) har ett internt disciplinärt system
- 5) iakttar krigets lagar, samt vad avser reguljära väpnade styrkor,
- 6) bär uniform.

Det bör dock nogsamt framhållas att dessa krav avser den väpnade styrkan som sådan och att kriterierna för styrkan inte är kriterier för den enskildes rätt till kombattantstatus. Däremot förutsätts att den enskilde, för att denne över huvudtaget skall kunna erhålla kombattantstatus, tillhör en väpnad styrka som uppfyller dessa kriterier.

För att en enskild medlem av väpnade styrkor skall ha rätt att ta aktiv del i fientligheterna, d v s ha rätt till kombattantstatus, krävs av den enskilde att denne, utöver medlemskapet i en organiserad väpnad styrka, bär sina vapen öppet (se TP I, art 44:3);

- a) vid varje militärt engagemang, och
- b) under den tid han är synlig för motparten när han deltar i en militär förberedelse före inledandet av ett anfall, i vilket han skall delta.

Det bör dock i detta sammanhang nämnas att bärande av vapen i sig inte är någon krav för kombattantstatus. Kombattantstatus kan mycket väl föreligga utan att vederbörande är beväpnad. Kravet på öppet bärande av vapen avser således endast de kombattanter som är beväpnade. Det bör också uppmärksammas att innehav av identitetskort för kombattanter enligt tredje Genèvekonventionen inte heller är ett krav för erhållande av kombattantstatus (GK III, art 17).



Vad gäller bärande av uniform bör det uppmärksammas att det inte föreligger något krav på att en *enskild medlem* av väpnade styrkor skall bära uniform för att denne skall erhålla kombattantstatus. Detta gäller såväl för medlemmar av staters reguljära som irreguljära väpnade styrkor, liksom för medlemmar av befrielseörelsers väpnade styrkor. Kravet på bärande av uniform vid staters reguljära, uniformerade och beväpnade styrkor avser, såsom nämnts, den väpnade styrkan som sådan och tar inte direkt sikte på den enskildes rätt till kombattantstatus. Medlemmar av reguljära väpnade styrkor har sålunda, likt medlemmar av övriga organiserade väpnade styrkor, rätt till kombattantstatus oavsett om de bär uniform, allt förutsatt att de bär sina vapen öppet enligt ovan.

### Inträde av kombattantstatus

Kombattantstatus förekommer endast i händelse av krig och väpnad konflikt, och inträder automatiskt för de stridande medlemmarna av en stats väpnade styrkor så snart staten blir part i ett krig eller en väpnad konflikt. Kombattantstatusens inträde är härvidlag kopplat till att krigets lagar blir tillämpliga (se ovan).

De traktat som ligger till grund för kriget lagar anger emellertid inte närmare när status som kombattant inträder. Detta medför att varje stat, inom de ramar som uppställs av krigets lagar, självt har att fastställa de närmare förutsättningarna för när kombattantstatus skall inträda för medlemmar av deras väpnade styrkor. Staterna har härvidlag en förhållandevis stor frihet. Teoretiskt sett skulle kombattantstatus kunna knytas till det förhållande att medlemmarna är uppförda på en personaltabell för den väpnade styrkan eller att dessa fått inställelseorder.

Den ram som krigets lagar ställer upp tar emellertid sin utgångspunkt i *medlemskapet* i en organiserad väpnad styrka, vilken skall *stå under ansvarigt befäl och vara underkastad ett internt disciplinärt system*. Syftet med dessa regler är bl. a. att den militära verksamhet som stridande medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter) deltar i skall omfattas av ett internt disciplinärt system och vara kontrollerad av någon som ansvarar inför statens politiska ledning. I detta avseende torde emellertid utformningen av det interna disciplinära systemet inte utgöra något nämnvärt hinder för uppkomsten av kombattantstatus emedan ett sådant system utan större svårigheter kan utformas så att det passar staten behov. Kravet på kontroll medför emellertid vissa hinder. Den grad av kontroll som härvidlag förväntas utövas framgår bl. a. av bestämmelser i krigets lagar om militära chefers plikter och ansvar (se TP I, art 86 och 87). Möjligheten för militära chefer att utöva befäl och ta ansvar för de underlydandes handlande är härvidlag centralt. För att



militära chefer skall kunna utöva den kontroll av underordnade som folkrätten föreskriver torde det förutsättas att medlemmar av väpnade styrkor har *kommit under ansvarigt befäl* innan de kan ges kombattantstatus. För svenskt vidkommande torde värnpliktiga medlemmar av de väpnade styrkorna uppfylla detta villkor först i samband med att de inställt sig vid ett militärt förband och därigenom kommit under ansvarigt befäl. Folkrättskommittén synes i betänkandet Folkrätten i krig (SOU 1984:56, s. 105) ha intagit en motsvarande inställning. Kommittén har härvidlag anfört att "inryckande värnpliktiga skall anses som kombattanter först i och med att de fått militär utrustning [inklusive identitetskort för deltagare i väpnade styrkor] och *kommit under ansvarigt befäl*" (egen kursiv.).

Något krav på att medlemmar av en väpnad styrka skall ha tilldelats militär utrustning för att erhålla kombattantstatus uppställs emellertid inte av folkrätten (jfr TP I, art 43), dock med beaktande av att reguljära väpnade styrkor förväntas bära uniform enligt vedertagen sedvana (TP I, art 44:7). Kravet på bärande av uniform vid reguljära väpnade styrkor är emellertid, som ovan nämnts, inte absolut. Stridande medlemmar av reguljära väpnade styrkor kan i likhet med andra kombattanter uppträda utan uniform utan att förlora sin status som kombattanter. Så som också framhållits ovan är det heller inte nödvändigt för en medlem av de väpnade styrkorna att denna har hunnit erhålla ett identitetskort för kombattanter (GK III, art 17) för att denne skall erhålla kombattantstatus. Enskilda medlemmar av en väpnad styrka, vilka vid inryckningen inte har hunnit att tilldelas identitetskort eller iklädas uniform, kan därför mycket väl delta i försvaret av mobiliseringsplatsen sedan de kommit under befäl, allt förutsatt att de bär sina vapen öppet (se TP I, art 44:3). De har emellertid att beakta bestämmelserna om förbjudet förrådiskt förfarande (TP I, art 37), exempelvis avseende föregivande av civil status. Folkrättskommitténs uppfattning att medlemmar av väpnade styrkor måste ha tilldelats militär utrustning för att kombattantstatus skall kunna inträda går därför sannolikt utöver vad som krävs enligt krigets lagar.

Krigets lagar hindrar emellertid inte att medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter) kan ha kommit under ansvarigt befäl redan innan de formellt sett har hunnit att inställa sig vid sitt förband, allt förutsatt att de redan före denna tidpunkt omfattas av den väpnade styrkans interna disciplinära system och att deras militära verksamhet på ett godtagbart sätt kontrolleras av någon som ansvarar inför den politiska ledningen. Detta torde exempelvis vara fallet med yrkesmilitärer och reservofficerare vilka organisatoriskt är knutna till en väpnad styrka redan i fredstid. Sådana befattningshavare torde stå under ansvarigt befäl redan på den grunden att de yrkesmässigt ingår i och lyder under



chefen för den väpnade styrkan. Dessa befattningshavare har dessutom ofta erhållit instruktioner för hur de skall agera i händelse av att de möter motstånd innan de hunnit fram till sitt krigsförband eller för den händelse att de skulle bli avskurna från möjligheten att nå förbandet. I den mån de agerar på givna order eller särskilda instruktioner får folkrättens krav på godtagbar kontroll av den militära verksamheten anses uppfyllda, allt förutsatt att eventuella överträdelser av krigets lagar följs upp och beivras. Kombattantstatusen torde för sådan befattningshavare sålunda kunna inträda redan då deras tjänstgöringsskyldighet inträder. Folkrättskommittén får antas ha tagit fasta på denna möjlighet då kommittén i sitt betänkande förordar att kombattantstatus skall ges stridande medlemmar av väpnade styrkor redan från den tidpunkt då tjänstgöringsskyldigheten inträder om de i fredstid har utkvitterat tjänstevapen (SOU 1984:56 Folkrätten i krig, s. 105).

### **Bibehållande och förlust av kombattantstatus**

Även om en av staterna i en pågående konflikt har agerat i strid med det internationella våldsförbudet och därigenom gjort sig skyldig till en aggressionshandling så bibehåller aggressorstatens stridande personal sin kombattantstatus så länge de handlar i enlighet med krigets lagar. Det förhållande att en kränkning av våldsförbudet har inträffat och en aggressionshandling föreligger påverkar relationen mellan staterna och inte relationen mellan de soldater som deltar i fientligheterna. Alla stridande medlemmar av en stats väpnade styrkor lyder sålunda under de rättigheter och skyldigheter som följer av krigets lagar, oavsett om någon av de inblandade staterna är skyldiga till aggression.

Skyddet för kombattantstatusen är betydande. Enligt 1977 års tilläggsprotokoll skall t.ex. en stridande (kombattant) inte berövas sin rätt att vara kombattant under resten av den väpnade konflikten, eller, om han faller i en motparts våld, hans rätt att vara krigsfånge, ens om han gjort sig skyldig till överträdelser av krigets lagar (TP I, art 44:2). En kombattant som faller i en motparts våld när han ej deltar i ett anfall eller en militär operation som förberedelse till ett anfall skall inte heller förlora rätten att betraktas såsom kombattant eller krigsfånge på grund av sin tidigare verksamhet. (TP I, art 44:5). En kombattant kan emellertid förlora rätten att betraktas som krigsfånge om han inte bär sina vapen öppet vid varje militärt engagemang, och under den tid han är synlig för motparten när han deltar i en militär förberedelse före inledandet av ett anfall i vilket han skall delta (TP I, art 44:3 och 6). (Ang. krigsfångestatus se vidare nedan).

Det kan i sammanhanget uppmärksammas att i den mån barn under femton förekommer som stridande soldater i väpnade styrkor så skall



deras kombattantstatus inte förloras enbart på den grunden att de är underåriga och inte får ingå i väpnade styrkor. Likaså skall kombattantstatusen för främmande staters medborgare ingående i en stats väpnade styrkor bestå och respekteras, även om de deltar i strid mot sitt eget land.

### Spioner

En medlem av väpnade styrkor som ägnar sig åt spioneri får under vissa förutsättningar behandlas som spion om han tas till fånga (TP I, art 46). Detta innebär att en spion under vissas förutsättningar trots allt kan straffas för sitt deltagande i fientligheterna (såsom spion) även om vederbörande är medlem av organiserade väpnade styrkor, d v s innehar kombattantstatus, och utan att denne brutit mot krigets lagar (LKR, art 30). Straffet för spioneri fastställs i nationell lagstiftning och är i regel mycket strängt. Spionen har heller inte rätt till krigsfångestatus, men skall garanteras de grundläggande rättigheter som följer av 1977 års Tilläggsprotokoll I, artikel 75. En spion vilken tas till fånga först efter det att han har hunnit återvända till sin styrka efter genomfört spionage får dock inte straffas för sitt spioneri. Ytterligare begränsningar i möjligheten att straffa spioner för deras spionage förekommer (se TP I, art 46). Såsom spion får endast anses en person, som i hemlighet eller under falska förespeglningar avsiktligt inhämtar eller söker inhämta upplysningar av militärt intresse inom en krigförandes operationsområde för att meddela dessa upplysningar till den egna sidan (allierade). Som spion skall dock inte anses den som är iförd uniform eller som har i uppdrag att överbringa meddelanden till den egna eller till den fientliga armén förutsatt att detta uppdrag utförs öppet. Militära personer som opererar inom den fientliga arméns operationsområde för att inhämta underrättelser betraktas sålunda inte som spioner om vederbörande är iförd sina egna styrkors uniform och utan att i övrigt vara förklädd.

### 3.8.2 Icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna

Huvudregeln enligt krigets lagar är att medlemmar av väpnade styrkor är kombattanter. Det förhållande att en medlem av en väpnad styrka betraktas som icke-stridande utgör ett undantag från denna huvudregel och kräver stöd i krigets lagar.

"Icke-stridande" medlemmar av en stats väpnade styrkor (icke-kombattanter) är personer som tillhör de väpnade styrkorna, men som



enligt folkrättens regler inte får ta aktiv del i, eller göras till föremål för, fientligheterna. De icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna saknar sålunda kombattantstatus. Även om de icke-stridande medlemmarna saknar rätt att direkt delta i fientligheterna äger de dock alltid rätt att använda våld i självförsvar om de angrips i strid med folkrättens regler. Trots att icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna inte är behöriga att ta aktiv del i fientligheterna är deras ställning enligt krigets lagar inte att jämställa med den ställning/status som tillkommer civila.

Till kategorin icke-stridande medlemmar av väpnade styrkor hänförs permanent sjukvårdspersonal samt militära präster (själavårdspersonal). De är automatiskt att betrakta som icke-stridande personal från inledningen av en väpnad konflikt och intill dess konflikten är över. Härutöver kan ytterligare medlemmar av de väpnade styrkorna komma att uppfattas som icke-stridande personal under del av eller hela den väpnade konflikten, bl. a. tillfällig sjukvårdspersonal, medlemmar av militära förband avdelande för civilförsvarsorganisationer, parlamentärer m m. Denna personal är dock normalt inte automatiskt att betrakta som icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna i samband med den väpnade konfliktens inledande.

Nedan beskrivs några av de personalgrupper som tillhör väpnade styrkor men som trots sin tillhörighet till de väpnade styrkorna helt eller under vissa förutsättningar saknar rätten att ta aktiv del i fientligheterna.

### **Permanent sjukvårdspersonal**

Det är mot bakgrund av innehållet i artikel 43:2 odiskutabelt att sjukvårdspersonal som omfattas av artikel 33 i III:e Genèvekonventionen tillhör kategorin icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna. Artikel 33 tar sikte på sjukvårdspersonal som inte får tas som krigsfångar, d v s permanent sjukvårdspersonal.

Till kategorin "permanent sjukvårdspersonal" hänförs medlemmar av en krigsförande stats väpnade styrkor som *uteslutande* används vid uppsökande, omhändertagande, transport och vård av sårade och sjuka eller för förebyggande av sjukdomar. Till kategorin permanent sjukvårdspersonal hänförs även personal som *uteslutande* används för sjukvårdsformationers och sjukvårdsanstalters förvaltning.

Det är under alla omständigheter förbjudet för den permanenta sjukvårdspersonalen att ta aktiv del i fientligheterna (TP I, art 43:2). Permanent sjukvårdspersonal skall samtidigt under *alla* omständigheter

respekteras och skyddas, vilket bland annat innebär att sådan personal under inga omständigheter får göras till föremål för fientligheterna (GK I, art 24).

Den skyddade ställning som tillkommer den permanenta sjukvårdspersonalen motiveras av behovet av en väl fungerande sjukvård vid de väpnade styrkorna under väpnade konflikter. I detta syfte föreskrivs även att sådan personal inte heller får tas som krigsfångar. Denna personal får dock kvarhållas av motparten om det erfordras för vården av sårade och sjuka krigsfångar. Så snart det icke längre är oundgängligen nödvändigt att kvarhålla dem och militära hänsyn tillåter det skall denna personal återsändas, förutsatt att vägen för deras återsändande står öppen (GK I, art 28 och 30 samt GK III, art 33). Under den tid de kvarhålls skall de dock åtnjuta åtminstone alla de förmåner och skydd som tillkommer krigsfångar enligt tredje Genèvekonventionen.

### **Tillfällig sjukvårdspersonal**

Medlemmar av de väpnade styrkorna som särskilt utbildats att *vid behov* tjänstgöra som biträdande sjukvårdare eller sjukbärare vid uppsökande eller omhändertagande, transport eller vård av sårade och sjuka (tillfällig sjukvårdspersonal) skall i likhet med den permanenta sjukvårdspersonalen respekteras och skyddas. Detta innebär att den tillfälliga sjukvårdspersonalen, under den tid de utövar denna tjänst, är att betrakta som icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna, och att de under denna tid inte får göras till föremål för fientligheterna (GK I, art 24). Till skillnad från den permanenta sjukvårdspersonalen kan dock den tillfälliga sjukvårdspersonalen tas som krigsfångar om de faller i fiendens våld (GK I, art 29).

Att uppmärksammas är att de medlemmar av en stats väpnade styrkor som är tillfällig sjukvårdspersonal är att betrakta som kombattanter under den tid de inte tjänstgör som sjukvårdspersonal. Den tillfälliga sjukvårdspersonalen kan sålunda, till skillnad från den permanenta sjukvårdspersonalen, ta aktiv del i fientligheterna under den tid de inte utövar sjukvårdstjänst.

### **Sjukvårdspersonal till sjöss**

Avseende sjukvårdspersonal till sjöss finns bestämmelser i II:a Genèvekonventionen, artiklarna 36 och 37. Sjukvårdsfartygs läkar- och sjukvårdspersonal samt besättning skall respekteras och skyddas. Sådan personal får ej tas som krigsfångar under den tid de tjänstgör ombord på sådant fartyg (GK II, art 36).



Läkar- och sjukvårdspersonal som har till uppgift att ombesörja sjukvård till sjöss och som faller i fiendens våld skall få fortsätta att utföra sina åligganden så länge det krävs för vården av de sårade och sjuka. De skall därefter återsändas så snart som motpartens högste befälhavare finner det möjligt. Om det är nödvändigt för krigsfångarnas behov kan personalen dock kvarhålla en del av denna personal. Åtgärder skall dock vidtas så att den sålunda kvarhållna personalen snarast möjligt kan sättas i land. Då personalen kommer i land blir bestämmelserna i I:a Genèvekonventionen gällande för dem (GK II, art 37).

### **Själavårdspersonal**

Det är odiskutabelt att militära präster (själavårdspersonal) som ingår i de väpnade styrkorna och omfattas av bestämmelserna i III:e Genèvekonventionen artikel 33 tillhör kategorin icke-stridande (TP I, art 43:2). Artikel 33 tar sikte på all själavårdande personal som inte får tas som krigsfångar.

Den själavårdande personalen skall i likhet med sjukvårdspersonalen respekteras och skyddas, och får följaktligen inte göras till föremål för fientligheterna (GK I, art 24). Denna personal får heller inte göras till krigsfångar (GK I, art 28 och GK III, art 33). Detta innebär att all själavårdande personal vid de väpnade styrkorna är att hänföra till kategorin icke-stridande, och att denna personal under inga omständigheter äger rätt att ta aktiv del i fientligheterna. Vad gäller den militära själavårdspersonalen så finns det vare sig i I:a eller II:a Genèvekonventionen någon motsvarighet till kategorin tillfällig sjukvårdspersonal (jfr GK I, art 25). Enligt tilläggsprotokollet anges emellertid att såväl den militära själavårdspersonalen kan *tjänstgöra* antingen permanent eller tillfälligt (TP I, art 8 (d)).

För själavårdande personal till sjöss gäller motsvarande bestämmelser som för läkar- och sjukvårdspersonal till sjöss (GK II, art 36 och 37).

### **Medlemmar av militära civilförsvarsstyrkor**

Medlemmar av väpnade styrkor och militära förband avdelade för civilförsvarsorganisationer omnämns inte i artikel 43:2, TP I, såsom medlemmar tillhörande väpnade styrkor respektive militära förband som saknar rätt att ta aktiv del i fientligheterna.

Det är dock uttryckligen förbjudet för medlemmar av väpnade styrkor som är avdelade för civilförsvarsorganisationer att ta direkt del i fientligheterna och vid sidan om sina civilförsvarsuppgifter utföra handlingar som är skadliga för motparten. Sådan personal skall dess-

utom skyddas och respekteras, vilket innebär att denna personal inte får göras till föremål för fientligheterna (TP I, art 67:1). Medlemmar av väpnade styrkor som här avses är därför närmast att hänföra till kategorin icke-stridande medlemmar av väpnade styrkor.

Medlemmar av de väpnade styrkorna som avdelats för civilförsvarsändamål får emellertid tas som krigsfångar (TP I, art 67:2).

### **Parlamentärer och deras följe**

Parlamentärer, d v s medlemmar av en krigförande stats väpnade styrkor som har i uppdrag att underhandla med motparten och som inställer sig med vit flagg, är okränkbara. Även personal som åtföljer parlamentären, såsom exempelvis dennes tolk, omfattas av okränkbarheten (LKR, art 32).

Okränkbarheten innebär att parlamentären och dennes följe inte får göras till föremål för fientligheter, samtidigt får denna personal inte under den tid de utnyttjar sig av det skydd som tillkommer parlamentärer och deras följe inte ta aktiv del i fientligheterna. Skyddet (okränkbarheten) går förlorat om parlamentären begagnar sig av sin privilegierade ställning för att framkalla eller begå en förrädisk handling riktad mot motparten.

Under den tid som parlamentären och dennes följe har en okränkbar ställning är de närmast att uppfatta som icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna.

## **3.9 Tillfällig status och statusväxling**

### **Grundregel**

Krigets lagar bygger på föresatsen att personer, militära och civila, beroende av sin ställning/status är berättigad till vissa rättigheter, liksom visst skydd och behandling. En grundregel i sammanhanget är att personer som tillhör en viss kategori inte samtidigt skall kunna åberopa sig på de rättigheter, skydd eller behandling som tillkommer en annan kategori. Detta innebär såsom tidigare nämnts exempelvis att en stridande medlem av de väpnade styrkorna inte samtidigt kan ha status som icke-stridande medlem eller som civil. På motsvarande sätt kan en civil eller icke-stridande medlem av väpnade styrkor inte ha ställning/status som stridande (kombattant).



### Statusväxling är möjligt

Det förhållande att krigets lagar inte medger att personer har dubbel folkrättslig status innebär emellertid inte att det skulle vara otillåtet eller omöjligt för olika kategorier att byta status under en pågående konflikt. Tvärtom är såväl "permanent" som "tillfälliga" statusbyten vanligt förekommande. Däremot får statusbyten inte äga rum under vilka betingelser som helst. Om krigets lagar skulle medge att statusväxling mellan olika kategorier kunde ske helt obehindrat, allt efter den enskildes eller den krigförande partens behag, skulle emellertid reglerna om de rättigheter, skydd och behandling som tillkommer olika kategorier bli föremål för missbruk och därigenom högst illusoriska. Synen på möjlighet till statusväxling bör därför vara restriktiv.

Statusväxling kan förekomma på två nivåer;

- 1) på *individnivå* avseende statusväxling för enskilda medlemmar av väpnade styrkor och
- 2) på *förbandsnivå* avseende statusväxling för hela eller delar av väpnade styrkor.

Statusväxling som äger rum på individnivå är exempelvis den statusväxling som äger rum när en kombattant under en pågående militära operation utövar tjänst som biträdande sjukvårdare eller bårbärare i enlighet med artikel 25 i I:a Genèvekonventionen. Exempel på statusväxling på förbandsnivå utgörs av militära förband som avdelats för civilförsvarsuppgifter i enlighet med artikel 67 i Tilläggsprotokoll I.

### Begreppen temporär kombattant respektive temporär kombattantstatus

Begreppen "temporär kombattant" respektive "temporär kombattantstatus" förekommer inte i de traktat som ligger till grund för krigets lagar. Begreppen har emellertid används i folkrättskommitténs betänkande Folkrätten i krig (SOU 1984:56), dock utan någon närmare definition. Begreppen "temporär kombattant" respektive "temporär kombattantstatus," såsom de används av folkrättskommittén, har dock varit kopplat till frågan om statusväxling, främst mellan civil och militär verksamhet. Begreppen får därför antas ta sikte på personer eller enheter som av en eller annan anledning *tillfälligt innehar viss status respektive växlar status* mellan att vara stridande och icke stridande alternativt civil och vice versa. Genom att betona att kombattantstatusen är "temporär" indikeras emellertid att begreppet tar sin utgångspunkt i att den ordinarie statusen för de personer som avses endera är civil eller

icke-stridande, och att den statusväxling som avses är en tillfällig övergång från civil eller icke-stridande till stridande (kombattant).

En motsvarande tillfällig status för stridande medlemmar av väpnade styrkor som under en begränsad tid övergår till att vara icke-stridande eller civil skulle följaktligen vara "temporär civil" respektive "temporär icke-stridande". I likhet med begreppet "temporär kombattant" förekommer vare sig begreppet "temporär civil" eller "temporär icke-stridande" i de traktat som ligger till grund för krigets lagar. Där emot förekommer att krigets lagar talar om personer med *tillfällig status*, exempelvis personer eller enheter som under begränsad tid ägnar sig åt sjukvårdsändamål (tillfällig sjukvårdspersonal och tillfälliga sjukvårdsenheter). I stället för att använda begreppet "temporära" torde det stå mer i överensstämmelse med det språkbruk som är vanligt inom krigets lagar att tala om tillfälliga kombattanter etc. Begrepp som "tillfällig kombattant" och "tillfälligt icke-stridande" osv kommer därför att användas nedan.

### 3.9.1 Statusväxling på individnivå

Folkrätten medger att statusväxling äger rum på individnivå i flera olika situationer. Gemensamt för dessa situationer är att statusväxlingen är påkallad av militära eller humanitära behov och överväganden.

#### **Växling mellan att vara civil respektive medlem av väpnad styrka**

##### *Vid mobilisering och hemförlovning m.m.*

Statusväxling mellan status som civil och status som medlem av en väpnad styrka, vare sig detta är som stridande eller icke-stridande medlem, medges i samband med att en person tillförs eller avförs från en väpnad styrka, exempelvis i samband med mobilisering eller permanent hemförlovning vid fientligheternas inledande respektive upphörande. Folkrätten medger även att nya medlemmar tillförs de väpnade styrkorna under fientligheternas gång, exempelvis vid övergång från partiell till fullständig mobilisering av de väpnade styrkorna och vid ny rekrytering. På motsvarande sätt medger folkrätten även att medlemmar av de väpnade styrkorna permanent hemförlovas under fientligheternas gång, exempelvis i samband med att medlemmar av de väpnade styrkorna ej längre bedöms vara krigsdugliga liksom i sam-



band med partiell demobilisering av militära förband under pågående fientligheter.

Några närmare regler som reglerar formerna för hur och när dess statusväxlingar mellan civil och stridande får ske förekommer inte. Trots att det inte förekommer några uttryckliga regler i detta avseende får det dock antas, så som nämnts ovan, att folkrättens regler om rättigheter, skydd och behandling av medlemmar i väpnade styrkor samt civila skulle bli högst illusorisk om stater gavs rätten att helt obehindrat växla mellan status som civil respektive kombattant. Regelsystemet bygger härvidlag på grundsynen att den som är medlem av en väpnad styrka skall förbli detta under fientligheternas fortbestånd, eller i vart fall att medlemskapet skall ha viss beständighet. Alltför täta statusväxlingar i detta avseende riskerar bl. a. att medföra att den för den internationella humanitära rätten grundläggande principen om distinktion mellan civilpersoner och medlemmar av väpnade styrkor allvarligt åsidosätts (ang. distinktionsprincipen se vidare nedan).

Mot bakgrund av vad som ovan sagts kan det konstateras att folkrätten medger växlingar mellan status som civil respektive medlem av de väpnade styrkorna och vice versa, både i samband med konfliktens inledande och upphörande som under dess fortbestånd. Avsikten med denna möjlighet är att stater skall kunna tillföra nya medlemmar till de väpnade styrkorna samt att vid behov kunna avföra dem som staten inte längre är i behov av för krigföringen. Rätten att skifta statusen mellan civil respektive medlem av en väpnad styrka tillkommer inte den enskilde, utan är knutet till staten. Vid utövandet av denna rätt måste staten i fråga iakttä vad som är en rimligt och godtagbart i samband med sådana statusväxlingar, inte minst att medlemskap i en väpnad styrka förväntas ha viss beständighet i syfte att upprätthålla distinktionen mellan civilbefolkningen och medlemmar av de väpnade styrkorna.

### **Växling mellan att vara stridande (kombattant) respektive icke-stridande medlem av de väpnade styrkorna**

Inom en väpnad styrka förekommer flera situationer när medlemmar av dessa styrkor, vilka äger rätt att ta aktiv del i fientligheterna, förlorar denna rätt. I gengäld får dessa medlemmar av de väpnade styrkorna inte göras till föremål för fientligheterna. Det är alltså fråga om situationer när stridande medlemmar (kombattanter) under vissa förutsättningar inte längre har rätt att ta aktiv del i, eller får göras till föremål för, fientligheterna. Den statusväxling det här är fråga om är sålunda en permanent eller tillfällig växling från ställning som stridande (kombattant) till ställning icke-stridande medlem av väpnade styrkor.

*Tillfällig sjukvårdspersonal*

Denna typ av statusväxling åskådliggörs tydligast av möjligheten för stridande medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter) som särskilt utbildats till att vid behov tjänstgöra som biträdande sjukvårdare eller sjukbärare, d v s tillfällig sjukvårdspersonal, att erhålla skyddad ställning under pågående fientligheter. Denna personal kan vid behov växla mellan att ta aktiv del i fientligheterna och utöva tjänst som sjukvårdspersonal (GK I, art 25). Under den tid denna personal utövar tjänst som tillfällig sjukvårdspersonal skall de skyddas och respekteras, och får inte ta aktiv del i fientligheterna. Om en tillfällig sjukvårdare faller i fiendens våld i samband med att han utövar tjänsten som tillfällig sjukvårdare skall han dock betraktas som krigsfånge, och skall som sådan användas för sjukvårdsuppgifter i den mån som behov därav föreligger (GK I, art 29).

Statusväxlingen äger rum "vid behov". Det är den enskilde (den tillfälliga sjukvårdaren) som måste fatta beslut om när det föreligger ett sådant behov. För att kunna identifieras som tillfällig sjukvårdare skall denne, under den tid då denne utövar tjänsten som tillfällig sjukvårdare, bära en vit armbindel med rött kors. Armbindeln skall vara utlämnad och stämplad av militär myndighet. För att förhindra missbruk skall den tillfälliga sjukvårdspersonalen förses med militärt identitetskort som anger den specialutbildning som vederbörande genomgått, liksom karaktären av de uppgifter han utför och vilken rätt han har att bära nämnda armbindel (GK I, art 41).

Den statusväxling som äger rum är mellan status som stridande (kombattant) och status som icke-stridande, emedan vederbörande alltså är kvar inom de väpnade styrkorna. Det är därför aldrig fråga om att den tillfälliga sjukvårdspersonalen skulle få status som civil. Det kan dock även konstateras att möjligheten till statusbyte dikteras av behovet av effektiv och fungerande sjukvård inom de väpnade styrkorna, samt att det ställs förhållandevis stränga krav för att en stridande medlem av de väpnade styrkorna skall erhålla en skyddad ställning som tillfällig sjukvårdspersonal.

*Sjuka, sårade och skeppsbrutna m.m.*

Stridande medlemmar av väpnade styrkor som är sårade, sjuka eller skeppsbrutna erhåller under vissa betingelser en skyddad ställning på grund av de är skadade etc. Dessa medlemmar skall enligt 1949 års Genèvekonventioner under alla förhållanden skyddas och respekteras



(GK I, art 12 och GK II, art 12). Enligt Tilläggsprotokoll I skall en person anses som försatt ur stridbart skick om (art 41);

- a) han är i motpartens våld,
- b) han klart uttrycker sin avsikt att ge upp motståndet, eller
- c) han har förlorat medvetandet eller på annat sätt, genom sårskada eller sjukdom, blivit oförmögen att försvara sig själv.

Allt under förutsättning att han i vart och ett av dessa fall avstår från fientliga handlingar och icke försöker fly.

En förutsättning för att stridande medlemmar av de väpnade styrkorna som är sjuka, sårade, skeppsbrutna eller nödställda skall respekteras och skyddas är således att  *dessa personer avstår från varje slag av fientlig handling*. Personer som nyttjar sig av det skydd som tillkommer sårade och sjuka etc är sålunda förbjudna att ta aktiv del i fientligheterna. De förlorar i förekommande fall sin rätt att agera som kombattanter, d v s rätten att ta aktiv del i fientligheterna, under den tid som skyddet åberopas. Deras status under denna tid blir därigenom den samma som den status som tillkommer icke-stridande medlemmar av väpnade styrkor. En stridande soldat som skadats eller sårats kan dock avstå från att utnyttja den skyddade ställning han har rätt till. Det förhållande att han är sårad eller skadad innebär inte att han är skyldig att avstå från fortsatt militär verksamhet. I den mån han avstår från att nyttja det skydd som tillkommer sjuka och sårade etc bör denne dock uppmärksamma bestämmelserna om förbud mot förrädiskt förfarande (TP I, art 37). Den som även efter det att han blivit sårad eller sjuk fortsätter att delta i det väpnade motståndet är, trots sin skada eller sjukdom, alltså anse som stridande (kombattant).

Som skeppsbruten räknas personer medlemmar av de väpnade styrkorna som tvingas lämna ett fartyg i "nöd", oavsett hur nödsituationen eller skeppsbrottet uppstått. Ej heller personal som med fallskärm hoppar från ett flygplan i nödsituation får utsättas för angrepp under nedfärden. En sådan person skall efter att ha nått marken som huvudregel beredas tillfälle att ge upp motståndet innan han blir utsatt för anfall (TP I, art 42). (Detta gäller dock ej luftburna trupper). Medlemmar av en väpnad styrka som är sårade och sjuka, skeppsbrutna eller i övrigt blivit försatta stridbart skick blir krigsfångar om de faller i fiendens våld (GK I, art 14 och GK II, art 15).

Det kan konstateras att kravet för att stridande medlemmar av väpnade styrkor skall erhålla en skyddad status p g a att de är sjuka, sårade, skeppsbrutna etc dikteras av humanitetens krav. För att vederbörande skall erhålla denna skyddade ställning krävs att denne endera klart uttrycker sin avsikt att ge upp kampen eller är oförmögen att försvara sig själv. Det skall vidare noteras att denna rätt till skyddad ställning upp-



hör om vederbörande försöker att fly eller inte avstår från fortsatta fientliga handlingar.

#### *Medlemmar av väpnade styrkor avdelade för civilförsvarsorganisation*

Stridande medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter) som avdelats för civilförsvarsorganisationer erhåller en skyddad ställning. En förutsättning för att denna personal skall respekteras och skyddas är emellertid att personalen är permanent avdelad för ändamålet och uteslutande ägnar sig åt civilförsvarsuppgifter. Denna personal är uttryckligen förbjuden att under återstoden av den väpnade konflikten ta direkt del i fientligheterna samt att i övrigt användas för handlingar som är skadliga för motparten. Deras skyddade ställning är sålunda baserad på humanitära behov samt förutsättningen att de under resten av fientligheterna inte deltar i dessa eller i övrigt åsamkar motparten skada.

#### *Parlamentärer och deras följe*

Möjligheten för stridande medlemmar av väpnade styrkor att erhålla en skyddad ställning (okränkbarhet) som parlamentär är motiverat av de krigförande parternas gemensamma behov av att kunna underhandla under pågående fientligheter. Flera av folkrättens regler bygger också på att parterna på stridsfältet har en sådan möjlighet. Som exempel kan nämnas artikel 15 i I:a Genèvekonventionen som anger att de stridande så ofta som omständigheterna medgiver det skall träffa överenskomelser om vapenvila, om avbrott i eldgivningen m.m. i syfte att möjliggöra bortförande, utväxling och transport av sårade som blivit kvar på slagfältet. Förutsättningen för att parlamentären och dess följe skall erhålla en skyddad ställning är att dessa inte tar aktiv del i fientligheterna. Parlamentärens okränkbarhet går förlorad redan om denne begagnar sig av sin privilegierade ställning för att framkalla eller begå en förrädisk handling mot motparten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en genomgång av relevanta konventioner ger vid handen att i de fall där den internationella humanitära rätten medger att stridande medlemmar av de väpnade styrkorna på individnivå kan växla över till en skyddad ställning är begränsade. Det är främst när det föreligger ett gemensamt militärt behov, exempelvis behovet av att kunna underhandla på slagfältet, eller strikt humanitära skäl som staterna har ansett det motiverat att medge statusväxling från stridande (kombattant) till en skyddad ställning (icke-stridande). En återgång till den ursprungliga statusen är i vissa fall



tillåten (tillfälliga sjukvårdspersonal, sjuka och sårade, samt parlamentärer) i andra fall medges inte denna möjlighet (medlemmar av väpnade styrkor avdelade för civilförsvarsorganisationer). Den restriktiva syn på möjligheten till statusbyten på individnivå som kommer till uttryck i konventionerna torde närmast ge vid handen att sådana statusväxlingar kräver uttryckligt stöd i gällande konventioner. Något stöd för uppfattningen att en analogitolkning av de bestämmelser som återfinns i konventionerna kan ligga till grund för en utökning av de situationer när statusbyten är möjliga torde inte ha fog för sig.

### 3.9.2 Statusväxling på förbandsnivå

Situationer när folkrätten medger statusväxling på förbandsnivå är mer restriktiv än vad som är fallet med statusväxlingar på individnivå. Även om synen på statusväxling är mer restriktiv innebär det inte att statusväxling på förbandsnivå inte skulle vara tillåten.

Som utgångspunkt gäller att folkrätten inte förhindrar att stater under fientligheternas gång sätter upp nya förband, eller att existerande förband avvecklas och upplöses. När nya militära förband sätts upp kan detta ske i huvudsak på två olika sätt. Endera genom att staten beslutar sig för att nyttja redan organiserade enheter (vilka inte tillhör de väpnade styrkorna) för det väpnade försvaret, exempel härpå kan vara införande av polisförband i det väpnade försvaret av landet. Det blir då fråga om en övergång från en civil styrka till väpnad styrka i folkrättslig mening. Den andra möjligheten är att skapa helt nya militära förband, det är då inte fråga om en övergång från en civil till en militär styrka. I denna senare situation tillkommer de militära förbanden i samband med att de sätts upp och det blir därför inte fråga om något status byte i egentlig mening, varför denna senare situation kan lämnas utan avseende i den fortsatta framställningen. Exempel härpå utgörs av förband som mobiliseras eller tillskapas efter fientligheterna inledande.

Det ligger i sakens natur att varje stat som befinner sig i en väpnad konflikt eftersträvar att skapa ett militärt övertag genom att försöka mobilisera de förband som erfordras för att betvinga motparten. Den internationella humanitära rätten uppställer härvidlag inte några begränsningar, låt vara att vissa begränsningar kan återfinnas inom nedrustningens folkrätt. När en part i en väpnad konflikt införklarar en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor i sina väpnade styrkor skall denna part dock underrätta övriga parter i konflikten därom (TP I, art 43:3).

Den fråga som uppkommer är emellertid om folkrätten medger att en stat låter förband tillhörande de väpnade styrkorna växla status mel-

lan civilt och militär allt efter statens eget behov och intresse. Syftet med en sådan åtgärd skulle bl. a. kunna vara att ge förbanden en skyddad civil status under den tid de inte erfordras för att aktivt ta del i fientligheterna. Åtgärden skulle då medföra att personal tillhörande vissa förband som en stat avsåg att använda sig av i händelse av en väpnad konflikt skulle vara fredade från angrepp intill dess att förbanden skall sättas in. Egendom tillhörande förbanden torde emellertid alltid kunna angripas i enlighet med bestämmelserna i Tilläggsprotokoll I, artikel 52:2 p g a dess användning och ändamål.

Vad avser möjligheten till statusväxling på förbandsnivå ger den internationella humanitära rätten endast en mycket begränsad vägledning. Tilläggsprotokoll I, artikel 8 (e), anges att beteckningen "sjukvårdsenheter" avser anstalter eller andra enheter som är upprättade i medicinskt syfte, exempelvis sjukhus och sjukvårdsdepåer, vare sig dessa är militära eller civila. Enligt artikeln kan sådana sjukvårdsenheter bl. a. vara permanenta eller tillfälliga. I avseende på tillfälliga "sjukvårdsenheter" kan noteras att den skyddade ställning som skall tillkomma enheter som tillfälligt upprättas för medicinska syften är motiverat av strikt humanitära skäl. Vidare kan, enligt Tilläggsprotokoll I, artikel 67, militära förband avdelas för civilförsvarsorganisationer de skall då respekteras och skyddas. Deras skyddade ställning motiveras sålunda också av strikt humanitära skäl. En förutsättning för att de skall erhålla skyddad status är att förbandet permanent är avdelat för att lösa civilförsvarsuppgifter. Det bör uppmärksammas att dessa förband alltså tillhör de väpnade styrkorna, men att de är förbjudna att ta aktiv del i fientligheterna eller i övrigt användas för att utföra handlingar som är skadliga för skadliga för motparten. Om medlemmarna av en sådan styrka faller i fiendens våld blir de krigsfångar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att möjlighet till statusväxling på förbandsnivå för erhållande av viss skyddad ställning vid en genomgång av relevanta konventioner synes vara baserad på strikt humanitära behov. En skillnad som uppkommer mellan möjlighet till statusbyte på individnivå respektive förbandsnivå är att endast strikt humanitära skäl har motiverat statusbyten på förbandsnivå, med undantag för staternas rätt att under en pågående konflikt införliva en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor (TP I, art 43:3). I likhet med vad som gäller för status byten på individnivå torde möjligheten till statusbyte på förbandsnivå förutsätta uttryckligt stöd i gällande traktat.



### 3.10 Något om kombattanter som militära mål

#### 3.10.1 Allmänt

Såsom redan har noterats i det föregående föreligger en betydande skillnad mellan kategorierna kombattanter, icke-kombattanter samt civila i det att personer tillhörande den förstnämnda kategorin utgör legitima militära mål—och får således attackeras—medan personer tillhörande de senare kategorierna som huvudregel ej får göras till föremål för våldsanvändning. Vidare noterades under avsnitt 3.2.2, ovan, att den humanitära rätten kan delas in i, å ena sidan, regler för stridens förande och, å den andra sidan, regler till skydd för krigets offer. Syftet med detta avsnitt är att behandla de huvudprinciper som styr våldsanvändning mot kombattanter.

Inledningsvis behandlas det folkrättsliga förbud mot onödigt lidande och överflödig skada. Därefter behandlas kortfattat de s.k. distinktions- och proportionalitetsprinciperna vilka kan sägas utgöra de mest betydelsefulla principerna för stridens förande och slutligen vissa aspekter på sammanblandning av civilt och militärt.

#### 3.10.2 Förbud mot överflödig skada och onödigt lidande m.m.

Enligt art 35:2 i TP I är det förbjudet att använda stridsmedel och stridsmetoder som förorsakar överflödig skada eller onödigt lidande. Dessa förbud syftar framförallt till att skydda kombattanter. Det enda legitima militära målet under en väpnad konflikt är att försvaga motståndarens militära stridskrafter. Om ett vapen förorsakar skador på en fiendesoldat vilka är oproportionerligt stora i jämförelse med syftet att försvaga motståndarens militära stridskrafter så är vapnet ifråga oförenligt med detta förbud. Förbudet har en lång tradition inom den humanitära rätten. Redan 1868 års St. Petersburgsdeklarationen stadgar att användningen av vapen som onödigtvis förvärrar mänskligt lidande strider mot mänsklighetens bud. Lantkrigsreglementet från år 1907 fastställer vidare att krigförande stater inte har en "oinskränkt frihet i fråga om valet av medel att skada fienden" (LKR, art 22). Vidare är det enligt reglementet förbjudet att "använda vapen, projektiler eller ämnen, som äro ägnade att förorsaka onödiga lidanden" (LKR, art 23(e)).

Exempel på vapen som hade förbjudits före det andra världskriget på grund av att de förorsakar onödigt lidande är explosiva kulor, s.k. 'dum-dum kulor' samt bakteriologiska och kemiska stridsmedel.

Efter 1945 har principerna om förbud mot vapen som förorsakar onödigt lidande samt att valet av stridsmedel inte står de stridande fritt bekräftats i Tilläggsprotokoll I (art 35:1 och 2). Protokollet föreskriver även en skyldighet att i förväg analysera huruvida ett vapen som är under utveckling kommer att stå i strid med förbudet att använda stridsmedel eller stridsmetoder som förorsakar onödigt lidande (TP I, art 36). Förbudet mot vapen som förorsakar onödigt lidande ligger även till grund för FN konventionen mot inhumana vapen från år 1981. Konventionen är ett ramavtal till vilken—för närvarande—fyra separata protokoll är anslutna. Staterna kan välja att ansluta sig till antingen ett eller flera av protokollen.

### 3.10.3 Distinktions- och proportionalitetsprinciperna

Ett återkommande tema inom den humanitära rätten är att de stridande parterna skall göra en åtskillnad mellan militära mål och civila samt att rikta stridshandlingarna enbart mot militära mål. Till detta kommer att kombattanter skall skilja sig från civilbefolkningen då de deltar i anfall eller förberedelser inför anfall (TP I, art 44:3). Syftet med dessa regler kan sägas vara att förebygga det 'totala kriget' där ett samhälle drabbas urskillningslöst av krigets verkningar. De centrala folkrättsliga principerna som syftar till att förhindra att en väpnad konflikt drabbar urskillningslöst är de s.k. distinktions- och proportionalitetsprinciperna.

Distinktionsprincipen innebär att de stridande parterna alltid skall göra åtskillnad mellan civilbefolkningen och dess egendom å den ena sidan och kombattanter och militära mål å den andra sidan—samt att rikta sina militära operationer endast mot militära mål. Artikel 48 i TP I formulerar en grundregel som ger uttryck för distinktionsprincipen:

"I syfte att tillse att civilbefolkningen och civil egendom respekteras och skyddas skall de stridande parterna alltid göra åtskillnad mellan civilbefolkning och kombattanter samt mellan civil egendom och militära mål samt följaktligen rikta sina operationer enbart mot militära mål".

Av denna bestämmelse framgår tydligt att en kombattant utgör ett militärt mål som får utsättas för angrepp.

Såsom "civil" anses den som inte är att se som kombattant eller icke-kombattant enligt artikel 4 i den tredje Genèvekonventionen från



år 1949 eller artikel 43 i TP I. Termen civilbefolkningen är en kollektiv benämning för alla personer med civil status (TP I, art 50). På motsvarande sätt som definitionen av civil definieras "civil egendom" *e contrario* från definitionen av vad som utgör "militära mål". Vad egendom beträffar definieras militära mål enligt följande (TP I, art 52:2):

"Anfall skall vara strängt begränsade till militära mål. Vad egendom beträffar, skall de militära målen uteslutande omfatta egendom som på grund av art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande och vars totala eller delvisa förstöring, beslagtagande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena medför en avgjord militär fördel."

Till skillnad från kombattanter, skall civilbefolkningen och civila personer "åtnjuta allmänt skydd mot faror i samband med militära operationer" (TP I, art 51:1). Detta allmänna skydd för civila och civilbefolkningen är uttryckligen avhängigt att sådana personer inte direkt deltar i fientligheterna (TP I, art 51:3). I syfte att realisera detta allmänna skydd föreskrivs vidare ett antal kompletterande regler till distinktionsprincipen.

En sådan kompletterande regel utgörs av den s.k. proportionalitetsprincipen som syftar till att förhindra att attacker mot militära mål förorsakar överdrivna skador hos civilbefolkningen. Denna princip kommer till uttryck i art 51:5(b) i TP I, som definierar s.k. urskillningslösa anfall vilka står i strid med distinktionsprincipen:

"anfall som kan förväntas förorsaka oavsiktliga förluster av människoliv inom civilbefolkningen, skador på civila, skador på civil egendom eller en kombination därav, vilka kan anses som överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta militära fördel som kan förväntas".

Det är dock betydelsefullt att notera i sammanhanget att denna bestämmelse inte innebär något fullständigt skydd för civila, eftersom det kan förekomma situationer där effekterna på civilbefolkningen och dess egendom inte ses som överdrivna. Med urskillningslösa anfall avses därutöver anfall som inte riktas mot ett bestämt militärt mål (TP I, art 51:4(a)), eller anfall där de stridande parterna använder stridsmetoder eller stridsmedel som inte kan riktas mot ett bestämt mål och som följaktligen är ägnat att träffa militära mål och civila eller civil egendom utan urskillning (TP I, art 51:4(b)).

Tilläggsprotokoll I föreskriver vidare att de stridande skall vidta försiktighetsåtgärder vid anfall (TP I, art 57), samt försiktighetsmått avseende följderna av anfall (TP I, art 58). Dessa bestämmelser innebär bl.a. att en anfallande part skall göra allt i dess makt att kontrollera att ett tilltänkt mål för ett anfallsföretag verkligen utgör ett militärt mål. Det åligger även parterna att förflytta civilbefolkning, civila personer samt civil egendom från grannskapet av militära mål.

Att notera i detta sammanhang är att både distinktions- och proportionalitetsprinciperna liksom kravet på försiktighetsåtgärder primärt syftar till att skydda civilbefolkningen från krigets effekter. Någon uttrycklig proportionalitetsprincip tillämplig i förhållandet mellan kombattanter föreligger ej. Detta innebär dock inte att våldsanvändning riktad mot kombattanter inte skulle vara föremål för betydande begränsningar. Tvärtom förekommer som ovan redovisats betydande begränsningar även i detta avseende.

### 3.10.4 Sammanblandning mellan civilt och militärt

Såsom noterades ovan föreskriver den humanitära rätten att parterna i en väpnad konflikt skall särskilja civilpersoner, civilbefolkningen och civil egendom från militära mål och enbart rikta anfallsföretag mot de senare. I syfte att realisera denna distinktionsprincip föreskrivs bl.a. att parterna skall vidta försiktighetsmått vid genomförandet av anfallsföretag, undvika att förlägga militära mål i närheten av tätbefolkade områden, samt att förflytta civilbefolkning, civila personer samt civil egendom från grannskapet av militära mål. Det kan självfallet uppstå situationer där det trots allt kan förekomma en viss sammanblandning mellan personer som har kombattantstatus och civilpersoner. En specifik frågeställning som aktualiseras i detta sammanhang är huruvida en sådan sammanblandning kan komma att påverka civilbefolkningens skydd.

Artikel 50, paragraf 3, i TP I ger uttryck för principen att en viss närvaro av personal som inte är att se som civil bland civilbefolkningen inte berövar civilbefolkningen dess status som sådan:

"[n]ärvaro inom civilbefolkningen av personer som icke kan definieras såsom civila berövar icke civilbefolkningen dess egenskap av civilbefolkning."

Art. 50:3 anger inga kvantitativa kriterier för den närvaro av icke-civila personer bland civilbefolkningen som inte anses beröva civilbefolkningen dess skydd. Det torde vara uppenbart att bestämmelsen skulle



kunna utnyttjas i syfte att skydda militära enheter om något sådant kvantitativt kriterium saknas. Enligt ICRC:s kommentarer till den aktuella bestämmelsen är det framförallt den situationen att enskilda kombattanter—t.ex. personal som tillfälligtvis är på besök hos anhöriga—som omfattas. Frågan kommer däremot i en annan dager om det skulle förhålla sig så att militära enheter uppträder bland civilbefolkningen. En militär enhet utgör ett legitimt militärt mål som får attackeras—dock med det tillägget att angriparen måste väga in proportionalitetshänsyn i genomförandet av ett anfallsföretag mot den militära enheten. Icke desto mindre kan ett sådant anfallsföretag medföra förluster bland civilbefolkningen som således inte nödvändigtvis måste anses utgöra en överträdelse av den humanitära rätten. Härvidlag skall man även observera bestämmelsen i art 51:7 i TP I:

"Civilbefolknings eller civilas närvaro eller förflyttningar får icke användas för att skydda vissa punkter eller områden från militära operationer, särskilt vid försök att skydda militära mål från anfall eller att skydda, främja eller hindra militära operationer. Parterna i konflikten skall icke leda civilbefolkningens eller civila personers förflyttningar i syfte att söka skydda militära mål från anfall eller skydda militära operationer."

Sammantaget kan man således konstatera att närvaron av enskilda kombattanter bland civilbefolkningen icke berövar den sistnämnda sitt folkrättsliga skydd. Denna princip kan dock inte anses vidmakthålla civilbefolkningens skydd om det förekommer att militära enheter uppträder bland civilbefolkningen. Ett sådant uppträdande kan medföra betydande risker för civilbefolkningen.

### 3.11 Krigsfångar

#### 3.11.1 Medlemmar av väpnade styrkor m.fl. är berättigade till krigsfångestatus

En mycket betydelsefull del av krigets lagar som rör skydd av krigets offer utgörs av bestämmelserna angående krigsfångars behandling. Dessa bestämmelser återfinns framförallt i den III:e Genèvekonventionen från år 1949 samt i Tilläggsprotokoll I från år 1977. Inledningsvis bör det klargöras att ett kvarhållande som krigsfånge inte är att se som

en bestraffning. Syftet är istället att tillse att en tillfångatagen person inte kan ånyo delta i den väpnade kampen.

Som noterats ovan spelar kombattantbegreppet en mycket betydelsefull funktion i förhållande till bestämmelserna om krigsfångestatus. Krigsfångestatus tillkommer nämligen vissa personer som fallit i en fiendes våld och som uppfyller de villkor som stadgas i artikel 4 i GK III. Inledningsvis anges att medlemmar av en stridande parts "stridskrafter", inklusive medlemmar av milistrupper och frivilligkårer som ingår i "stridskrafterna", är berättigade till krigsfångestatus. Därutöver är medlemmar av "andra milistrupper", "frivilligkårer", och en "organiserad motståndsrörelse" berättigade till krigsfångestatus. De skall lyda under "stridande part" och uppfylla vissa villkor (jfr avsnitt 3.7.1, ovan).

Vidare skall det noteras att vissa personer som inte har kombattantstatus ändå kan vara berättigade att erhålla krigsfångestatus. En sådan kategori är "åtföljande personer" (civila åtföljande stridskrafterna, se vidare nedan)—dvs. personer som följer stridskrafterna utan att direkt tillhöra dem. Sådan status kan tillkomma t.ex. civila medlemmar av besättningen på militärt luftfartyg, krigskorrespondenter, leverantörer, medlemmar av arbetsenheter eller annan personal som sörjer för stridskrafternas välbefinnande. En förutsättning för att sådan personal skall erhålla krigsfångestatus är att personalen har bemyndigats såsom åtföljande av stridskrafterna och har försetts med ett identitetskort som utvisar detta förhållande.

Därutöver är medlemmar av besättningen på handelsfartyg och på civila luftfartyg som tillhör en stridande part berättigade att behandlas som krigsfångar. Detta under förutsättning att de inte enligt andra folkrättsliga bestämmelser är berättigade att åtnjuta en gynnsammare behandling än den som tillkommer krigsfångar. Vidare är deltagare i s.k. "folkuppbåd" berättigade till krigsfångestatus under förutsättning att villkoren för deltagande i en sådan icke-organiserad väpnad styrka är uppfyllda (jfr avsnitt 3.7.2, ovan). Personer som befinner sig på ockuperat område och som har tillhört det ockuperade landets stridskrafter är vidare berättigade till krigsfångestatus om ockupanten internerar dem. Enligt den V:e Haagkonventionen från år 1907 angående neutrala maktens och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig föreskrives att medlemmar ur en krigförande staters stridskrafter som tar sin tillflykt till en neutral stat skall interneras av den senare (art. 11). Enligt GK III skall sådan personal vara berättigad att erhålla krigsfångestatus såvida inte andra folkrättsliga bestämmelser skulle ge dem ett starkare skydd.

Medlemmar av sjukvårds- och prästerlig personal (vilka är att hänföra till kategorien icke-kombattanter) som kvarhålls för att ge bistånd



till krigsfångar skall inte själva ses som krigsfångar. De är däremot berättigade att komma i åtnjutande av de förmåner som tillkommer krigsfångar (GK III, art 33).

Det bör även noteras att viss personal anses inte vara berättigad till krigsfångestatus. En medlem i ett lands väpnade styrkor som faller i en motståndares våld och som befunnits ha gjort sig skyldig till spioneri är inte berättigad till krigsfångestatus (TP I, art 46). Det skall hävidlag noteras att en person som ägnar sig åt informationsinhämtning på motpartens territorium iförd de egna stridskrafternas uniform inte kan anses ha gjort sig skyldig till spioneri. Vidare anses legosoldater varken vara berättigade till kombattant- eller krigsfångestatus (TP I, art. 47).

I händelse av oklarheter angående en persons rätt till krigsfångestatus föreskrivs att, om inget annat kan bevisas, så skall en person som deltagit i fientligheterna antas ha rätt till krigsfångestatus och behandlas därefter (GK III, art 5; TP I, art 45).

### 3.11.2 Något om det skydd som följer av krigsfångestatus

En person erhåller det rättsliga skydd som följer av krigsfångestatus vid tillfångatagandet (GK III, art. 5). Vid tillfångatagandet är krigsfången skyldig att ange: sitt namn, tjänstegrad, födelsedatum och registreringsnummer. Krigsfången har rätt att vägra att svara på frågor som rör andra förhållanden. Det är förbjudet att försöka tvinga krigsfången att röja andra uppgifter. Detta förbud omfattar tortyr (GK III, art 17). Krigsfångar skall registreras och upplysningar om dem skall med minsta möjliga dröjsmål sändas till den nationella upplysningsbyrån för vidare befordran till fångens hemland och anhöriga, samt till den centrala upplysningsbyrån i Genève (GK III, art 122-123).

Den kvarhållande makten är ytterst ansvarig för att krigsfångar behandlas human. Krigsfångarna skall behandlas lika, och de enda åtskillnader som får göras mellan dem är beroende av hälsotillståndet, ålder, kön och militär rang. Krigsfångar skall så skyndsamt som möjligt föras ut ur stridsområdet för att interneras på ett ur säkerhetssynpunkt betryggande sätt. Grundprincipen för krigsfångars behandling kan sägas vara den att de skall behandlas på ett likartat sätt som den kvarhållande maktens egen armé.

En krigsfånge är underställd den kvarhållande maktens militära lagar. Kollektiv bestraffning är förbjuden liksom varje form av kroppsstraff, tortyr och annan förnedrande behandling. Repressalier mot krigsfångar är alltid förbjudna (GK III, art 13, 82 och 87). Krigsfångar har rätt att ta emot hjälpsändningar, främst livsmedel, kläder och läke-



medel. De har rätt till viss brevväxling. Anhöriga har rätt att få under rättelse om att en medlem av familjen är krigsfånge (GK III, art 43, 70-72). Den kvarhållande makten skall välvilligt ta emot biståndsorganisationer som arbetar för krigsfångarna. Konventionen stadgar en särställning för Internationella rödakorskommittén, som alltid skall vara erkänd och respekterad (GK III, art 125). Krigsfångar skall även ha rätt att direkt hänvända sig till skyddsmakt och Internationella rödakorskommittén, och kommitténs representanter har—om ingen skyddsmakt är utsedd—rätt att besöka alla platser där krigsfångar befinner sig. De har då rätt att utan vittnen samtala med fångarna, vid behov med tolk (GK III, art 78 och 126).

Krigsfångar skall frigges och skickas hem omedelbart efter fientligheternas upphörande. Svårt sårade och sjuka kan sändas hem under pågående konflikt så snart de kan klara transporten. Ingen fånge som har skickats hem under pågående konflikt får återgå i aktiv militär tjänstgöring (GK III, art 109, 117-118).

### 3.12 Civila åtföljande stridskrafterna

Med "civila åtföljande stridskrafterna" avses de personer som åtföljer en krigsförande stats stridskrafter utan att vara medlemmar av dessa och som, enligt krigets lagar, är berättigade att sörja för militärens välbefinnande genom olika servicefunktioner trots att de inte tillhör stridskrafterna. Exempel på civila åtföljande stridskrafterna är civila leverantörer samt medlemmar av civila arbetsenheter som utför serviceuppdrag åt militära enheter efter särskilt tillstånd.

Genom att civila åtföljande enligt krigets lagar är berättigade att sörja för militärens välbefinnande får en civil åtföljande stridskrafterna inte straffas för att ha givit sådant stöd. Civila åtföljande får dock inte ta aktiv del i fientligheterna. De är emellertid berättigade att använda våld i självförsvar om de angrips i strid med krigets lagar, men bör av risken för att betraktas som illegala kombattanter inte vara beväpnade. De får heller inte göras till föremål för fientligheter, utan skall betraktas som icke-stridande (skyddade personer). De saknar sålunda kombattantstatus, men har krigsfångestatus om de tas till fånga av motparten.

För att en person, enligt krigets lagar, skall anses som civil åtföljande stridskrafterna förutsätts att han inte tillhör de stridskrafter som åtföljs, samt att han har erhållit ett bemyndigande från stridskrafterna om att få vara åtföljande. De åtföljande skall för detta ändamål av de stridskrafter de åtföljer erhålla ett särskilt identitetskort uttalande deras status. Genom att civila åtföljande inte tillhör de väpnade styrkorna be-



höver de inte stå under militärt befäl och disciplin, eller fylla de krav som i övrigt ställs på medlemmar av väpnade styrkor.

Enligt totalförsvarets folkkräftsförordning (13 §) skall, i linje härmed, som civila åtföljande stridskrafterna anses "de som utför arbete åt ett militärt förband enligt särskilt tillstånd från Försvarsmakten utan att de tjänstgör vid förbandet och utan att de har stridsuppgift".

### 3.13 Civilbefolkningen (Civila)

Civilbefolkningen omfattar alla civila personer. Som civila betraktas enligt krigets lagar alla de som inte ingår i väpnade styrkor, motståndsrörelse eller folkuppbåd (TP I, art 50). Med undantag för de statsorgan som ingår i en stats väpnade styrkor hör övriga delar av statsförvaltningen således till statsförvaltningens civila del. Medlemmar av den civila delen av statsförvaltningen är att betrakta som civila även om de aktivt bidrar till försvarsansträngningarna, exempelvis genom att anskaffa vapen eller rekrytera soldater. Civila får dock inte ta aktiv del i de direkta fientligheterna, exempelvis genom att använda vapen eller betjäna vapensystem. De får sålunda inte ta aktiv del i fientligheterna. Om tvekan råder om huruvida en person är civil eller ej skall denne enligt folkrättens regler betraktas som civil. Inom kategorin civila förekommer ett stort antal olika undergrupper, ofta med olika grader av särskilt skydd. Exempelvis civila sjukvårdspersonal och hjälparbetare.

Civilbefolkningen och civila personer skall åtnjuta allmänt skydd mot faror i samband med militära operationer och skall inte göras till föremål för militära operationer. Också civil egendom är skyddad enligt krigets lagar, och får inte utsättas för anfall eller utsättas för repressalier. Våldshandlingar eller hot om våld vars primära syfte är att sprida terror bland civilbefolkningen är förbjudna. En förutsättning för att civila skall ges denna skyddade ställning är dock att de inte direkt deltar i fientligheterna. I den mån civila tar direkt del i fientligheterna, exempelvis som deltagare i ett folkuppbåd, så förlorar de sin skyddade ställning, dock endast under den tid då de faktiskt deltar "direkt i fientligheterna" (TP I, art 51). Civila får inte tas som krigsfångar men kan under vissa omständigheter interneras (se vidare under ockupation).

## 3.14 Ockupation

### Vad är ockupation?

När en krigförande part övertagit den faktiska makten och satt upp en fungerande administration inom hela eller delar av motpartens territorium räknas detta som ockupation. Det saknar betydelse för tillämpligheten av de folkrättsliga bestämmelserna rörande ockupation om fiendens invasion har mötts av ett militärt motstånd eller ej. Ockupation medför inte någon förändring av det ockuperade områdets statstillhörighet—befolkningen är fortfarande medborgare i den ursprungliga staten och behåller sin lojalitet mot denna. De grundläggande reglerna vad avser ockupationsmaktens skyldigheter och rättigheter återfinns i 1907 års lantkrigsreglemente (art. 42-56) samt den IV:e Genèvekonventionen från år 1949.

### Administrationn av ockuperat område

Det ankommer på en ockupant att vidta åtgärder för att så långt det är möjligt återställa och trygga den allmänna ordningen på ett ockuperat område under iakttagande av den där redan existerande lagstiftningen (LKR, art 43). Denna allmänna princip preciseras i 1949 års IV:e Genèvekonvention avseende strafflagstiftningen på ockuperat område. Enligt art 64 skall sådan lagstiftning "förbli i kraft, dock med det undantag att ockupationsmakten må upphäva den eller tillfälligt sätta den ur kraft, därest den utgör ett hot mot nämnda makts säkerhet eller ett hinder för tillämpningen av denna konvention." Strafflagstiftningen skall således förbli i kraft såvida den inte utgör ett *hot* mot ockupantens säkerhet eller ett *hinder* för den IV:e Genèvekonventionens tillämpning. Det är ockupanten själv som har att avgöra vad som utgör ett hot eller hinder i detta avseende. I syfte att säkerställa en effektiv rättsskipning härvidlag stadgas vidare i art 64 att domstolarna på ockuperat område skall tillåtas att fortsätta sin verksamhet vad gäller brott mot den existerande strafflagstiftningen.

En ockupant har därutöver getts möjlighet att utfärda nya bestämmelser inom ockuperat område i syfte att "sätta ockupationsmakten i stånd att fullgöra sina förpliktelser enligt denna konvention, för att upprätthålla ordnad förvaltning inom området, för att trygga säkerheten för såväl ockupationsmakten som för medlemmar av och egendom tillhörande ockupationsstyrkorna eller ockupationsförvaltningen liksom även för kommunikationsanläggningar och kommunikationslinjer, som begagnas av densamma" (GK IV, art 64(2)). Sådana av ockupationsmakten utfärdade bestämmelser kan innefatta ny strafflagstiftning på



det ockuperade området. Överträdelser av vissa sådana av ockupanten utfärdade straffbestämmelser kan bestraffas med dödsstraff. En förutsättning härför är dock att dödsstraff förekom på det ockuperade området innan detta ockuperades (GK IV, art 68). För att sådana av ockupationsmakten utfärdade straffbestämmelser skall anses träda i kraft krävs dock att dessa har kungjorts på det språk som talas på det ockuperade området, samt att de inte har retroaktiv verkan (GK IV, art 65). Lagföring av personer misstänkta för överträdelser av sådana bestämmelser som ockupanten har utfärdat med stöd av artikel 64(2) kan ske vid militärdomstolar som upprättats av ockupanten själv på det ockuperade territoriet (GK IV, art 66).

Avseende administration på ockuperat område föreligger ett antal bestämmelser i 1907 års lantkrigsreglemente. Enligt artikel 48 kan ockupanten ta upp skatt och pålagor som i normala fall skulle ha tillfallit den lagliga regeringen i syfte att bestrida kostnaderna för administrationen av det ockuperade området. Förutom skatter kan ockupanten även ta upp 'penninggårdar' för arméns behov eller områdets förvaltning (LKR, art 49). Ockupanten har därutöver möjlighet att lägga beslag på "kontanta penningar, fonder och exigibla värdehandlingar, som utgöra verklig statsegendom, vapenförråd, transportmedel, magasin och förnödenheter och över huvud all lös statsegendom av beskaffenhet att kunna användas vid krigsföretag" (LKR, art 53). Avseende annan statlig egendom stadgas att den "ockuperande staten bör endast betrakta sig såsom förvaltare och nyttjanderättsinnehavare av de i det ockuperade landet befintliga, den fientliga staten tillhöriga offentliga byggnader, fast egendom, skogar och jordbruksdomäner. Den bör bevara egendomen vid oförminskat kapitalvärde och förvalta densamma enligt reglerna för nyttjanderätt" (LKR, art 55). Kommunal egendom skall däremot ses som enskild egendom som inte får tas i beslag (LKR, art 56).

En betydelsefull fråga är vilken ställning och skydd *offentlig personal* är berättigad till under ockupation. Det noterades ovan med avseende på domstolar att dessa förutsätts fortsätta med sin dömande verksamhet även under ett skede av ockupation. Det är givet att det kan uppstå situationer där offentlig personal ställs inför en konflikt mellan intresset av att fortsätta sin yrkesutövning och intresset av att inte främja ockupantens intressen. Den centrala bestämmelsen i den IV:e Genèvekonventionen (art 54) lyder som följer:

"Ockupationsmakt må icke ändra offentliga ämbets- eller tjänstemäns eller domares status inom ockuperat område eller i något avseende tillämpa sanktioner eller vidtaga tvångs- eller diskriminerande åtgärder mot dessa på den

grund att de av samvetsbetänkligheter underlåta att fullgöra sina tjänsteåligganden.

Detta förbud utgör icke något hinder mot tillämpningen av andra stycket i artikel 51. Det berör ej ockupationsmakts rätt att skilja ämbets- eller tjänstemän från deras befattningar."

Med andra ord skall offentlig personal som på grund av samvetsbetänkligheter underlåter att utföra tjänsteåligganden inte bestraffas. Ämbets- eller tjänstemän kan dock skiljas från deras befattningar med anledning av att de har underlåtit att utföra sina tjänsteåligganden.

### **Något om den kvarvarande befolkningens skydd**

Ockupationsmakten får inte tvinga skyddade personer (dvs enligt fjärde konventionen civilbefolkningen) att delta i dess väpnade styrkor eller hjälpformationer. Civila får endast åläggas arbete om de är över 18 år och om arbetet är nödvändigt för ockupationsmaktens behov eller för allmännyttiga ändamål, för livsmedels-, bostads-, och beklädnadsförsörjning, för transportväsendet eller för hälsovården för befolkningen på det ockuperade området. Om civila åläggs att utföra arbete har de rätt till skälig ersättning (GK IV, art 51).

Ockupationsmakten skall försäkra sig om att befolkningens behov av livsmedel och läkemedel är tillfredsställt. Den skall också säkerställa och vidmakthålla sjukvårdsanläggningar, allmän hälsovård och hygien i det ockuperade området. Om befolkningens försörjning är otillräcklig, skall ockupanten tillåta och underlätta hjälpsändningar till förmån för befolkningen. Dessa aktioner kan genomföras av stater eller opartiska, humanitära organisationer, t.ex. Internationella röda-korskommittén (GK IV, art 55, 56 och 59). Civila får aldrig *tvångsförflyttas* eller *deporteras* till ockupationsmaktens eget eller annan makts territorium (GK IV, art 49).

Varje person som befinner sig inom ett område, som är ockuperat eller tillhör stridande part har rätt att lämna 'underrättelser av uteslutande personlig natur' till medlemmar av sin familj och ta emot sådana underrättelser (GK IV, art 25).

### **Civilinternerade**

Internering eller åläggande av bestämd vistelseort för civila får endast ske när "så befinnes vara oundgängligen nödvändigt" med hänsyn till den kvarhållande maktens säkerhet. Internering är inte att se som ett straff (GK IV, art 42 och 78).



Civilinternerades förhållanden och rättigheter är i stort lika krigsfångars. De skall behandlas humant och utan diskriminering. Kvarhållande makt skall sörja för de internerades hälsa, sjukvård och underhåll. Bostäderna skall vara uppvärmda och ha hygieniska faciliteter. De internerade har rätt att ta emot och avsända brev, att ta emot paket och besök. De skall ha möjlighet att utöva sin religion och kan inte tvingas att arbeta. Internerade läkare, tandläkare och övrig sjukvårdspersonal kan dock åläggas att utöva sitt yrke till förmån för de internerade. Familjer skall så långt som möjligt förläggas tillsammans (GK IV, art 8, 91, 93, 95, 105-106).

De internerades namn och andra personuppgifter skall registreras och vidarebefordras till deras hemland via skyddsmakt och till den centrala efterforskningsbyrån i Genève (GK IV, art 105-106). De internerade skall vid behov ha rätt att kontakta den skyddsmakt som utsetts att tillvarata de internerades intressen eller Internationella rödakorskommittén (GK IV, art 101 och 143). Så snart anledningen till interneringen undanröjts skall den internerade släppas fri (GK IV, art 132). Interneringen skall upphöra så snart som möjligt efter det att striderna har upphört (GK IV, art 133).

## 4 Nuläget

### 4.1 Polisen

#### 4.1.1 Hur polisen är organiserad

Polisens organisation i fred, m.m.

#### **Några utgångspunkter**

Före mitten av 1960-talet var polisväsendet i princip en kommunal angelägenhet över vilken staten dock kunde öva inflytande på olika sätt. Dessutom fanns en statspolisorganisation. Sedan år 1965 är hela polisväsendet statligt och lyder under regeringen (Justitiedepartementet).

I det följande används uttrycket "polisen" i princip såsom ett kollektivt begrepp som avser såväl polismyndigheter som enskilda polismän i polisväsendet utanför Försvarsmakten. Således omfattas inte militärpolisen av uttryckssättet.

Grundläggande bestämmelser om polisen finns bl.a. i polislagen (1984:387), i polisförordningen (1984:730) och i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen samt i lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och i Kungl. Maj:ts kungörelse (1958:262) angående tillämpning av sistnämnda lag.

I det svenska totalförsvaret är polisverksamheten en del av det civila försvaret, men polisen har även uppgifter inom det militära försvaret inkl. det väpnade försvaret av landet.

Bland annat i de författningar som reglerar polisens uppgifter i det väpnade försvaret av Sverige används i allmänhet termen "krig" och



liknande, inte uttrycket "väpnad konflikt". I framställningen här nyttjas ömsom "krig", ömsom "väpnad konflikt" utan att någon betydelseskilnad är åsyftad.

Till lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap ansluter beredskapsförordningen (1993:242). I den förordningen finns regler bl.a. om myndigheters under regeringen planering av sin verksamhet med hänsyn till totalförsvarets krav. Vissa myndigheters verksamhet inom totalförsvaret hänförs till s.k. *funktioner*, dvs. samhällssektorer som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. Den myndighet som svarar för samordning m.m. inom en funktion kallas *funktionsansvarig myndighet*. Det är Rikspolisstyrelsen som har detta ansvar vad gäller funktionen Ordning och säkerhet m.m.

I det närmast följande lämnas en kortfattad presentation av hur polisen är organiserad för närvarande. Det bör emellertid anmärkas att Polisledningskommittén nyligen har avgett betänkandet Styrningen av polisen (SOU 1998:74), i vilket föreslås vissa förändringar av polisens organisation. Polisledningskommitténs förslag innebär bl.a. att länsstyrelsen inte längre skall vara länets högsta polisorgan och att polisstyrelsen skall vara polismyndighetens styrorgan.

### Den centrala polisorganisationen

Central förvaltningsmyndighet för polisväsendet är *Rikspolisstyrelsen*. Chef för styrelsen är *rikspolischefen*. Rikspolisstyrelsen skall verka för att polisens verksamhet bedrivs planmässigt, samordnat och rationellt. Verksamheten vid Rikspolisstyrelsen leds av en styrelse med högst åtta ledamöter inkl. rikspolischefen och med denne som ordförande.

Till Rikspolisstyrelsen hör *Säkerhetspolisen*, som har till uppgift att leda den polisverksamhet som arbetar med att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Därutöver ansvarar Säkerhetspolisen för säkerhetsskyddstjänsten; hit hör registerkontroll för totalförsvaret, kontraterrorism, bevaknings- och säkerhetsåtgärder vid statsbesök m.m. liksom personskydd för den högre statsledningen. Säkerhetspolisen har en självständigt ställning inom Rikspolisstyrelsen men skall informera rikspolischefen om den verksamhet som pågår.

Även Rikskriminalpolisen är hänförlig till Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisen har sedan år 1994 samma gentemot Rikspolisstyrelsen självständiga ställning som Säkerhetspolisen. Den biträder lokala och regionala polismyndigheter vid utredningar av svåra våldsbrott och kan i vissa fall överta ledningen av sådana utredningar. Till Rikskriminalpolisens åligganden hör också spaning och utredning av grov, rikstäckande kriminalitet i övrigt liksom kriminalunderrättelsetjänst.



## Polisorganisationen i övrigt

Polisverksamheten i länet leds av *länsstyrelsen*, som bl.a. fattar beslut i de fall polispersonal skall ställas till förfogande för regional verksamhet i samband med t.ex. trafikövervakning eller bekämpning av s.k. ekonomisk brottslighet eller av narkotikabrott. Länsstyrelsen beslutar också i frågor som rör omfördelning av polispersonal mellan länets polismyndigheter och kan vid behov begära förstärkning från annat län. I kris – liksom i krig – kan länsstyrelsen helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet.

Ansvarig tjänsteman för polisverksamheten i länet är länspolismästaren. Denne har en relativt självständig ställning och kan i vissa fall fatta beslut på länsstyrelsens vägnar. I länspolismästarens uppgifter ingår att vara chef för en polismyndighet.

Sedan den 1 juni 1998 finns det ett polisdistrikt i varje län. Ettvart distrikt utgör en *polismyndighet*. Polismyndighetens chef är länspolismästaren. Denne är operativ chef vid myndigheten. Vid polismyndigheten finns en polisstyrelse, som leder myndigheten i frågor av icke operativ natur. Länspolismästaren ingår i denna styrelse.

Ett *polisdistrikt* kan vara indelat i *polisområden*. Ett polisområde kan i sin tur vara indelat i *närpolisområden*. Alternativt finns inte några polisområden utan distriktet är indelat enbart i närpolisområden. Polisstyrelsen kan besluta att inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom del eller delar av polisdistriktet.

## Polisens organisation i krig

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas enligt bestämmelserna i lagen om totalförsvar och höjd beredskap samt beredskapsförordningen. *Höjd beredskap* är antingen *skärpt beredskap* eller *högsta beredskap*. Vid högsta beredskap, som råder bl.a. om landet är i krig, är totalförsvar all den samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

För verksamheten inom det civila försvaret är Sverige indelat i tre s.k. civilområden. Inom varje sådant område är civilbefälhavaren den i krig högsta civila totalförsvarsmyndigheten. Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet.

Vid höjd beredskap behåller polisväsendet i princip sin fredsorganisation. Men det tillkommer ytterligare en nivå, nämligen genom civilbefälhavarna. Varje civilbefälhavare har ett särskilt ansvar för frågor som rör trafikövervakning, flyktingkontroll och säkerhetstjänst inom civilområdet. I civilbefälhavarens krigskansli finns en polisenhet, som



leds av en civilområdespolischef; denne biträder Rikspolisstyrelsen i ledningen av säkerhetstjänsten inom civilområdet. Vid höjd beredskap krigsorganiseras i varje län en polisenhet eller motsvarande för ledning av polisens verksamhet i länet. Som tidigare nämnts kan länsstyrelsen ta över ledningen av polispersonalen i länet, om landet befinner sig i krig. På lokal nivå kvarstår i stort samma organisation av polisen som i fredstid.

## Beredskapspoliser kan inkallas bl.a. om landet är i krig

Vid varje polismyndighet finns *beredskapspoliser* krigsplacerade. Dessa är rekryterade såsom *totalförsvarspliktiga* som fullgör s.k. civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. För närvarande finns omkring 8 500 beredskapspoliser. I försvarsbeslutet för åren 1997–2001 bestämdes att antalet beredskapspoliser framdeles skall vara 15 000. Rikspolisstyrelsen har i samråd med Försvarsmakten och Överstyrelsen för civilberedskap bestämt att 5 000 man skall utgöra en *särskild beredskapspolis* med antisabotageuppgifter (bevakning och försvar av totalförsvarsobjekt). Resterande del av beredskapspolisen, den *allmänna beredskapspolisen*, skall följaktligen bestå av 10 000 personer.

Regler om den beredskapspolisiära verksamheten finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt och i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Den senare innehåller en bestämmelse om att vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om polismän i tillämpliga delar gäller även beredskapspolismännen (1 § andra stycket förordningen om beredskapspolisen; jfr 1 kap. 2 § sista stycket polisförordningen). I förordningen om beredskapspolisen sägs även att beredskapspolismännens huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst men får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter (1 § första stycket andra meningen nämnda förordning).

Överstyrelsen för civil beredskap har meddelat föreskrifter (ÖCBFS 1995:3, ändrade genom ÖCBFS 1997:1 och 1997:2) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga. Av dessa föreskrifter framgår att den som är allmän beredskapspolis skall ha genomgått värnpliktsutbildning och därefter ha deltagit i en grundutbildning om tre dagar som följs av repetitionsutbildning om högst fem dagar. För stabsassistent, ställföreträdande gruppchef och särskild beredskapspolis, alla inom den särskilda beredskapspolisen, förutsätts likaledes genomgången värnpliktsutbildning men är grundutbildningen till beredskapspolis nitton dagar. Även för dessa kategorier är det högst

fem dagars repetitionsutbildning per tillfälle. Den särskilda beredskapspolisen grundutbildas centralt av Rikspolisstyrelsen vid något militärt förband. Övrig beredskapspolisutbildning sker vid den polismyndighet vid vilken beredskapspolismannen är krigsplacerad.

Vid varje polismyndighet finns en *beredskapspolisledare*. Denne har det övergripande administrativa ansvaret för beredskapspolisverksamheten.

Organisatoriskt är *den allmänna beredskapspolisen* indelad i enheter inom polismyndigheten. En enhetschef förestår varje enhet. Inom envar enhet finns minst tre *grupper om sju personer*. Vid höjd beredskap inordnas grupperna i de ordinarie turlagen vid myndigheten. De allmänna beredskapspoliserna *uppträder gruppvis* och har en yrkespolis som chef i gruppen. De bär funktionsbeteckningen BEREDSKAPSPOLIS. Eftersom de agerar i grupp och gruppchefen är yrkespolis, har det bedömts möjligt att ge var och en av medlemmarna i gruppen *samma befogenheter som en yrkespolis* har.

Den *särskilda beredskapspolisen* organiseras i *avdelningar* med två yrkespoliser i ledningen (avdelningschef och biträdande avdelningschef). Till sin hjälp har de en stabsassistent som sakkunnig i militära frågor. Denne är placerad i befattningen såsom civilpliktig. Varje avdelning består av sex-åtta grupper. En yrkespolis är gruppchef. I envar grupp finns även en ställföreträdande gruppchef. Vid höjd beredskap behåller avdelningarna sin organisation (jfr den allmänna beredskapspolisen). I likhet med de allmänna beredskapspoliserna skall de särskilda beredskapspoliserna bära funktionsbeteckningen BEREDSKAPSPOLIS samt har de samma befogenheter som en yrkespolis.

Den särskilda beredskapspolisen är under uppbyggnad. Till denna kommer ny utrustning att köpas in, bl.a. ett vapen som är bättre lämpat för uppgifterna än polisens nuvarande vapen.

Mer om bakgrunden till beslutet om en större beredskapspolisorganisation redovisas i slutet av denna framställning. Om beredskapspolisen, se även avsnittet Beredskapspolisens uppgifter (nedan).

När det i den följande framställningen talas om polismän avses såväl yrkespoliser som beredskapspoliser, om inte annat framgår av sammanhanget.



## 4.1.2 Polisens uppgifter

### Polisens uppgifter i fred

De uppgifter som åvilar polisen följer av bl.a. polislagen och polisförordningen. Bestämmelserna i 1 och 2 §§ *polislagen* innebär följande. Som ett led i samhällets verksamhet för 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. Det hör till polisens uppgifter att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt
- fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Polisen har tilldelats uppgifter och befogenheter även genom *regler i andra författningar* än polislagen och polisförordningen. I de flesta av dessa fall handlar det om att polisen skall biträda andra myndigheter i deras verksamhet eller verkställa beslut som någon annan myndighet har fattat.

Enligt den svenska rättsordningen har polisen befogenhet att använda våld eller tvång för att lösa sina uppgifter (se mera härom i det följande under rubriken Polisens befogenhet att använda våld).

### Polisens uppgifter vid höjd beredskap

#### Inledning

För polisverksamheten när Sverige befinner sig i krig finns särskilda bestämmelser. Till dessa hör två författningar som har nämnts i det föregående, nämligen 1943 års lag om polisens ställning under krig (i

det följande kallad "1943 års lag") och den därtill anknyttande tillämpningskungörelsen (i det följande kallad "1958 års kungörelse").

Det bör framhållas att även polislagen och polisförordningen är tillämpliga när Sverige är i krig. Polisen har alltså både i fred och i krig en på polislagen grundad skyldighet att ingripa för att förhindra eller avbryta pågående brottslig verksamhet. I ett skymningsläge, dvs. när krismolnen tornar upp sig men Sverige (ännu) inte är part i ett krig, liksom i krig är det en särskilt viktig uppgift för polisen att ingripa mot brottslighet som är skadlig för landets försvar eller säkerhet, t.ex. sabotage som riktas mot för totalförsvaret viktiga anläggningar. I det följande återkommer utredningen till de begränsningar som gäller för polisens möjligheter att ingripa mot kombattanter från främmande makt.

Här bör inskjutas att bevakningen av försvarsviktiga anläggningar kan vara en angelägenhet för andra än polisen. Så t.ex. förekommer det att det för sådan bevakning anlitas skyddsvakter, som är antingen militär personal eller annan särskilt utsedd personal som inte är polismän (om skyddsvakter, se bilaga 4.3).

### **Närmare om polisens uppgifter enligt den nuvarande försvarsplaneringen**

Om Sverige utsätts för ett överraskande militärt angrepp skall polisen användas för *bevaknings- och skyddsuppgifter* under ett inledningsskede. Avsikten är att efter en relativt kort tid – sannolikt inom några dygn – uppgiften skall tas över av de militära förband som är snabbt mobiliserade, varvid polisen skall återgå till sin ordinarie verksamhet. Planeringen bygger på tanken att polisen snabbare än någon annan grupp i samhället kan vara på plats och utan dröjsmål vara insatsberedd; polismyndigheterna är bemannade dygnet runt och finns spridda över hela Sverige.

Den som är polisman har enligt 1 § 1943 års lag en principiell skyldighet att i krig delta i "rikets försvar". Med "rikets försvar" torde härvid avses det väpnade försvaret av landet.

I 1958 års kungörelse föreskrivs bl.a. följande. De polismän som inte har blivit befriade från försvarsplikten skall bära uniform såväl vid utövande av tjänsten som under fritiden. När förhållandena så påkallar bör en försvarspliktig polisman som bär uniform bekämpa ("ingripa mot") mindre grupper av fientlig militär även om order om detta inte har getts. Polischef eller motsvarande kan hos polischef i närliggande distrikt göra framställning om polisförstärkning för ingripande mot fientliga grupper. Om polisens medverkan är oundgängligen erforderlig



för att avvärja ett fientligt angrepp, får högsta militära chef i orten begära medverkan av polismän. När avdelningar av polis och militär uppträder tillsammans, kan i vissa fall befälhavaren över den militära avdelningen besluta att polisavdelningen skall underställas honom. 1958 års kungörelse innehåller även en bestämmelse av innebörd att den kvinnliga polispersonalen liksom personalen vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån "krigshändelserna göra det oundgängligen erforderligt" (jfr i det följande om polisens försvarsutbildning) samt en regel om att länsstyrelsen kan besluta att befria en polisman från försvarsplikten.

Det bör framhållas att de nu berörda reglerna i 1943 års lag resp. i 1958 års kungörelse ålägger *polisman* att delta i försvaret av riket men inte föreskriver att *polismyndigheterna* har några uppgifter i detta hänseende. I och för sig finns det vissa bestämmelser i lagen och i kungörelsen som nämner länsstyrelsen, polisdistrikt, polischef, annan befattningshavare som utövar befäl över polispersonal resp. avdelningar av polis.

Vid höjd beredskap skall polisen *skydda Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad*. Transporter och truppförflyttningar skall därigenom kunna genomföras under så snabba och ostörda förhållanden som möjligt. Vidare åligger det polisen att *biträda Försvarsmakten bl.a. med ordningshållning* vid militära anläggningar samt vid in- och utryckningstransporter.

Polisen skall även delta i den *samordnade gränsövervakningen* (om denna övervakning finns mer att läsa i bilaga 4.5).

I totalförsvaret har polisväsendet uppgifter gällande *flyktingverksamheten*. Därvidlag skall polisen medverka vid mottagningen av dem som kommer till Sverige, identifiera och registrera personer, utfärda främlingssedlar (en identitetshandling som i krig ersätter pass) och avslöja säkerhetsrisker m.m. samt i samverkan med Försvarsmakten svara för inhämtningen av militära underrättelser. – Polisens resurser främst i kust- och gränsområdena skulle bli hårt ansträngda, om en stor mängd flyktingar kom till Sverige t.ex. när landet är i krig. För att bemästra en sådan situation behöver polisen och berörda kommuner samverka nära i syfte att skapa en organisation som fungerar snarast möjligt. Exempelvis kan det vara betydelsefullt att flyktingar slussas vidare till olika inlandskommuner; därigenom avlastas de orter som först har tagit emot flyktingarna. Primärt är det kommunerna som har ansvaret för inkvartering, hälsoundersökning och transport av flyktingar. Likväl torde polisens medverkan krävas också i dessa sammanhang.

Polisen inkl. beredskapspolisen fyller en viktig funktion i samband med att t.ex. ett område skall *utrymmas*. Beslut om att utrymma ett område kan meddelas om området har blivit eller kan antas bli utsatt för

stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen.

### Beredskapspolisens uppgifter

Beredskapspoliser kan enligt 1 § förordningen om beredskapspolisen inkallas i det antal som regeringen bestämmer dels under höjd beredskap och dels i andra fall när regeringen har beslutat om beredskapstjänstgöring av hänsyn till Sveriges försvarsberedskap (om det senare fallet, se 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt).

Vid höjd beredskap har beredskapspoliserna till huvudsaklig uppgift att svara för uppgifter med anknytning till *befolkningsskydd* och *räddningstjänst*; de skall kunna inkallas redan i ett tidigt skede. I samband med det s.k. Gulfkriget år 1991 beslöt regeringen att med stöd av då gällande lagstiftning – 12 § 1 mom. andra stycket civilförsvarslagen (1960:74) och 1 § lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret (motsvaras numera av 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt) – inkalla beredskapspoliser för att dessa skulle avlösa yrkespolisen med bevakning av främst utländska ambassader i Stockholmsområdet.

Till den *allmänna beredskapspolisens* huvuduppgifter hör

- att upprätta avspärrningar och att hålla ordning vid skadeplatser,
- att hålla ordning och leda transporter vid utrymningsoperationer,
- att ingripa vid störningar i samband med pågående totalförsvarsverksamhet, och
- att svara för trafikreglering.

Den *särskilda beredskapspolisen* har till huvuduppgift

- att bevaka och skydda för totalförsvaret viktiga anläggningar m.m., och
- att genomföra spaning och jakt efter fientliga sabotörer och liknande samt störa, lokalisera och gripa/neutralisera sådana.

Såväl de allmänna beredskapspolismännen som de särskilda beredskapspolismännen får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter än de som nu angetts.



## Sammanfattning

Om polisens uppgifter under höjd beredskap, således bl.a. när Sverige är i krig, gäller sammanfattningsvis följande.

Polisen behåller de uppgifter som den har i fredstid, alltså i korthet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället, förebygga brott samt lämna allmänheten skydd och hjälp. I krig och vid krigsfara ökar betydelsen av polisens ingripanden mot brottslighet och annan verksamhet som är skadlig för landets försvar och säkerhet. Vid höjd beredskap skall polisen även, i samverkan med Försvarsmakten, skydda och understödja mobilisering och militär styrkeuppyggnad. Till polisens uppgifter hör vidare att delta i den samordnade gränsövervakningen och i arbetet med flyktingmottagning samt att medverka vid genomförandet av beordrad utrymning. Beredskapspoliser kan inkallas såsom en förstärkning av polisorganisationen. När Sverige är i krig, har polisen till ytterligare uppgift att i enlighet med 1943 års lag och 1958 års kungörelse direkt delta i det väpnade försvaret av landet.

## Polisens befogenhet att använda våld

### Allmänt om polisens befogenhet att bruka våld

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Genom bestämmelser i 2 kap. regeringsformen tillförsäkras både svenska medborgare och utlänningar som vistas i Sverige ett omfattande skydd mot ingripande från det allmänna. Inskränkning i detta skydd får föreskrivas endast i lag. Av dessa grundlagsregler följer att varje ingripande från polisman som innebär våldsanvändning måste ha stöd i lag.

En polismans befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd regleras bl.a. genom 10 § *polislagen* (se även 8 § samma lag om allmänna principer för polisingripanden; jfr 23 §). Härutöver har en polisman samma rätt som andra personer att bruka våld med stöd av bestämmelserna om nödvärn, nöd m.m. i 24 kap. *brottsbalken*. Vid sidan av de för envar gällande bestämmelserna om nödvärn och liknande är det alltså 10 § *polislagen* som styr en polismans allmänna befogenhet att använda våld i tjänsteutövningen. I den paragrafen sägs följande.

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteuppgift, om

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

I fall som avses i första stycket 4 och 5 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall bruka våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

En grundläggande förutsättning för att en polisman skall få använda våld med stöd av 10 § polislagen är – som följer av inledningen av paragrafen – att denne skall genomföra en *tjänsteåtgärd*. Det syfte som direkt eller indirekt är avsett att uppnås genom våldsanvändningen måste således ligga inom polisens ansvarsområde.

Polisens uppgifter enligt polislagen framgår av 1 och 2 §§. I det föregående har återgetts vad som föreskrivs i dessa bestämmelser. Det kan här tilläggas att utformningen av lagtexten i 2 § åtminstone antyder att de uppgifter som anges däri ej är uttömmande med avseende på polisens åligganden enligt lagen (jfr inledningen av paragrafen, där det sägs: "Till polisens uppgifter hör – –"). Det har inte varit lagstiftarens avsikt att lagtexten skulle vara uttömmande i detta hänseende, utan meningen är att polisens ansvarsområde delvis skall bestämmas av sedvana (jfr Nils-Olof Berggren–Johan Munck, Polislagen, 3 uppl. 1998, s. 31).



### Användningen av skjutvapen i polistjänsten

Varken i 10 § polislagen eller i 24 kap. brottsbalken finns närmare reglerat vilken typ av våld som polisen får bruka, t.ex. när och hur skjutvapen får användas. Den frågan torde i stället få avgöras med utgångspunkt i det försvarlighetsrekvisit som finns i lagbestämmelserna. Detta rekvisit innebär något förenklat uttryckt att det inte är tillåtet att använda mer våld än nöden kräver. Hur mycket våld som kan anses vara försvarligt i en viss situation bedöms med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I *kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten* finns relativt detaljerade bestämmelser om när en polisman får bruka skjutvapen. Eftersom det är fråga om en författning som inte är beslutad av riksdagen utan har utfärdats på regeringsnivå och således inte är en lag, kan den inte ge polisen befogenhet att använda skjutvapen i vidare mån än vad som följer av polislagen eller av bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Kungörelsen kan således knappast åberopas som ett självständigt stöd för polisens rätt att bruka våld. Möjligen bör kungörelsen betraktas som en instruktion på det arbetsrättsliga planet om hur en polisman, inom ramen för gällande lagstiftning, skall fullgöra sin tjänsteutövning med avseende på användningen av skjutvapen. För övrigt är det mycket som talar för att kungörelsen är obsolet i vissa delar.

Här bör också nämnas att *förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen* innehåller bestämmelser om skjutvapen. Den förordningen tar emellertid sikte endast på förvaringen av och kontrollen i övrigt över skjutvapen och ammunition som innehas av myndigheter under regeringen, således bl.a. polisen. Förordningen innehåller alltså inte några regler om när och hur skjutvapen får användas t.ex. i polistjänsten.

### Polisens möjlighet att använda våld vid det väpnade försvaret av Sverige

Enligt 10 kap. 9 § första stycket regeringsformen får regeringen sätta in Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. I andra stycket nämnda paragraf föreskrivs att förklaring att riket är i krig inte får ges utan riksdagens medgivande, utom vid väpnat angrepp mot riket. Regeringen får enligt tredje stycket samma paragraf bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Genom förordningen



(1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) har regeringen lämnat bemyndigande enligt den senast berörda bestämmelsen. Det bör tilläggas att IKFN-förordningen upphör att gälla, om Sverige "kommer i krig".

Försvarsmaktens rätt att använda våld för att försvara Sverige mot väpnat angrepp och mot kränkningar är alltså inte uttryckligen reglerad i lag utan fastställs av regeringen. De yttre ramarna för denna våldsanvändning följer av folkrätten. Det bör uppmärksammas att rätten till våldsanvändning vid väpnat angrepp och väpnad konflikt regleras av det internationella våldsförbudet (artikel 2.4 i Förenta nationernas stadga), staters rätt till individuellt och kollektivt självförsvar (artikel 51 i samma stadga) och den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. Vid hävdandet av den territoriella integriteten i fredstid regleras våldsanvändningen av folkrättsliga principer om nödvändighet och proportionalitet, under det att den internationella humanitära rätten inte är tillämplig.

Enligt 1 § 1943 års lag är en polisman skyldig att under krig delta i landets försvar – dvs. det väpnade försvaret – i den omfattning som regeringen bestämmer. Regler som anger en polismanns skyldighet härvid finns som framgått i 1958 års kungörelse. De nu gällande bestämmelserna om polisens roll i krig synes innebära att en polisman som deltar i det väpnade försvaret av vårt land ingår i Försvarsmakten.<sup>1</sup> En konsekvens härav blir att det är regeringen som bestämmer hur omfattande befogenhet en polisman skall ha vad gäller användningen av våld i dessa fall, med den yttre begränsning som följer av folkrätten.

Enligt utredningens bedömning har inte polisen någon på polislagen grundad befogenhet att använda våld i syfte att möta ett väpnat angrepp mot Sverige i och för sig. Polisens skyldighet att direkt delta i det väpnade försvaret av vårt land grundar sig således – enligt utredningens mening – uteslutande på 1943 års lag och 1958 års kungörelse.

<sup>1</sup> Jfr 2 § lagen om polisens ställning under krig och 1LU 1943 nr 52 s. 8. Jfr även Lena Holmqvist m.fl. i kommentaren till 21 kap. 3 § andra stycket 1 brottsbalken (s. 21:7), där det sägs: "Om polisman vid fullgörandet av sin skyldighet att delta i rikets försvar inordnas i militär avdelning eller eljest underställs militär befälhavare, får han tydligen anses vara tjänstgöringsskyldig vid försvarsmakten och kommer alltså på denna grund att vara underkastad ansvar som krigsman. Ifrågavarande uppgift behöver emellertid inte fullgöras genom tjänstgöring vid försvarsmakten. Tvärtom är förutsatt att polisman av egen drift eller efter order av överordnad polisman skall ingripa mot fientliga krigsdeltagare. När polisman sålunda, utan att vara tjänstgöringsskyldig vid försvarsmakten, har försvarsuppgifter, skall alltså vad som sägs om krigsmän äga motsvarande tillämpning på dem."



Det sagda betyder inte att polislagens bestämmelser aldrig skulle ge polisen befogenhet att ingripa i samband med ett väpnat angrepp på landet. Soldater från främmande makts väpnade styrkor gör sig dock i princip inte skyldiga till någon straffbar handling när de medverkar i ett väpnat angrepp på vårt land (2 kap. 7 § brottsbalken). Och om polisen skulle ingripa mot en fientlig styrka vars medlemmar är kombattanter, skulle motståndaren rimligen anse att ingripandet utgjorde militärt motstånd. Från svenskt håll skulle det därvid knappast kunna med framgång hävdas att polisen endast fullgjorde sådana polisiära uppgifter enligt nationell lag som syftade till att hindra brott eller att upprätthålla ordning och säkerhet och att polisen därför inte skulle anses ha status av kombattanter. Motståndaren skulle med stor sannolikhet uppfatta de ifrågavarande svenska polismännen – och måhända andra svenska polismän och det svenska polisväsendet över huvud taget – som militära mål och sålunda exempelvis bekämpa dem i enlighet härmed.

För en fientlig styrka som uppträder förtäckt, exempelvis som ett diversionsförband, föreligger inte någon straffrättslig immunitet enligt svensk rätt (2 kap. 7 a § brottsbalken). Polisen skulle således enligt polislagen ha inte bara rätt utan även skyldighet att ingripa mot en styrka av den typen, om styrkan hade – som väl kan antas vara fallet vanligtvis – till syfte att sabotera viktiga anläggningar i Sverige. Enligt svensk rätt är sabotage ett allvarligt brott redan på förberedelsestadiet, och polisen synes därför ha en på polislagen grundad möjlighet att i de nu berörda fallen använda ett jämförelsevis stort mått av våld för att avbryta den brottsliga verksamheten liksom för att säkerställa lagföring och straff. Det nu förda resonemanget om polisens befogenhet har för övrigt bäring även på andra brott mot rikets säkerhet o.d.

Följande exempel kan tjäna som en illustration till resonemangen i det föregående.

I en tid när Sverige inte är i krig luftlandsätts nattetid en grupp civilklädda personer nära en samhällsviktig anläggning i landet. En av dem grips omedelbart av polisen. Det visar sig att han kommer från en främmande stat samt att han är beväpnad och utrustad med sprängmedel. De övriga personerna i gruppen, som förföljs av polisen, tar sin tillflykt till ett övergivet hus. De uppmanas att ge sig men besvarar uppmaningen med skottlossning. Av allt att döma skulle polisen då ha möjlighet att med stöd av 10 § polislagen använda våld för att gripa de misstänkta sabotörerna. Rätten att använda våld skulle dock vara begränsad till att t.ex. skjuta in tårgas i huset, om detta vore tillräckligt för att kunna verkställa gripandet av sabotörerna. Om exemplet ändras så att landet är i krig, skulle de misstänkta sabotörerna måhända betraktas som fientliga soldater. I ett krig



skulle de enskilda polismännen ha en rätt – ja, i vissa fall en skyldighet – enligt 1943 års lag och 1958 års kungörelse att ingripa mot sabotörerna. För det fall den lagen och kungörelsen var tillämpliga vid ingripandet, kunde det för övrigt hända att polismännen var underställda militärt befäl (om däremot ingripandet görs enligt polislagens bestämmelser, kan polismännen inte stå under militärt befäl). Enligt bestämmelserna i 1943 års lag och 1958 års kungörelse skulle polismännen ha rätt att använda verkanseld mot sabotörerna och huset. Det torde för övrigt t.o.m. vara förbjudet att använda tårgas i en sådan situation, eftersom det enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt deras förstöring är förbjudet att använda kravallbekämpningsmedel som en metod för krigföring (jfr 22 kap. 6 a § brottsbalken där det föreskrivs bl.a. att det är straffbart att använda ämnen för kravallbekämpning som en metod för krigföring).

*Sammanfattningsvis* kan följande anföras.

I fredstid har polisen möjlighet att med stöd av polislagen använda våld i samband med kränkningar av Sveriges territorium i den mån våldsanvändningen sker för att hindra eller avbryta brottslig verksamhet eller för att verkställa frihetsberövanden som grundas på lag eller annars för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Däremot torde polisen inte ha rätt att bruka våld för att hindra kränkningen som sådan. Denna distinktion kan i och för sig uppfattas vara rent teoretisk, eftersom polisen i dag i princip saknar resurser att möta eventuella kränkningar i luften eller till sjöss. Det väsentliga i sammanhanget är emellertid att polisens användning av våld i de nu berörda avseendena alltid måste ske självständigt och med tillämpning av lag samt att uppgiften att hindra kränkningar av territoriet inte har tilldelats polisen i lag.

I tid av fred har polisen givetvis även möjlighet och skyldighet enligt polislagen att ingripa för att förhindra sabotage, spioneri och andra brott mot rikets säkerhet o.d. Detta gäller oavsett om brottet utförs av personer som vistas lagligt i Sverige eller av personer som för främmande makts räkning har tagit sig in i landet olovligt. Polisens våldsanvändning i dessa sammanhang får syfta endast till att avbryta den brottsliga verksamheten och säkerställa lagföring och straff. Det bör emellertid påpekas att bestämmelserna om straffrättslig immunitet kan innebära begränsningar i polisens rätt att använda våld.

När Sverige är i krig behåller polisen i princip de nyss angivna, på polislagen grundade möjligheterna att använda våld. En fientlig styrka med kombattantstatus åtnjuter dock principiellt sett straffrättslig immunitet. I praktiken torde därför varken polislagens eller brottsbalkens



bestämmelser ge polisen någon möjlighet att ingripa mot en militär motståndares kombattanter. Reglerna i 1943 års lag jämte 1958 års kungörelse innebär dock att en polisman har en principiell befogenhet och skyldighet att ingripa mot kombattanter från främmande makt. Polismannens möjlighet att bruka våld i dessa fall stämmer överens med den rätt som tillkommer Försvarsmakten och dess personal; den yttersta begränsningen vid användningen följer av folkrätten. Utövan- det av våld syftar i dessa fall till att slå tillbaka det fientliga angreppet, inte till att säkerställa lagföring och straff. Givetvis får våldet inte riktas mot andra än kombattanter (eller undantagsvis andra personer mot vilka det enligt folkrätten är tillåtet att bruka våld). Polismannens våldsanvändning enligt 1943 års lag och 1958 års kungörelse kan vara en följd av order från militärt befäl, och således ytterst från regeringen.

De nuvarande svenska reglerna innebär alltså att polisen – och då inte minst den enskilde polismannen – i varje situation där våld används eller kan komma att användas måste vara klar över huruvida omständigheterna är sådana att ingripandet sker med stöd av polislagen eller som ett led i rikets försvar och således enligt 1943 års lag och 1958 års kungörelse.

### 4.1.3 Polisens försvarsberedskap

#### Polisen kan mobiliseras snabbt

Omkring 90 procent av polispersonalen är krigsplacerad inom polisens verksamhetsområde. Resterande personal avses bli inkallad för tjänstgöring i Försvarsmakten, vanligtvis inom militärpolisen eller milösäksorganisationen. Att göra polisen insatsberedd vid en väpnad konflikt bedöms ta mycket kort tid, eftersom det dygnet runt finns polispersonal i tjänst och polisen har omedelbar tillgång till den utrustning som skall användas i en försvarssituation.

Man räknar med att 80 procent av polisens personal skulle kunna vara mobiliserad inom två timmar, om beredskapen höjdes. Mobiliseringstiden för beredskapspolisen torde dock vara någon längre, särskild vid selektiva inkallelser via Totalförsvarets pliktverk. Men det antas att vid ett beredskapslarm (jfr 3–5 §§ beredskapsförordningen) huvuddelen av beredskapspoliserna skulle vara mobiliserade inom några timmar.

## Polisens försvarsutrustning

Polisens försvarsutrustning består dels av skjutvapen (kulsprutepistol alternativt automatkarbin) och dels av personlig skyddsutrustning (hjälm och skyddsmask). För att polisen skall kunna ha hög beredskap förvaras denna utrustning som regel i polisstationerna, men i vissa fall på annat håll. Det finns planer på anskaffning av ny vapenutrustning.

## Polisens försvarsutbildning

De försvarspliktiga poliserna skall genomgå en försvarsutbildning om några dagar vart fjärde år. Utbildningen anordnas regionalt av länsstyrelsen enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter. Den består av försvarsupplysning inkl. folkrätt, vapenutbildning, skyddstjänst och stridsteknik vid bevakning samt försvar av skyddsobjekt. I utbildningen ingår även övningar avseende s.k. aktiva åtgärder mot sabotageförband, t.ex. fordons- och förarkontroll vid vägspärr samt genomsökning av byggnader och terräng. Det förekommer även annan utbildning t.ex. om ingripande mot farlig person och om användning av förstärkningsvapen.

Utgångspunkten i den nuvarande regleringen är som redan angetts att varken de kvinnliga polismännen eller personalen vid Säkerhetspolisen skall tas i anspråk för det väpnade försvaret av landet. Men även dessa personalkategorier genomgår polisens försvarsutbildning och skall kunna medverka i försvaret.

## Polismäns folkrättsliga ställning enligt folkrättsförordningen, m.m.

Polismän som enligt 1943 års lag deltar i rikets försvar skall enligt 3 § 1 *totalförsvarets folkrättsförordning* (1990:12) anses som kombattanter. Även de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar skall anses som kombattanter (3 § 2 folkrättsförordningen).

21 kap. brottsbalken innehåller regler om brott av krigsmän, däribland lydnadsbrott, rymning och våld eller hot mot förman. Enligt 21 kap. 1 § brottsbalken träder kapitlet i tillämpning när riket "kommer i krig" samt – under förutsättning att regeringen så föreskriver – om riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Regeringen skall enligt 21 kap. 2 § brottsbalken föreskriva att tillämp-



ningen av kapitlet skall upphöra, när det inte längre föreligger sådana förhållanden som avses i 1 § samma kapitel.

Alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten är *krigsmän* vid tillämpningen av 21 kap. brottsbalken. Krigsmän är dessutom, bl.a., *polismän* som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar (21 kap. 3 § första stycket resp. andra stycket 1 brottsbalken).

*Disciplinansvar* för totalförsvarspliktiga m.fl. regleras av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Till lagen hör en förordning (1995:241). Bestämmelserna gäller redan i fredstid för vissa kategorier personal, som räknas upp i 1 § lagen. Om Sverige är i krig gäller lagen även för andra grupper, vilka anges i 2 §. Då gäller lagen bl.a. alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten och för polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar. Regeringen kan föreskriva att 2 § skall tillämpas om Sverige är i krigsfara eller liknande (se 3 §; jfr 4 § med bestämmelse om när regeringen skall föreskriva att 2 § inte längre skall tillämpas).

#### 4.1.4 Polisens verksamhet vid ockupation och ockupationsshot

Folkrättens utgångspunkt är att det är ockupationsmakten som svarar för att återställa och trygga den allmänna ordningen och det offentliga livet på det ockuperade området, under iakttagande – såvida inte ”bestämt hinder häremot möter” – av det ockuperade landets lagar. Strafflagstiftningen kan ockupationsmakten dock upphäva eller tillfälligt sätta ur kraft i det fall denna ”utgör ett hot mot nämnda maktssäkerhet” eller ett hinder för tillämpningen av IV Genèvekonventionen av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer. Ockupationsmakten har även vissa befogenheter att utfärda bestämmelser för befolkningen inom det ockuperade området. Det gäller bl.a. bestämmelser som erfordras för att sätta ockupationsmakten i stånd att fullgöra sina förpliktelser enligt IV Genèvekonventionen, för att upprätthålla en ordnad förvaltning inom området och för att trygga sin egen och sina egna styrkors säkerhet.

Enligt folkrätten är det inte tillåtet för ockupationsmakten att ändra offentliga ämbets- eller tjänstemäns status inom ockuperat område eller tillämpa sanktioner e.d. mot dessa på den grund att de av ”samvetsbetänkligheter” underlåter att fullgöra sina tjänsteåligganden. Ockupationsmaktens rätt att skilja ämbets- eller tjänstemän från deras



befattningar berörs dock inte av dessa regler. (Jfr Folkrättskommittén i SOU 1984:56 s. 125 ff., 281 ff. och 362 f.)

Beträffande *den svenska polisens verksamhet vid ockupation och ockupationshot* har det från regeringsnivå utfärdats vissa förhållningsregler. Dessa innebär bl.a. följande. Vid ockupation och ockupationshot skall polisens verksamhet anpassas till de förhållanden som då råder. Det är i första hand länsstyrelsen och i andra hand vederbörande polischef, om möjligt i samråd med chef inom det militära resp. det civila försvaret, som bestämmer huruvida polisen skall lämna sitt verksamhetsområde. I trängande fall liksom när förbindelserna med polischef och polisledning är avbrutna kan den enskilde polismannen fatta beslut om att lämna det hotade området. En polisman som har lämnat ett ockuperat eller ockupationshotat område är skyldig att så snart som möjligt anmäla sig till närmaste polischef på den nya uppehållsorten för tjänstgöring.

Det torde bli en avvägningsfråga huruvida polisen skall stanna kvar eller lämna ett ockupationshotat eller ockuperat område. Om polisen stannar kvar finns risk för att polispersonalen, till följd av hot eller liknande, går ockupationsmakten till handa. Det finns även risk för att medlöpare till ockupationsmakten kan infiltrera polisorganisationen. Men i förhållningsreglerna pekas på att den inhemska polisens närvaro har en viktig psykologisk symbolverkan gentemot samhället i övrigt, för att motverka de negativa effekter på krigsförbandens och civilbefolkningens moral och motståndsvilja som skulle kunna bli en följd av att polispersonalen övergav orten. En polisman är skyldig att stanna krav på orten så länge hans närvaro anses nödvändig för att understödja försvarsansträngningarna där. Enbart det förhållandet att polismannen riskerar att falla i den militära motståndarens händer berättigar honom inte att överge orten. Från svensk sida förutsätts att, om svenska polismän faller i motståndarens hand, denne kommer att betrakta dessa som kombattanter och därför behandla dem som krigsfångar (jfr bestämmelserna om krigsfångar i III Genèvekonventionen av år 1949 angående skydd för krigets offer och 1977 års första tilläggsprotokoll till bl.a. den konventionen). En polisman som fullgör sin tjänst inom ett av motståndaren ockuperat område skall enligt förhållningsreglerna söka verka för att svensk rättsordning upprätthålls samt lämna befolkningen allt tänkbart skydd och bistånd i förhållande till ockupationsmakten. Polismannen skall, sägs det vidare, vägra att efterkomma varje framställning från ockupationsmakten som skulle innebära ett understödjande av motståndarens mot vårt land riktade verksamhet; det gäller också i de fall där ockupationsmakten enligt folkrätten skulle vara berättigad att själv vidta åtgärden inom det ockuperade området.



#### 4.1.5 Antalet beredskapspoliser skall öka

##### Rikspolisstyrelsen programplan för åren 1997–2001

I det föregående har nämnts att det av beredskapsförordningen följer att Rikspolisstyrelsen är funktionsansvarig myndighet inom funktionen Ordning och säkerhet m.m. Mot bakgrund av detta ansvar ingav Rikspolisstyrelsen till Justitiedepartementet våren 1996 en s.k. programplan för funktionen avseende åren 1997–2001.

I programplanen påtalade Rikspolisstyrelsen brister främst i tillgången på personal, vilka medförde vissa svårigheter att klara de uppgifter som åligger polisväsendet vid ett strategiskt överfall. Enligt styrelsen saknade omkring hälften av de viktigare skyddsobjekten bevakning; det fanns inte tillräckligt med personal. En översyn av polisens uppgifter, utrustning och utbildning gav vid handen att utbildningen av poliser och beredskapspoliser inte ledde till den kompetens som krävs för att lösa de uppgifter som åvilar polisen. Polisens försvarsutrustning var enligt Rikspolisstyrelsen otillräcklig i perspektivet av de försvarsuppgifter som polisen har att svara för. Enligt styrelsen skulle polisen behöva vapen även för understöd och pansarbekämpning. Därutöver saknades det på många håll möjlighet att leda verksamheten från skyddat utrymme.

I syfte att förbättra polisens förutsättningar för att klara de uppgifter som den har i samband med ett väpnat angrepp på Sverige, föreslogs i programplanen att antalet beredskapspoliser borde utökas från dåvarande ca 8 500 till 15 000. Enligt Rikspolisstyrelsen borde 5 000 av beredskapspoliserna utgöra en särskild del och övriga 10 000 ingå i en allmän del.

##### Försvarsbeslutet för åren 1997–2001

Utredningen har i kap. 2 sagt något om vad statsmakterna anförde med anledning av totalförsvarsbeslutet avseende åren 1997–2001. Utredningen nöjer sig därför med att här peka på att statsmakterna beslöt att den beredskapspolisiära organisationen skall utökas till att omfatta ca 15 000 personer. Av framställningen tidigare i denna bilaga framgår att den beslutade beredskapspolisiära organisationen är under uppbyggnad.

Inför den andra etappen av försvarsbeslutet bedömde regeringen *beredskapsläget den 31 december 1996* vad gäller funktionen Ordning och säkerhet m.m. sålunda (prop. 1996/97:4 s. 240 f.).



I krig skulle polisväsendet i princip behålla sin fredsorganisation. Större delen av polisväsendets personal var krigsplacerad vid polismyndigheterna. Beredskapspolisorganisationen var, med vissa regionala undantag, väl fylld utifrån de krav som dittills hade ställts. Personalen var utbildad och övad för verksamheten i krisituationer och krig i enlighet med det gällande utbildningssystemet för polisen. En av de viktigaste polisiära uppgifterna vid väpnat angrepp var att bekämpa sabotageverksamhet. Ett led i detta var att bevaka viktigare totalförsvarsanläggningar. Användningen av de polisiära resurserna var enligt den planläggning som förelåg den 31 december 1996 koncentrerad till det inledande skedet av ett väpnat angrepp. Vid ett beredskapslarm hade polisen kort insatstid, eftersom polisen var i tjänst dygnet runt och hade omedelbar tillgång till sin försvarsutrustning. Större delen av polispersonalen kunde vara mobiliserad inom två timmar.

För att stärka försvaret mot ett överraskande väpnat angrepp var det enligt regeringen nödvändigt att på sikt åtgärda de brister i fråga om polisens försvarsutrustning som Rikspolisstyrelsen hade pekat på i programplanen för åren 1997–2001. Även det förhållandet att vissa polismän, främst kvinnor, saknade militär grundutbildning måste åtgärdas på sikt. Enligt regeringen borde en del brister vad gällde polisens utrustning kunna botas utan större kostnader genom att materiel, som till följd av omstruktureringen inom Försvarsmakten inte längre behövs där, fördes över till polisen. Vissa åtgärder var enligt regeringen av den art att de skulle kunna vidtas under ett anpassningsskede, om det säkerhetspolitiska hotet mot Sverige ändrades.

Såvitt gäller *inriktningen av planeringen* för funktionen Ordning och säkerhet m.m. anförde regeringen sammanfattningsvis följande inför den andra etappen av försvarsbeslutet.

Polisväsendet skulle kunna öka sin förmåga vid ett ändrat säkerhetspolitiskt hot. I en sådan situation skulle samtliga myndigheter i funktionen ha förmåga att snabbt höja sin beredskap för de uppgifter som då tillkom. Formerna för samverkan med andra funktioner och myndigheter inom totalförsvaret skulle vara klarlagda under fredstid. Eftersom flertalet ledningscentraler inte hade något skydd mot ett militärt angrepp, behövde det fortifikatoriska skyddet av centralerna ses över. Vid ett väpnat angrepp borde ledningen av polisverksamheten så långt det var möjligt kunna ske från skyddat utrymme. Enligt vad regeringen vidare angav skulle funktionen inriktas på att svara för ett omedelbart försvar vid ett överraskande väpnat angrepp, skydda och understödja Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad samt i samverkan med annan personal bevaka och skydda anläggningar som är viktiga för totalförsvaret.



Till detta kan läggas vad regeringen konstaterade om att det fanns ett behov av ytterligare personal för bevakningsuppgifter under höjd beredskap samt att beredskapspolisen, med en utökad organisation och bättre utbildning, kunde utgöra såväl ett lämpligt komplement för bevakning av skyddsobjekt som en kvalificerad resurs som skulle kunna sättas in i ett tidigt skede vid höjd beredskap.

Beträffande funktionen Ordning och säkerhet m.m. angav regeringen i *budgetpropositionen för år 1998* bl.a., att inriktningen för budgetåret borde vara att det under detta skall ha utbildats 1 000 totalförsvarspliktiga för den nya organisationen med en utökad beredskapspolis och förlängd utbildning av totalförsvarspliktiga till beredskapspoliser (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 6 avsnitt 5.8 s. 51 f.). Riksdagen hade ingen erinran mot vad regeringen sålunda hade anfört (bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82, jämför rskr. 1997/98:83).

## 4.2 Hemvärnet

### 4.2.1 Kort om hur hemvärnet är organiserat och dess uppgifter

Bestämmelser om hemvärnet finns i hemvärnsförordningen (1997:146) och i Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1997:11, ändrade genom FFS 1998:2) om hemvärnet. Även förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän bör nämnas.

Hemvärnet har enligt 1 § första stycket hemvärnsförordningen till uppgift att skydda viktiga totalförsvarsanläggningar i hembygden (*allmänt hemvärn*) och att skydda en myndighets eller ett företags egna anläggningar och verksamhet (*driftvärn*). Allmänna hemvärnet får dessutom delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar. Hemvärnet ingår i Försvarsmakten (1 § andra stycket hemvärnsförordningen).

Rikshemvärnschefen utövar under Försvarsmaktens högkvarter typförbands- och funktionsansvar för hemvärnsförbanden (1 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet). Hemvärnet omfattar för närvarande ca 85 000 personer.

Ur geografisk synvinkel är hemvärnsförbandens verksamhet i princip begränsad. Förbanden verkar i regel inom en viss kommun (det allmänna hemvärnet) resp. ett företag eller en myndighet (driftvärnet). Hemvärnsförbanden utgör ett komplement till andra territorialförband och anses vara en viktig del av det svenska territorialförsvaret. Dessa förbands relativa betydelse för det väpnade försvaret av landet ökar.

I varje kommun finns det, i vart fall, hemvärnsförband tillhörande det allmänna hemvärnet. Denna omständighet i förening med att hemvärnsmännen är bosatta nära den plats där de principiellt sett avses ha sina uppgifter medför att förbanden kan vara insatsberedda med kort förvarningstid (ett par timmar).

I fredstid – mer exakt: när grundberedskap gäller – deltar hemvärnets personal i incidentberedskapen och ytövervakningen av landets territorium och i samhällets räddningstjänst. Sålunda anges i 19 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet bl.a. att under grundberedskap



hemvärnets personal i allmänna hemvärdet är skyldig att tjänstgöra i hemvärdet *dels* för bevakning i samband med verksamhet enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen), *dels* för bevakning av skyddsobjekt enligt 4 § 2 eller 4–6 lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., *dels* i räddningstjänst. I det senast nämnda hänseendet finns bestämmelser i 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Och enligt förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet kan hemvärdet nyttjas t.ex. vid bekämpande av skogsbränder och för sökande efter personer.

Hemvärnets uppgifter under en väpnad konflikt består primärt i att skydda totalförsvarets infrastruktur – inte minst radio- och telemaster och kraftanläggningar – mot sabotage samt att försvara s.k. infallsportar till landet och att skydda mobiliseringen av övriga militärförband.

## 4.2.2 Mer om hemvärnets personal

### Generellt

I hemvärnets personal finns både kvinnor och män (i det följande används "han" eller motsvarande såsom syftande på en person vare sig det är en kvinna eller en man). Personalen utgörs av hemvärnsmän inkl. hemvärnsbefäl, personal med avtal för tjänstgöring i hemvärdet enligt förordningen om frivillig försvarspersonal (s.k. avtalspersonal) samt anställda vid Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärdet (ett fåtal yrkesofficerare och ca 200 reservofficerare).

Deltagande i hemvärdet är frivilligt (3 § hemvärnsförordningen). För tjänstgöring i hemvärdet krävs bl.a. att vederbörande har fyllt 18 år, att han är svensk medborgare samt att han är lämplig för tjänstgöring i hemvärdet (5 § hemvärnsförordningen).

För tjänstgöringen i hemvärdet har hemvärnsmannen träffat ett *hemvärnskontrakt* (allmänna hemvärdet) eller ett *driftvärnskontrakt* (driftvärdet), se 10 § sista stycket Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet. Också avtalspersonalens tjänstgöring i hemvärdet har sin grund i *avtal* med Försvarsmakten.

En *hemvärnsman*, antingen han är befäl eller ej, kan vara ordinarie hemvärnsman, extra hemvärnsman eller hemvärnsmusiker. *Avtalspersonalen* kan vara ordinarie eller extra. En ordinarie hemvärnsman eller den som tillhör den ordinarie avtalspersonalen är krigsplacerad för

tjänstgöring i hemvärnet. Den som är extra hemvärnsman eller ingår i gruppen extra avtalspersonal disponeras av hemvärnet endast när han inte tas i anspråk för andra uppgifter enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspålit (3 och 4 §§ Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet). Det kan tilläggas att det finns hemvärnsveteraner, dvs. tidigare ordinarie hemvärnsmän eller avtalspersonal som medverkar i hemvärnets fredstida verksamhet (5 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet).

Befälen inom hemvärnet har fått sin befälsutbildning antingen i samband med den militära grundutbildningen eller vid Hemvärnets stridsskola.

Inom hemvärnet finns *sjukvårdspersonal*. Däremot finns inte enligt personaltabell någon *självvårdspersonal* (militärpräster). Vid vissa s.k. kretshemvärnsstaber finns i och för sig befäl som är utbildade präster och därför kan fylla en självvårdande funktion vid sidan av sina övriga uppgifter inom hemvärnet.

### Närmare om avtalspersonalen

Med frivillig försvarsverksamhet avses i förordningen om frivillig försvarsverksamhet sådan verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. En organisation som bedriver frivillig försvarsverksamhet benämns i förordningen frivillig försvarsorganisation. Det finns för närvarande tjugofyra sådana organisationer, vilka räknas upp i en bilaga till förordningen. Åtta av organisationerna medverkar i någon mån i hemvärnets verksamhet. Mellan Försvarsmakten och sju av dem har det träffats särskilda *samarbetsavtal* enligt vilka organisationerna förbinder sig att rekrytera och grundutbilda personal för bestämda befattningar inom hemvärnets krigsorganisation. Tanken är att den som har genomgått sådan utbildning skall träffa ett avtal med Försvarsmakten angående tjänstgöring i hemvärnet, vilket avtal läggs till grund för krigsplacering där. En person som i enlighet härmed ingår i hemvärnet, och sålunda hör till dess avtalspersonal, är därjämte medlem i frivilligorganisationen.

Merparten av avtalspersonalen i hemvärnet är krigsplacerad. Personalen har en grundutbildning i totalförsvarskunskap om 54 timmar inkl. vapenutbildning om 4 timmar. Därtill skall personalen ha genomgått en befattningsutbildning, som omfattar 35 timmar. Dess beväpning består i regel av kulsprutepistol. De som tillhör den icke krigsplacerade avtalspersonalen är stödjande medlemmar i resp. organisation.

Avtalspersonalen i hemvärnets krigsorganisation bestod i mitten av 1990-talet av följande.



- a) Omkring 5 800 medlemmar i *Riksförbundet Sveriges lottakårer*. Dessa s.k. lottor är placerade i stabs- och expeditionstjänst, i förplägnadstjänst, i underrättelsetjänst eller i underhållstjänst; en lotta kan efter avtal och särskild utbildning – två kurser om vardera tio dagar – tillhöra ett hemvärnsförband. Cirka 100 lottor har genomgått en utbildning om tio veckor avseende bevakningstjänst och är placerade i hemvärnspluton.
- b) Ungefär 1 000 medlemmar i *Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund*, vilka är bilförare, transportgruppchefer eller sysslar med underhållstjänst.
- c) Omkring 6 000 medlemmar i *Föreningen svenska röda korset* (i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig), som har att utöva sjukvårdstjänst.
- d) Drygt 2 000 medlemmar i *Frivilliga radioorganisationen*, som är signalister, telegrafister, signalreparatörer eller sambandsgruppchefer.
- e) Cirka 600 medlemmar i *Frivilliga motorcykelkårens riksförbund*, vilka skall fungera som ordonnanser.
- f) Ungefär 800 medlemmar i *Svenska Brukshundklubben*, som är hundförare eller hundtjänstbiträden.
- g) Omkring 100 medlemmar i *Frivilliga flygkåren*, som ingår i försvarsområdenas flyggrupper. Varje sådan grupp är en resurs som resp. försvarsområdesbefälhavare disponerar över men gruppen hör från organisatorisk synpunkt till en hemvärnskrets, som även skall svara för den militära utbildningen av dem som ingår i gruppen.

#### 4.2.3 Hemvärnet är snabbt mobiliserat

Hemvärnet skall kunna verka före det att Sverige utsätts för ett väpnat angrepp, dvs. i ett s.k. skymningsläge, samt under den väpnade konflikten som sådan och i en eventuell efterföljande fas när det "fria kriget" råder.

För hemvärnet gäller *tre beredskapsgrader*: grundberedskap, hemvärnsberedskap resp. hemvärnslarm.

Enligt 7 § hemvärnsförordningen skall hemvärnet inta *hemvärnsberedskap* dels vid höjd beredskap, dels annars efter särskilt beslut av

regeringen. Om Försvarsmakten hos regeringen har gjort framställning om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärdet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten besluta om hemvärnsberedskap för tiden intill dess att regeringen meddelat beslut i frågan. Hemvärnsberedskap råder bl.a. under hela den tid en väpnad konflikt (krig) är för handen. *Vid hemvärnsberedskap inträder tjänstgöringsskyldighet för hemvärdets personal, som inte kan säga upp sina avtal.* Hemvärnsberedskap innebär vidare att hemvärnsförbanden skall vara stridsberedda inom två timmar.

Vid beredskapslarm, eller då hemvärnsberedskap gäller och efter beslut av lägst militärbefälhavare, intar hemvärdet *hemvärnslarm*, jfr 3 och 4 §§ beredskapsförordningen (1993:242). Därvid skall hemvärnsförbanden grupperas utan dröjsmål för att kunna lösa sina uppgifter.

Hemvärnsberedskap liksom hemvärnslarm kan gälla för *viss del av landet*. Hemvärnsmän blir normalt inte hemförlovade under höjd beredskap, men de kan beviljas permission.

#### 4.2.4 Mer om det allmänna hemvärdet

I det allmänna hemvärdet finns för närvarande ca 78 500 personer. – För varje försvarsområde i Sverige delar dess chef, försvarsområdesbefälhavaren, in området i *hemvärnsområden* som gäller för det allmänna hemvärdets verksamhet. I detta och i andra avseenden har chefen för Ostkustens marinkommando motsvarande uppgift. Ett hemvärnsområde omfattar i regel en kommun och leds av en hemvärnschef. Hemvärnsområden, vanligtvis fyra–åtta sådana, sammanförs i en *hemvärnskrets*. En kretshemvärnschef utövar ledningen i kretsen.

Enligt rikshemvärnschefens bestämmande får det inom allmänna hemvärdet organiseras *företagshemvärn* för skydd av anläggning eller arbetsplats (24 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet). Ett företagshemvärn skiljer sig från övriga förband inom det allmänna hemvärdet endast på så sätt att det är grupperat vid ett visst företag eller en viss anläggning och inte får flyttas därifrån utan företagsledningens godkännande.

*För att antas som hemvärnsman i allmänna hemvärdet* skall vederbörande ha fullgjort i vart fall militär grundutbildning om lägst 85 dagar (8 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet, jfr 5 kap. 3 § förordningen [1995:238] om totalförsvarsplikt). Det är i princip försvarsområdesbefälhavaren eller, efter hans bestämmande, lägst chef för försvarsområdesgruppen som beslutar i frågor om antagning av hemvärnsmän i allmänna hemvärdet (10 § första stycket Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet, jfr undantagsregeln i 11 §). För att bli



krigsplacerad i det allmänna hemvärnet skall hemvärnsmannen ha genomgått även en introduktionsutbildning om 20–40 timmar innefattande skyddsvaktsutbildning.

Personalen inom det allmänna hemvärnet *utbildas under fritid*. Det är Försvarsmakten som utger ersättning till hemvärnsmännen med anledning av denna utbildning.

Ett hemvärnsområde omfattar mellan 75 och 200 personer. I varje sådan enhet finns en chef, en stab samt plutoner, grupper och trosstropp. Enheten kan jämföras med ett kompani inom det övriga territorialförsvaret. I varje enhet finns dels *hemvärnsmän*, dels *avtalspersonal*. En del av dem som har stridsuppgifter har därjämte funktion av s.k. sjukvårdsmän. Det finns även sjukvårdspersonal utan stridsuppgifter.

I regel är hemvärnets stridsenheter organiserade i hemvärnsplutoner. Dessa skall syssla med bevakning, underrättelsearbete och fältarbete. Som redan har nämnts skall hemvärnet dels bevaka och skydda anläggningar och andra för totalförsvaret viktiga objekt mot att dessa utsätts för sabotage, dels bevaka och skydda s.k. infallsportar, t.ex. flygfält och hamnar, vilka bedöms utgöra primära mål för en militär motståndares förbekämpningsförband. Hemvärnsförbanden har vidare till uppgift att vid behov utföra fördröjande fältarbeten, t.ex. att minera områden eller förstöra vägar. Till hemvärnets åligganden hör också att starta upp och under viss tid hålla i gång driften vid militära anläggningar såsom stabsplatser, observationsplatser och fasta kustartilleripjäser.

Varje enhet inom det allmänna hemvärnet har en *förstahandsuppgift* att sköta. Om emellertid enheten inte behöver eller har möjlighet att verka i den uppgiften, kan försvarsområdesbefälhavaren beordra enheten att fullgöra någon annan uppgift (jfr 22 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet).

#### 4.2.5 Mer om driftvärnet

Ett företag eller en myndighet får organisera driftvärn, om Försvarsmakten (rikshemvärnschefen) har lämnat tillstånd därtill (2 § hemvärnsförordningen, jfr 29 § första stycket Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet). En hemvärnsman som ingår i ett företags eller en myndighets driftvärn kallas driftvärnsman och skall rekryteras från den personal som är anställd vid företaget alternativt myndigheten (29 § andra stycket Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet).

*För att kunna bli antagen som driftvärnsman* skall vederbörande bl.a. ha genomfört minst 120 timmar militär utbildning och med godkänt resultat ha avlagt teoretiskt och praktiskt prov för skyddsvakt (9 §



Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet). Varje år genomförs repetitionsutbildning av driftvärnsmännen. Den utbildningen är minst 34 timmar för befäl och 20 timmar för övriga. Många driftvärnsmän används, i enlighet med lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., redan i fredstid för vaktuppgifter när det finns ett behov av förstärkt bevakning av arbetsplatsen.

I ett driftvärnsförband kan ingå reservofficerare men normalt finns ingen avtalspersonal däri.

Företagets eller myndighetens driftvärn leds av en chef – *driftvärnschef* – under rikshemvärnschefen (30 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet). Driftvärnschefen har militär befälsgrad. Befattningen innehas av en hög chef vid företaget eller myndigheten, t.ex. den verkställande direktören eller generaldirektören. Det är i princip driftvärnschefen eller, efter hans bestämmande, lägst chef för driftvärnsdistrikt som beslutar om antagning av driftvärnsman (10 § andra stycket Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet, jfr undantagsregeln i 11 §). Efter förslag av resp. företag eller myndighet bestämmer rikshemvärnschefen om driftvärnens indelning i driftvärnsdistrikt, driftvärnsområden och lokala driftvärnsavdelningar (31 § samma föreskrifter).

Under de senaste åren har antalet driftvärnsmän mer än halverats. Driftvärn har lagts ned bl.a. i samband med att statlig verksamhet har bolagiserats. De som har beslutat att lägga ned driftvärnet har valt att i stället förlita sig på, under fredstid, skyddsvakter och vid akuta fall polisen resp., under höjd beredskap, Försvarsmakten i övrigt.

Driftvärnet omfattade vid ingången av år 1998 *ett tjugotal företag och myndigheter* och ca 6 600 driftvärnsmän. Driftvärnsförband fanns bl.a. inom försvarsindustrin, vid kraftbolag ("Kraftvärnet"), inom Byggnads- och reparationsberedskapen, vid Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt samt vid Luftfartsverket, riksdagen och en kommun. (Enligt uppgift överväger andra kommuner att inrätta driftvärn.)

I likhet med det allmänna hemvärnet är driftvärnet organiserat i förband; stridsenheten är pluton. Förbanden *får inte utan medgivande av företaget eller myndigheten användas för andra uppgifter än att skydda ett företags eller en myndighets egna anläggningar och egen verksamhet* (32 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet, jfr 1 § första stycket hemvärnsförordningen).

Antalet driftvärnsmän som skall bevaka och skydda en anläggning e.d. varierar mellan två och trettio–förtio personer. Under höjd beredskap torde det som regel bli nödvändigt att samordna resp. driftvärnsförbands verksamhet med andra, geografiskt närliggande hemvärnsförbands.



*Utbildning och träning* av driftvärnspersonalen sker vanligtvis under arbetstid, för vilken tid arbetsgivaren utger ekonomisk ersättning till personalen (5 § förordningen om förmåner till hemvärnsmän).

Enligt 33 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet är det försvarsområdesbefälhavaren som i samråd med resp. chef inom driftvärnet svarar för utbildning, organisation och utrustning av driftvärn inom försvarsområdet. Genom resp. försvarsområdesbefälhavares försorg är driftvärnsförbanden försedda med militär utrustning, nämligen Försvarsmaktens uniform, skyddsmask, hjälm och automatkarbin (det förekommer andra vapen vid vissa driftvärnsförband).

Driftvärnsmännen är uppförda i *personaltabell* och ingår således i Försvarsmaktens krigsorganisation. Inom driftvärnet förekommer inte enligt personaltabell någon sjukvårdspersonal. Däremot är vissa driftvärnsmän även s.k. sjukvårdsmän, i likhet med vad som förekommer inom det allmänna hemvärdet och Försvarsmakten i övrigt.

Under hemvärnsberedskap är det driftvärnschefen som beslutar om driftvärnsförbandets tjänstgöring och stridsberedskap (22 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet). I 34 § Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet sägs att chefen för ett driftvärnsförband är underställd vederbörande chef inom driftvärnet men i fråga om utbildning och utrustning lyder under försvarsområdesbefälhavaren. I samma paragraf föreskrivs vidare att chefen för driftvärnsförbandet lyder under försvarsområdesbefälhavaren i territoriellt avseende när hemvärnsberedskap är beslutad och driftvärnschefen beslutat om driftvärnets tjänstgöring. Det betyder att han lyder under försvarsområdesbefälhavaren t.ex. vad avser beredskap.

För den händelse beredskapen höjs skall driftvärnet användas främst för följande uppgifter. Det skall genomföra skärpt kontroll vid inpassering till den ifrågavarande arbetsplatsen e.d. och fungera som ett slags platsguide för andra militära förband, t.ex. hemvärnsförband, som till följd av det militära läget kan ha anledning att befinna sig inom anläggningen. Driftvärnet skall även verkställa undanförsel eller förstöring av föremål m.m. från anläggningen samt säkerställa utrymning av personal vid företaget eller myndigheten när sådan har beordrats.

*Vid höjd beredskap skall driftvärnsmannen, vid sidan av uppgiften att svara för bevakning och skydd, utföra sina ordinarie uppgifter på arbetsplatsen.* Hans dygnsschema kommer därför vanligen att vara uppdelat på det viset att han under åtta timmar sysslar med bevakning och skydd av arbetsplatsen; han bär då uniform. Därefter arbetar han åtta timmar med sina ordinarie uppgifter; också då är han uniformerad men även iförd överdragskläder eller liknande i de fall där arbetets art kräver detta. Därpå följer vila under åtta timmar, på arbetsplatsen eller i undantagsfall någon annanstans såsom i hemmet.



## 4.2.6 Hemvärnets personals folkrättsliga ställning

### **Folkrättskommittén förordade att personalen i hemvärdet borde ha tillfällig kombattantstatus**

Folkrättskommittén anförde att medlemmarna i hemvärdet avsågs delta i militär verksamhet under endast korta perioder och då hade rätt till kombattantstatus. Men, fortsatte kommittén, sedan medlemmarna i hemvärdet hade slutfört sitt militära uppdrag återgick de till civila systerställningar och då kunde inte villkoren för kombattantstatus uppfyllas (jfr artikel 43 i tilläggsprotokoll I av år 1977 till 1949 års Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer). För att hemvärnspersonalen skulle kunna verka inom folkrättens ram måste därför enligt Folkrättskommitténs mening s.k. temporär kombattantstatus tillgripas (SOU 1984:56 s. 74 f.; se även samma betänkande s. 108–111).

### **Bestämmelserna i folkrättsförordningen om kombattantstatus**

Enligt 2 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation som kombattanter, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller självårdspersonalen enligt 8 eller 12 § förordningen. De som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten skall anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall dock anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder (4 § folkrättsförordningen). Folkrättslig ställning enligt folkrättsförordningen tillkommer endast den som tjänstgör i vederbörande befattnings. Om någon som tjänstgör inom Försvarsmakten har permission eller är tjänstledig under kortare tid, behåller han sin folkrättsliga ställning under ledigheten (16 § folkrättsförordningen).

## 4.2.7 Hemvärdet skall bli större i framtiden

Inför den andra etappen av riksdagens försvarsbeslut avseende åren 1997–2001 anförde regeringen att hemvärdet utgör en *viktig bevakningsresurs*. Dock hade, fortsatte regeringen, Försvarsmakten problem med att uppfylla de personella och materiella mål som tidigare hade beslutats. Vid tiden för försvarsbeslutet uppgick personalstyrkan till ca 94 000 personer och målet var att antalet skulle vara 125 000



(prop. 1996/97:4 s. 72 f. och 180 f.). Regeringen förordade att ett av Försvarsmakten framlagt förslag om försöksvis utbildning i cirka tre månader för rekrytering till hemvärnet borde genomföras. Vid eller efter mönstringen borde sålunda totalförsvarspliktiga som hade place-rats eller avsågs att placeras i utbildningsreserven tillfrågas om de ville fullgöra omkring tre månaders plikttjänstgöring inom Försvarsmakten. Efter grundutbildning genomförd med plikt och därefter verkställd krigsplacering, borde fortsatt utbildning ske frivilligt inom hem-värnsorganisationen. Då kunde den tidigare krigsplaceringen upphävas och vederbörande föras över till hemvärnsorganisationen. Om hem-värnsmannen skulle bryta sitt hemvärnskontrakt borde han inom ramen för plikten kunna krigsplaceras i någon form av bevakningsförband eller i personalersättningsreserven och vara skyldig att fullgöra repe-titionsutbildning med plikt på sedvanligt sätt (se anf. prop. s. 131, jäm-för s. 128). Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109).

I detta sammanhang kan noteras att enligt 5 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 1997 får sådan grundutbildning av en totalförsvarspliktig som avses leda till tjänst-göring i hemvärnet vara lägst 85 dagar. Grundutbildningen för den som har skrivits in för värnplikt skall annars vara lägst 220 dagar.

I propositionen med anledning av andra etappen av försvarsbeslutet redovisade regeringen att Överstyrelsen för civil beredskap hade be-dömt att *driftvärn* i framtiden måste ersättas med bl.a. beredskapspolis. Enligt regeringen borde emellertid driftvärnet finnas kvar tills vidare som ett av flera möjliga bevakningsalternativ (prop. 1996/97:4 s. 181). Även i denna del beslöt riksdagen i enlighet med propositionen (bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109).

I *budgetpropositionen för år 1998* meddelade regeringen att under år 1997 hemvärns- och frivilligutbildningen hade genomförts på samma nivå som tidigare år. Hemvärnets personal hade dock minskat något. Regeringen hade från Försvarsmakten begärt in en plan för hur rekry-teringsmålet – 125 000 man under försvarsbeslutsperioden – skulle uppnås (under hösten 1997 ingav Försvarsmakten denna plan). Under år 1997 hade, angav regeringen vidare, hemvärnet tillförts ny materiel. Regeringen bedömde att verksamheten under budgetåret 1995/96 och år 1997 gav godtagbara förutsättningar för den inriktning som rege-ringen föreslog för budgetåret 1998, nämligen att rekryteringen till hemvärnet skulle prioriteras och att försöksverksamheten med tre månaders utbildning för placering i hemvärnet skulle fortsätta (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 6 avsnitt 4.12 program 3 s. 31 f.). Även i en skrivelse till riksdagen berörde regeringen den nämnda försöks-verksamheten med omkring tre månaders värnpliktsutbildning för fri-

villig rekrytering till hemvärdet (se skr. 1997/98:4 avsnitt 6.1 s. 15) Riksdagen biföll regeringens nu angivna förslag (bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82, jämför rskr. 1997/98:83).

Riksdagen har i början av sommaren 1998 beslutat att hemvärns- och frivilligverksamheten skall reduceras med ca 10 milj.kr år 1998. Samtidigt har angetts att hemvärns- och frivilligverksamheten bör genomföras för att uppnå de mål som riksdagen har beslutat tidigare (prop. 1997/98:84, bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268).

#### 4.2.8 Hemvärn i andra länder

Bilaga 6 innehåller upplysningar om hemvärdet i vissa andra länder.



## 4.3 Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter

### 4.3.1 Skyddsobjekt m.m.

Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning behöver begränsas i syfte att åstadkomma ett skydd mot sabotage, terrorism eller spioneri, får bestämmas att anläggningen skall utgöra ett *skyddsobjekt* enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen). Vad som sägs om anläggningar i lagen gäller också områden samt fartyg och luftfartyg. Skyddet kan även avse röjande av hemliga uppgifter om totalförsvaret i andra fall än när det är fråga om spioneri. Det kan också ta sikte på att förhindra att allmänheten skadas till följd av militär verksamhet. Skyddslagen kompletteras av förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen).

Om en militär anläggning inte kan beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, medger skyddslagen att regeringen för motsvarande ändamål – dock med undantag av skydd för allmänheten mot skada vid militär verksamhet – föreskriver att ett område omkring anläggningen skall vara *militärt skyddsområde*. Sådant beslut kan även avse ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret. Under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer ansvarar Försvarsmakten för att skyddsområdena bevakas.

I skyddslagen regleras närmare vilka anläggningar etc. som får förklaras som skyddsobjekt. Där nämns statliga förvaltningsbyggnader, militära anläggningar och områden samt anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt. Anläggningar för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer och transporter hör till dem som anges särskilt i lagen.

Som framgår av det anförda omfattar skyddslagen inte bara militära förhållanden. I betydande utsträckning ger den också möjlighet till skyddande av anläggningar m.m. av rent civil karaktär. Man brukar därför i den praktiska tillämpningen av lagen göra en uppdelning i *militära resp. civila skyddsobjekt*.

Ett beslut om att en anläggning eller ett område etc. skall utgöra skyddsobjekt innebär i första hand ett förbud för obehöriga att få tillträde till objektet. Tillträdesförbudet kan kompletteras med ett fotograferings- eller avbildningsförbud. Om det bedöms tillräckligt med enbart sådana förbud eller förbud mot t.ex. bad, dykning, ankring eller fiske, ger lagen möjlighet till en sådan begränsning.

Det är länsstyrelse (civila skyddsobjekt) resp. Försvarsmakten (militära skyddsobjekt) som beslutar om att en anläggning, ett område osv. skall vara skyddsobjekt.

#### 4.3.2 Bestämmelser om skyddsvakter och skyddsområdesvakter

### Skyddsvakter och skyddsområdesvakter används för bevakning

#### Militära och civila skyddsvakter resp. skyddsområdesvakter

För bevakning av skyddsobjekt anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns *skyddsvakt*. Av förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen följer att militärpolisman kan vara att anse som polisman i den nu berörda betydelsen (jfr Stefan Ryding-Berg, *Skyddslagen*, 2 uppl. 1997, s. 55). Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ger i vissa fall kustbevakningstjänsteman samma befogenheter som polisman vid övervakning av skyddsobjekt.

Skyddsvakter ur den militära personalen med uppgift att bevaka militära skyddsobjekt benämns vanligen *militära skyddsvakter* (vilka personalgrupper som utgör militär personal framgår av förordningen [1996:927] med bestämmelser för Försvarsmaktens personal). Övriga skyddsvakter kallas med motsvarande terminologi *civila skyddsvakter*. En skyddsvakt som bevakar ett militärt skyddsobjekt men inte tillhör den militära personalen är alltså civil skyddsvakt.

För bevakningen av militära *skyddsområden* får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett sådant område och inte är polisman kallas *skyddsområdesvakt*. En skyddsområdesvaks befogenheter är något mer begränsade än en



skyddsvakts. Skyddsområdesvakterna kan, på motsvarande sätt som skyddsvakterna, delas in i militära och civila vakter. Lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning innebär att kustbevakningstjänsteman i vissa hänseenden har getts polismans befogenhet vid övervakning av militära skyddsområden. Det har sagts att militärpolisman kan bevaka ett militärt skyddsområde i egenskap av polisman och därför inte behöver utses till skyddsområdesvakt (Stefan Ryding-Berg, ovan anført arbete s. 76).

Den följande framställningen är fokuserad på skyddsvakterna.

### **Skyddsvakternas befogenheter**

Den polisman eller skyddsvakt som bevakar ett skyddsobjekt har vissa *särskilda befogenheter* vid överträdelser av förbud som gäller för objektet. Polismannen eller skyddsvakten får sålunda bl.a. utföra kroppsvisitation, om det behövs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras. Han får också omhänderta personer som vägrar att efterkomma förbud eller att uppge sitt namn. Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage m.m.

Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som en skyddsvakt har genomfört skall omedelbart anmälas till en polisman. Denne skall därvid genast pröva om åtgärden skall bestå. Skyddsvakten är skyldig att lyda en polismans order när det gäller sådana åtgärder. En skyddsvakt är ålagd särskild tystnadsplikt enligt skyddslagen eller, i det allmännas verksamhet, sekretesslagen (1980:100).

Den som utses till *civil skyddsvakt* skall vara *godkänd av länsstyrelsen*. För militära skyddsvakter lämnas motsvarande godkännande av Försvarsmakten. Godkännandet skall avse en bestämd tid, längst fem år, och kan begränsas till att gälla ett visst eller vissa skyddsobjekt. Som skyddsvakt får endast den godkännas som har utbildning för uppgiften och även i övrigt är lämplig för uppgiften.

### **Rikspolisstyrelsens föreskrifter om skyddsvakter**

Enligt 18 § skyddsförordningen meddelas ytterligare föreskrifter om verkställighet av skyddslagen av Rikspolisstyrelsen såvitt gäller bl.a. de civila skyddsvakternas utbildning och utrustning. Försvarsmakten har motsvarande befogenheter för de militära skyddsvakterna. Med stöd av det nu berörda bemyndigandet har Rikspolisstyrelsen meddelat före-

skrifter samt allmänna råd (RPS FS 1991:5, FAP 579-3) om utbildning och utrustning av skyddsvakter samt bevakning av civila skyddsobjekt. Rikspolisstyrelsen har därvid föreskrivit att Överbefälhavarens (numera Försvarsmaktens) bestämmelser om utrustning, uniformering och beväpning skall tillämpas när militär personal bevakar ett civilt skyddsobjekt.

Lagen (1974:191) om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. innehåller regler för den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning m.m. (1 § andra stycket lagen anger de fall där lagen inte är tillämplig). För att bedriva bevakningsverksamhet krävs i princip att vederbörande har meddelats tillstånd (auktorisation). Den som är godkänd för anställning hos ett bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst kallas *väktare*.

## De civila skyddsvakternas utrustning

### **Rikspolisstyrelsen ansvarar för beredskapsplanläggning vad gäller bevakningsföretag**

Enligt beredskapsförordningen (1993:242) hänförs vissa myndigheters verksamhet inom totalförsvaret till "funktioner", dvs. samhällssektorer som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. Rikspolisstyrelsen har s.k. funktionsansvar vad gäller funktionen Ordning och säkerhet m.m. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd (RPS FS 1994:18, FAP 059-1) om företagsplanläggning av vissa bevakningsföretag ingår i denna funktion de bevakningsföretag som planläggs som försörjningsviktiga företag ("K-företag"). Rikspolisstyrelsen har enligt dessa allmänna råd det övergripande planläggningsansvaret inom funktionen men kan överlåta åt länsstyrelse eller behovsmyndighet att träffa avtal om bevakningsverksamhet med åtföljande planläggningsansvar inom ett eller flera län (region). I de allmänna råden sägs vidare att företagsplanläggningen syftar till att under kriser och krigsfara samt i krig med mycket hög säkerhet, momentant och under begränsad tid, trygga bevakningsverksamheten vid de bevakningsföretag som i fred fullgör bevakningsuppgifter vid skyddsobjekt och andra för totalförsvaret viktiga objekt och funktioner.



### Skyddsvakternas utbildning, tjänstetecken och klädsel

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utbildning och utrustning av skyddsvakter m.m. föreskrivs följande om civila skyddsvakter.

*Utbildningen* till skyddsvakt består antingen i en s.k. fullständig skyddsvaktskurs om 40 lektionstimmar à 45 minuter eller i en s.k. avkortad sådan kurs om 16 lektionstimmar à 45 minuter; den senare avser dem som genomgått väktargrundkurs eller ordningsvaktskurs. I båda kurserna ingår delämnet "Försvaret", som handlar om organisation och funktion m.m. Andra delämnena är bl.a. "Mänskliga rättigheter" och "Krigsman"; det förra handlar om förbud mot tortyr, om regeringsformen och om FN-stadgan medan det senare innefattar bl.a. rättigheter och skyldigheter enligt folkrätten.

En skyddsvakts *tjänstetecken* består av funktionsbeteckning och emblem. Funktionsbeteckningen skall bäras fastsatt på bröstets vänstra sida ovanför bröstfickan eller på motsvarande plats. En väktare som tjänstgör som skyddsvakt skall vid bevakning av skyddsobjektet bära väktaruniform jämte funktionsbeteckning för väktare kompletterad med för skyddsvakt bestämd utrustning. När en annan person än väktare tjänstgör som skyddsvakt skall klädedräkten vara anpassad för tjänstens utövande och på ett klart och otvetydigt sätt skilja sig från polisens uniform. Skyddsvakten bär en armbindel varav framgår att han innehar skyddsvaktsfunktionen. – Det finns möjlighet för länsstyrelsen att medge att en skyddsvakt bär civil klädsel, om särskilda skäl föreligger. En skyddsvakt är skyldig att vid tjänstgöring medföra såväl sitt godkännande som legitimationshandling.

### Skyddsvakternas beväpning

Rikspolisstyrelsens föreskrifter om utbildning och utrustning av skyddsvakter m.m. innebär att en civil skyddsvakt får vara utrustad med *batong* och *handbojor*, om godkännandemyndigheten har lämnat medgivande därtill. Skyddsvakten kan även utrustas med *skjutvapen* enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter om väktares utbildning och utrustning m.m.

Rikspolisstyrelsens bestämmelser om väktare utgörs av föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1994:12, FAP 579-2) till lagen om bevakningsföretag och förordningen i ämnet. Rikspolisstyrelsen har däri föreskrivit bl.a. följande.

Tillstånd för auktoriserat bevakningsföretag och väktare att inneha skjutvapen för skyddsändamål meddelas i enlighet med vapenlagstift-

ningens bestämmelser. För att få fullgöra s.k. speciell väktaruppgift som förutsätter bärande av skjutvapen – t.ex. vid bevakning av skyddsobjekt – fordras att väktaren har genomgått godkänd specialutbildning för tjänstgöringen. Vidare skall väktaren ha meddelats tillstånd att för skyddsändamål få inneha skjutvapen som lån från bevakningsföretaget och ha genomgått föreskriven vapenutbildning samt – när tillståndet utfärdas första gången – ha en väl vitsordad tjänstgöring som väktare under minst ett år.

Beträffande en väktares, och därmed även en civil skyddsvakts, bruk av skjutvapen innebär Rikspolisstyrelsens allmänna råd bl.a. följande.

För det fall att väktaren åläggs en uppgift vid vars fullgörande det kan komma i fråga att bruka skjutvapen, skall denne meddelas erforderliga anvisningar och råd av förman. Om så kan ske skall väktaren själv ta kontakt med förman för att i en viss situation få vägledning angående förutsättningarna för att använda skjutvapen. Endast när det föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken får väktaren använda skjutvapen. För nödvärnsrätt torde krävas att det föreligger svårare våld mot väktaren själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld. Så kan vara fallet när en angripare höjer ett farligt tillhygge till hugg eller slag eller riktar ett skjutvapen mot någon eller när angreppet eljest innebär risk för svårare kroppsskada. Däremot får våld eller hot mot egendom inte avvärijas genom användande av skjutvapen. Innan väktaren använder skjutvapen skall denne särskilt beakta risken för att utomstående skadas. Väktaren skall i princip ge tydlig varning genom tillrop innan skott avlossas. När omständigheterna inte tvingar till annat, skall väktaren avlossa varningsskott. Vid verkningsseld mot person skall eftersträvas att denne endast tillfälligt oskadliggörs.

#### 4.3.3 Den faktiska användningen av civila skyddsvakter vid bevakning av strategiska skyddsobjekt – utredningens kartläggning

#### Länsstyrelserna har lämnat upplysningar om användningen av skyddsvakter

Som *strategiska skyddsobjekt* kan betecknas anläggningar som man med visst fog kan förutsätta kommer att utsättas för sabotageangrepp av



fientliga förbekämpningsförband redan i ett mycket tidigt skede av ett väpnat angrepp mot Sverige. Det gäller t.ex. energianläggningar, flygplatser, hamnanläggningar och industrier.

Utredningen har haft kontakt med samtliga länsstyrelser för att undersöka var, hur och i vilken omfattning civila skyddsvakter används vid bevakning av strategiska skyddsobjekt. Vid dessa kontakter har vissa länsstyrelser påpekat att det även finns "vilande" skyddsobjekt, alltså anläggningar etc. som för närvarande inte är skyddsobjekt men avses bli klassade som sådana objekt om och när det säkerhetspolitiska läget så motiverar.

De uppgifter om civila skyddsvakter som utredningen har fått del av är inte fullständiga i alla avseenden. De kan dock läggas till grund för vissa slutsatser i enlighet med det följande.

## I många fall används skyddsvakter anställda hos bevakningsföretag

Det är relativt vanligt förekommande att civila skyddsvakter anlitas för den fredstida bevakningen av skyddsobjekt. De skyddsvakter som tjänstgör där är i praktiskt taget samtliga fall anställda hos bevakningsföretag och således inte hos den myndighet osv. som är skyddsobjektets huvudman. Den bevakning som sköts av civila skyddsvakter anställda hos bevakningsföretag har sin grund i avtal mellan detta företag, å ena sidan, och det företag eller den myndighet eller motsvarande som är huvudman för skyddsobjektet, å andra sidan.

Om bevakningen sköts av skyddsvakter som är anställda av den ifrågavarande myndigheten (motsvarande) råder det av naturliga skäl inte någon principiell skillnad i ansvars- och lydnadsförhållanden för skyddsvakternas del och för övrig personal där.

## De civila skyddsvakternas befogenheter, utrustning och utbildning

Enligt utredningens kartläggning har de civila skyddsvakterna de *befogenheter* som följer av i första hand skyddslagen och skyddsförordningen. Skyddsvakternas arbetsuppgifter varierar med hänsyn till de behov som föreligger vid resp. skyddsobjekt. Uppgifterna kan bestå t.ex. i att göra kontroll vid inpassering och av huruvida personer som finns inom anläggningen är behöriga att uppehålla sig där. Det kan även vara fråga om exempelvis att gå rond eller att utöva tillsyn i övrigt, att bemanna larmcentraler och att i förekommande fall undersöka

vad som har utlöst ett larm, att utföra eskorttjänst vid vissa transporter eller att tjänstgöra i reception.

De civila skyddsvakternas *utrustning inkl. beväpning* skiftar beroende på skyddsobjekt. Vid vissa anläggningar saknar sålunda skyddsvakterna helt extra utrustning medan vakterna vid andra objekt har tillgång till batong och handbojor. I en del fall är skyddsvakterna beväpnade, stundom först när hotbilden motiverar detta. I allmänhet består beväpningen av pistol. Den tyngsta beväpning som uppgetts förekomma är kulsprutepistol. Vid vissa skyddsobjekt används hund vid bevakningen, ibland som skydd. Från ett håll har uppgetts att skyddsvakterna kompletteras av militära insatsstyrkor, om det behövs.

Inom ramen för utbildningen till civil skyddsvakt förekommer *i regel inte någon militär utbildning eller träning*. I ett län genomgår dock de civila skyddsvakterna en militär utbildning om ca 20 timmar bestående i sjukvård, vapentjänst samt post- och bevakningstjänst. I ett annat län medverkar militär under grundutbildningen av skyddsvakterna, i ett avsnitt rubricerat "Militära organisationen, militära skyddsobjekt och samarbetsformer", men varken sådan medverkan eller militär träning förekommer under fortbildning av vakterna i länet. De skyddsvakter som har varit värnpliktiga eller har varit anställda som officerare i Försvarsmakten e.d. har på så sätt har fått militär utbildning i och för sig. Ett icke oväsentligt antal civila skyddsvakter är kvinnor; av dessa har få om ens några en militär grundutbildning.

## Oklarheter om de civila skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap

Bedömt efter utredningens kartläggning föreligger det påtaglig oklarhet i frågan vad de civila skyddsvakterna – i denna sin egenskap – har för uppgifter vid höjd beredskap. Länsstyrelserna har i allmänhet antingen inte lämnat någon upplysning alls om vad de civila skyddsvakterna skall ha för uppgifter vid höjd beredskap eller, i flertalet fall, uppgett att det inte finns någon konkret planläggning härvidlag. Enligt vad som har kommit utredningen till kännedom är civila skyddsvakter krigsplacerade för bevakning och säkerhetskontroll vid *ett* strategiskt skyddsobjekt i landet som helhet.

Vissa länsstyrelser har uppgett att strategiska skyddsobjekt kommer att bemannas av det allmänna hemvärnet eller av driftvärnet, om beredskapen höjs. I en del fall leder höjd beredskap till att de civila skyddsvakterna får uppgifter inom driftvärnet eller övergår till att vara militära skyddsvakter vid skyddsobjektet. Ibland förhåller det sig så, att



civila skyddsvakter inkallas för tjänstgöring i någon annan typ av befattning inom totalförsvaret, dvs. inte för tjänstgöring som sådan vakt.

Enligt utredningens kartläggning finns undantagsvis planering av innebörd att vid höjd beredskap de civila skyddsvakter skall vara kvar vid skyddsobjektet för att svara för den inre bevakningen där medan det allmänna hemvärnet eller driftvärnet skall sköta den yttre bevakningen. En länsstyrelse har nämnt att de civila skyddsvakternas personliga utrustning eller beväpning inte är tillräcklig för att i en stridssituation försvara skyddsobjekten. Från en länsstyrelse har sagts att det råder oklarhet om i vilken omfattning civila skyddsvakter skall vara kvar vid skyddsobjekten för den händelse beredskapen höjs. Frågan får enligt länsstyrelsen klaras ut av bevakningsföretagen. De civila skyddsvakter som i ett sådant läge finns kvar hos bevakningsföretagen skulle enligt länsstyrelsen eventuellt kunna utnyttjas för nya, tillkommande bevakningsuppgifter vid totalförsvarsviktiga anläggningar m.m. En länsstyrelse har uppgett att civila skyddsvakter inte kommer att bevaka något strategiskt skyddsobjekt inom länet, om Sverige blir föremål för ett väpnat angrepp. En annan länsstyrelse har angett att de civila skyddsvakterna om möjligt skall försvåra och förhindra ett fientligt framträngande.

#### 4.3.4 Bestämmelser om skyddsvakternas och skyddsområdesvakternas folkrättslig ställning m.m.

*21 kap. brottsbalken* innehåller bestämmelser om s.k. brott av krigsmän. Dessa brott utgörs bl.a. av lydnadsbrott, rymning samt våld eller hot mot förman. Kapitlet träder i tillämpning när Sverige "kommer i krig" och, om regeringen så föreskriver, i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. När det inte längre föreligger sådana förhållanden, skall regeringen föreskriva att tillämpningen av kapitlet skall upphöra (21 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

Vid tillämpning av brottsbalkens bestämmelser om brott av krigsmän är skyddsvakter liksom skyddsområdesvakter "krigsmän" (21 kap. 3 § andra stycket 2 brottsbalken).

*Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.* innehåller som rubriken indicerar bestämmelser om disciplinansvar för totalförsvarspliktiga m.fl. För den händelse Sverige är i krig gäller lagen även för skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordats med stöd av skyddslagen (2 § 3 disciplinansvarslagen). Lagen

kan bli tillämplig på bl.a. dessa kategorier också om Sverige är i krigsfara eller liknande (3 § disciplinansvarslagen, jfr 4 § om när regeringen skall föreskriva att 2 § inte längre skall tillämpas).

Enligt 3 § 3 *totalförsvarets folkrättsförordning* (1990:12) skall de som är skyddsvakter eller skyddsområdesvakter enligt skyddslagen anses som kombattanter.



## 4.4 Tullpersonalen

### 4.4.1 Tullverket

Tullverket omfattar Generaltullstyrelsen, som är chefsmyndighet inom verket, samt regionala tullmyndigheter, 1 § förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket. Till Tullverkets uppgifter hör enligt 2 § samma förordning att uppbära tullar, andra skatter och avgifter som tas ut vid import och export av varor samt att övervaka och kontrollera trafiken till och från tredje land så att bestämmelser om import och export av varor efterlevs. Verket skall vidare bl.a. övervaka och kontrollera trafiken till och från tredje land även i övrigt i enlighet med särskilda föreskrifter samt fullgöra vissa andra föreskrivna bevakningsuppgifter.

### 4.4.2 Även i krig deltar Tullverket i gränsövervakningen

Till de särskilda övervaknings- och kontrolluppgifter som åligger Tullverket hör den samordnade gränsövervakningen i krig och liknande. Denna regleras genom bestämmelserna i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. och i förordningen (1979:1091) i samma ämne. Reglerna innebär i korthet att den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt Försvarsmakten och Kustbevakningen skall samordnas i vissa avseenden, om Sverige kommer i krig och i en del andra fall (se 1 § nämnda lag).

### 4.4.3 Tullpersonal är gränsövervakningsmän i krig

Reglerna om gränsövervakningen i krig medför att bl.a. personal ur Tullverket tas ut att fullgöra denna gränsövervakning. Den som sålunda tas ut ingår alltså i tullens personal men har gränsövervakningsuppgiften som en extra syssla och är gränsövervakningsman. I det senare hänseendet lyder han eller hon under en gränsövervakningschef. Enligt 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen anses som kombattanter.

En närmare beskrivning av bestämmelserna om gränsövervakningen i krig m.m. lämnas i den närmast följande bilagan, 4.5.



## 4.5 Gränsövervakningen i krig

### 4.5.1 Gränsövervakning förekommer både i fredstid och vid väpnad konflikt

Övervakningen av trafiken över Sveriges gränser är författningsreglerad såväl för fredstid som för tid av väpnad konflikt. I fred ankommer det på polisväsendet och tullväsendet samt Försvarsmakten och Kustbevakningen att i olika hänseenden sköta denna övervakning. Bland annat om riket kommer i krig, skall det ske en samordning av övervakningen.

### 4.5.2 Gränsövervakningen i fred

Den fredstida övervakningen av samfärdseln över Sveriges gränser är – direkt eller indirekt – reglerad bl.a. av bestämmelser i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1984:730), i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket, i tillträdesförordningen (1992:118) och i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) samt i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning jämte därtill hörande förordning (1983:124).

### 4.5.3 Gränsövervakningen vid väpnad konflikt

#### Några utgångspunkter

I lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) och i förordningen (1979:1091) i samma ämne (gränsövervakningsförordningen) finns föreskrifter bl.a. om hur gränsövervakningen skall samordnas, om Sverige kommer i krig. Rikspolisstyrelsen har med stöd av 19 § gränsövervakningsförordningen, efter samråd med Överbefälhavaren och med Generaltullstyrelsen,

meddelat föreskrifter för verkställighet av gränsövervakningslagen samt allmänna råd (RPS FS 1992:3, FAP 243-1).

Den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt Försvarmakten och Kustbevakningen skall alltså samordnas i vissa avseenden, om riket kommer i krig (1 § första stycket gränsövervakningslagen). Regeringen får föreskriva att sådan samordning skall ske, om riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig (1 § andra stycket samma lag).

För Kustbevakningens del finns särskilda föreskrifter. Dessa innebär bl.a. att under krig delar av Kustbevakningens personal och materiel skall användas inom Försvarmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarmakten och Kustbevakningen, se förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten samt de av Överbefälhavaren i enlighet med 8 § nämnda förordning utfärdade föreskrifterna (FFS 1993:11) om utnyttjande av Kustbevakningen inom försvarmakten.

Vid beredskapslarm skall gränsövervakningslagen tillämpas i sin helhet, 8 § beredskapsförordningen (1993:242), jfr 3–5 §§ samma förordning. Beredskapslarm innebär vidare att Kustbevakningen skall utnyttjas inom Försvarmakten (10 § andra stycket samma förordning).

De förhållanden som rör Kustbevakningen tas upp i ett särskilt avsnitt i denna framställning och lämnas åsido i övrigt.

## I krig och liknande samordnas gränsövervakningen

Den samordning av gränsövervakningen som skall äga rum i krig m.m. syftar till att förhindra brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar och säkerhet, överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige och införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet (2 § gränsövervakningslagen). Samordning skall ske såväl mellan de olika gränsövervakningsorganen inom länet som i förhållande till övervakningen i angränsande län och till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet.

För varje län skall det enligt 11 § gränsövervakningslagen finnas en av länsstyrelsen upprättad och fastställd *organisationsplan* rörande den samordnade gränsövervakningen. Organisationsplanen skall innehålla bl.a. föreskrifter om vilken polis-, passkontroll- och tullpersonal som skall avdelas för verksamheten och vilka militära enheter som skall medverka i denna. Innan länsstyrelsen fastställer organisationsplanen, skall styrelsen samråda med Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten och



Generaltullstyrelsen eller, i den mån Generaltullstyrelsen bestämmer det, regional tullmyndighet samt civilbefälhavaren. Det åligger länsstyrelsen att sörja för personalens utbildning och att i övrigt vidta de förberedelser som fordras för att gränsövervakningen skall kunna samordnas enligt gränsövervakningslagen.

Som huvudregel är det länsstyrelsen som ansvarar för den samordnade gränsövervakningen och leder övervakningen inom länet (3 § gränsövervakningslagen). Inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) med anledning av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ankommer emellertid ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom Försvarsmakten, om regeringen inte föreskriver annat (jfr 4 § 5 skyddslagen och 2 § förordningen [1990:1334] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.).

För den omedelbara ledningen av gränsövervakningen skall resp. länsstyrelse förordna en eller flera *gränsövervakningschefer*. Dennes verksamhetsområde bestäms av länsstyrelsen. I praktiken är det någon av polischeferna inom länet som utses till gränsövervakningschef. En av länsstyrelsen förordnad gränsövervakningschef lyder under styrelsen. Emellertid är det befälhavare inom Försvarsmakten som utan särskilt förordnande är gränsövervakningschef i de situationer där Försvarsmakten ansvarar och leder gränsövervakningen i enlighet med vad som nyss nämndes, och denne står inte i lydadsförhållande till länsstyrelsen. Befälhavaren har möjlighet att helt eller delvis delegera denna sin uppgift.

Polismyndigheter och tullmyndigheter samt Försvarsmakten och andra myndigheter skall hålla gränsövervakningschefen underrättad om åtgärder och iakttagelser som kan vara av betydelse för gränsövervakningen.

Den personal som skall fullgöra gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen tas ut bland *polispersonal*, *annan passkontrollpersonal inom polisväsendet*, *tullpersonal* samt *personal ur Försvarsmaktens enheter* enligt resp. länsstyrelses organisationsplan (5 § gränsövervakningslagen). En person som sålunda har blivit förordnad att ingå i gränsövervakningspersonalen kallas *gränsövervakningsman*. I fråga om gränsövervakningstjänsten – men inte i övrigt – lyder gränsövervakningsmannen under gränsövervakningschefen. Gränsövervakningsmannen stannar kvar i sin ordinarie befattning och utför gränsövervakningssysslorna som en tilläggsuppgift vid sidan av sina ordinarie uppgifter inom polisväsendet, Tullverket resp. Försvarsmakten.

I länsstyrelsens organisationsplan kan det, om vissa förutsättningar är uppfyllda, föreskrivas att gränsövervakning som inte avser hamnar



eller flygfält skall fullgöras av militärt förband, *gränsövervakningsförband* (3 § gränsövervakningsförordningen). Sådan föreskrift får meddelas i den mån det är lämpligt med hänsyn till gränsövervakningsuppgifternas omfattning och förhållandena i övrigt inom länet och under förutsättning att polis- och tullpersonal har krigsplacerats i gränsövervakningsförbanden i den utsträckning som behövs för att gränsövervakningen skall kunna fullgöras på betryggande sätt. Innan sådan krigsplacering äger rum skall samråd ske med länsstyrelsen och med Generaltullstyrelsen eller, om Generaltullstyrelsen bestämmer det, regional tullmyndighet. Utredningen har inhämtat att Länsstyrelsen i Norrbottens län har föreskrivit att gränsövervakningsförband skall sköta gränsövervakningen av den inom länet befintliga landgränsen mot Finland och Norge och att personal från polisen och från tullen är krigsplacerad i dessa förband. Rikspolisstyrelsen har i sina verkställighetsföreskrifter till gränsövervakningslagen sagt att gränsövervakningsförband lyder under gränsövervakningschefen i fråga om gränsövervakningstjänsten.

I de allmänna råden om gränsövervakningen har Rikspolisstyrelsen angett kursplaner för polispersonal och passkontrollpersonal uttagen till gränsövervakningstjänst, tullpersonal uttagen till gränsövervakningstjänst och för befäl ur Försvarsmaktens enheter uttagna för gränsövervakningstjänst samt personal ur gränsövervakningsförband. Enligt dessa planer ingår i kurserna bl.a. avsnitt om folkrätt och om ingripande mot personer som åtnjuter diplomatisk immunitet.

Det finns bestämmelser om hur länsstyrelsen m.fl. skall agera i vissa fall där det, sedan gränsövervakningen har samordnats, uppstår tillfälligt behov av mer personal för övervakningen än som har bestämts i organisationsplanen (se 4 § gränsövervakningsförordningen).

## Gränsövervakningspersonalens befogenheter i krig

För ändamål som avses med den samordnade gränsövervakningen i krig får en gränsövervakningsman *anmoda resande eller annan person att visa pass eller annan legitimationshandling m.m.* (6 § gränsövervakningslagen). Gränsövervakningsmannen får vidare *kontrollera varutrafik samt undersöka bl.a. transportmedel* med samma befogenheter som vid tullkontroll tillkommer tulltjänsteman enligt tullagen (1987:1065) och med stöd därav meddelade bestämmelser.

I brådskande fall – om ”beslut av polismyndighet eller polisman ej utan fara kan avvaktas” – har även annan gränsövervakningsman än polisman dennes befogenhet att använda *tvångsmedel* i vissa hänseenden (7 § gränsövervakningslagen). Gränsövervakningsmannen har då



befogenhet att gripa den mot vilken skäl förekommer till anhållande för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, att verkställa beslag m.m. vid misstanke om sådan brottslig verksamhet samt att tillfälligt omhänderta den som enligt utlänningslagstiftningen får tas i förvar av polismyndighet.

I gränsövervakningslagen erinras om att en gränsövervakningsman också har den rätt som enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken tillkommer envar, således bl.a. att gripa den som har begått brott varpå fängelse kan följa och som träffas på bar gärning eller flyende fot och den som är efterlyst för brott.

Även om det inte finns förutsättningar för beslag, får den som är gränsövervakningsman hålla kvar gods vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet (7 § gränsövervakningslagen).

Om en gränsövervakningsman har vidtagit annan åtgärd enligt 7 § gränsövervakningslagen än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall han så skyndsamt som möjligt anmäla det till sin förman, som skall pröva om tvångsmedlet skall bestå, om det inte redan har upphört. Om förmannen därvid finner att tvångsmedlet skall bestå, skall han genast överlämna ärendet till den åklagar-, polis- eller tullmyndighet eller den militära myndighet som har att besluta om fortsatta åtgärder.

Under vissa förutsättningar får den länsstyrelse som har ansvaret för gränsövervakningen förordna att gränsövervakningsman ges utsträckt befogenhet att företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning (8 § gränsövervakningslagen).

Enligt 9 § gränsövervakningslagen får gränsövervakningsman *tillgripa våld* för att lösa tjänsteuppgift enligt lagen, dock endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Om våld används, skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Vid tillgripande av våld får skjutvapen eller annat hjälpmedel användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte.

De nu nämnda föreskrifterna om gränsövervakningspersonalens befogenheter begränsar inte de befogenheter som enligt bestämmelser i annan författning tillkommer gränsövervakningsman i egenskap av polisman, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarsmakten (10 § gränsövervakningslagen).

Om Sverige är i krig får regeringen genom förordning meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som finns nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet. Sådana föreskrifter kan meddelas även i vissa andra fall, bl.a. om landet är i krigsfara och regeringen har beslutat om samordnad gränsövervakning (12 § gränsövervakningslagen).



Ytterligare bestämmelser om användningen av tvångsmedel finns i 15–17 §§ gränsövervakningsförordningen. Där föreskrivs bl.a. att om *användande av skjutvapen* i gränsövervakningstjänsten gäller vad som är föreskrivet för vaktpersonal vid Försvarsmakten, om övervakningen avser skyddsobjekt enligt skyddslagen, medan kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten tillämpas i annat fall.

## Åligganden för gränsövervakningspersonalen

Gränsövervakningspersonalens åligganden i krig och liknande regleras genom 5–11 §§ gränsövervakningsförordningen. Föreskrifterna innebär bl.a. följande.

Inom ramen för den övervakningsuppgift som har anförtratts gränsövervakningsmannen skall denne förhindra brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, överträdelser av gällande bestämmelser om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från riket av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet. Gränsövervakningspersonalen skall med uppmärksamhet ge akt på varje förhållande som kan innebära spioneri, sabotage eller annan verksamhet till men för rikets försvar eller säkerhet eller förberedelse till sådan verksamhet. Personalen skall övervaka att underrättelser som kan vara till men för rikets försvar eller säkerhet inte överbringas till obehöriga inom eller utom riket i samband med person- eller godstrafik med utlandet. Gränsövervakningspersonalen skall också noggrant ge akt på förhållanden som kan antyda fientlig avsikt, såsom när någon obehörigt utforskar anläggning som har betydelse för totalförsvaret eller terräng, vattendrag, hamn, flygplats, farled e.d. Personalen skall särskilt uppmärksamma främmande makts statsfartyg, beväpnade utländska handelsfartyg och luftfartyg som uppträder inom eller nära svenskt territorium.

Det bör tilläggas att det åligger polis- och tullpersonal som inte har tagits ut som gränsövervakningspersonal att, i den mån det kan ske jämsides med övriga tjänsteåligganden, uppmärksamma vissa i gränsövervakningsförordningen angivna förhållanden och genast underrätta gränsövervakningschefen eller gränsövervakningsman om iakttagelser som bör komma till dennes kännedom (18 § nu nämnda förordning).

Gränsövervakningspersonalen skall *samverka med* personalen vid polis- och tullmyndigheter, Försvarsmakten samt *andra myndigheter* vilkas verksamhet berör övervakningsverksamheten. I den mån det kan ske utan att andra uppgifter eftersätts skall även annan gränsövervakningsman än tulltjänsteman medverka i Tullverkets kontrollverksamhet.



En gränsövervakningsman skall skaffa sig ingående kännedom om förhållandena inom övervakningsområdet.

Om länsstyrelsen eller gränsövervakningschefen inte bestämmer annat, skall den som är gränsövervakningsman bära *tjänstedräkt* och *särskilt kännetecken* (10 § gränsövervakningsförfordningen). Rikspolisstyrelsen har föreskrivit att gränsövervakningsmannens tjänstetecken skall fästas på lämplig, väl synlig plats på tjänstedräkten. Det är ett vävt ärmblem utfört i gult, svart och blått med texten GRÄNS, därunder en sköld med tre kungliga kronor samt texten KONTROLL. Som allmänt råd har Rikspolisstyrelsen angett att tjänstetecken tillhandahålls av styrelsen. Även den personal ur Försvarsmakten som ingår i gränsövervakningsorganisationen skall bära tecknet.

En gränsövervakningsman är skyldig att följa inte endast bestämmelserna i gränsövervakningslagen och den därtill hörande förordningen utan även de övriga bestämmelser som gäller för den bevakningstjänst som har anförtratts honom. För gränsövervakningsman som hör till Försvarsmakten gäller, om Sverige inte är i krig, IKFN-förordningen. I fråga om bevakning av skyddsobjekt och militära skyddsområden enligt skyddslagen finns särskilda bestämmelser.

## Kustbevakningen

Som angetts i det föregående har även Kustbevakningen del i den gränsövervakning som skall ske i krig och liknande, men bestämmelserna om dess roll härvidlag finns inte i gränsövervakningslagen och den därtill anslutande förordningen utan i förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten och i Överbefälhavarens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom försvarsmakten.

Personal och materiel ur Kustbevakningen skall under krig användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla även annars under höjd beredskap (1 § första stycket förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten; jfr 10 § andra stycket beredskapsförordningen). Det bör framhållas att det sålunda är *personal* och *materiel* som kommer att användas inom Försvarsmakten. Kustbevakningen *som myndighet* inlemmas alltså inte i Försvarsmakten utan har i krig och liknande alljämt uppgifter av civil natur, låt vara att dess personal och materiel då minskas till följd av att delar därav disponeras av Försvarsmakten.

Fullgörandet av uppgifterna enligt 1 § första stycket förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten begränsar



inte de befogenheter som tillkommer personalen vid Kustbevakningen i egenskap av tjänstemän där (samma paragraf andra stycket). När personal och materiel ur Kustbevakningen används för uppgifter inom Försvarsmakten enligt 1 § förordningen skall en kustbevakningstjänsteman till sin ordinarie uniform bära ett *särskilt militärt tjänste-tecken*, och Kustbevakningens fartyg skall då föra *örlogsflagga* och dess flygplan och fordon ha *särskild märkning* (4 § förordningen).

När 1 § förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten tillämpas, skall chefen för Kustbevakningen med erforderlig personal ur Kustbevakningen ingå i "högkvarteret", varmed numera torde avses Försvarsmakten (3 § förordningen).

Överbefälhavarens verkställighetsföreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten innehåller bl.a. följande. Vid höjd beredskap skall, "med beaktande av kustbevakningens civila status och folkrättsliga regler samt ordinarie arbetsuppgifter", samverka mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten särskilt avse bl.a. övervakning av havs- och skärgårdsområdena med fartyg och flygplan, kontroll av sjöfarten och bevakning av mineringar (3 § föreskrifterna). Kustbevakningen skall också utnyttjas bl.a. för att lägga ut mineringar och att spana efter minor (4 § föreskrifterna). Vidare sägs att den personal och de enheter ur Kustbevakningen som behövs för att utnyttjas för de uppgifter som anges i 4 § skall ingå i Marinens krigsorganisation enligt närmare överenskommelse mellan Chefen för Marinen och Kustbevakningen samt att de delar av Kustbevakningen som skall ingå i Marinens krigsorganisation skall redovisas i krigsorganisationstabeller (5 §). När Kustbevakningen ingår i Försvarsmakten enligt 1 § förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten skall personal ur Kustbevakningens regionala ledning ingå i krigsorganisationen för Gotlands militärkommando (6 § föreskrifterna). I föreskrifterna finns också regler om personaltabeller. Dessa föreskrifter innebär bl.a. att Chefen för Marinen skall i samråd med Kustbevakningen upprätta personaltabeller för den personal ur Kustbevakningen som skall ingå i Marinens krigsorganisation (se närmare 10–11 §§ föreskrifterna).

## Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning enligt folkrättsförordningen

I 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) föreskrivs att personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen skall anses som kombattanter. Det finns inte någon annan bestämmelse i förordningen som uttryckligen nämner gränsövervakningspersonalen. Däremot föreskrivs i 2 § och i 3 § 1



folkrättsförordningen att som kombattanter skall anses de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation (med undantag av sjukvårdspersonal och själavårdspersonal enligt 8 eller 12 § förordningen) resp. de polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar.

## 5 Tidigare förslag

### 5.1 Folkrättskommitténs slutbetänkande

#### 5.1.1 Folkrättskommittén tillkallades med anledning av tilläggsprotokollen

Efter en internationell konferens i Genève antogs den 8 juni 1977 två tilläggsprotokoll till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 om skydd för krigets offer. Det första protokollet (i det följande kallat tilläggsprotokoll I) rör skydd för offren i internationella väpnade konflikter.

När Sverige stod i begrepp att ratificera tilläggsprotokollen tillkallades en kommitté med uppgift sammanfattningsvis att utreda och lämna förslag om tolkning och tillämpning av samt information och undervisning om folkrättens regler under krig, neutralitet och ockupation (dir. 1978:61). Kommittén antog namnet Folkrättskommittén och avgav år 1984 sitt slutbetänkande Folkrätten i krig (SOU 1984:56).

Denna bilaga innehåller ett sammandrag av delar av Folkrättskommitténs slutbetänkande.

#### 5.1.2 Begreppet tillfällig kombattantstatus

Såvitt gäller kombattantbegreppet redogjorde Folkrättskommittén för olika konventionsbestämmelser på området och nämnde att det i tilläggsprotokoll I finns en ny definition av begreppet. Kommittén berörde särskilt frågan om kombattantstatus måste vara "permanent" eller om den i vissa fall kan vara "temporär" (tillfällig). Kommittén ansåg att konventionstexten kan ges olika tolkningar i frågan. Konsekvenserna av att endast ha permanent kombattantstatus kan, fortsatte kommittén, studeras om principen tillämpas på hemvärnet inkl. driftvärnet. Medlemmar i hemvärnet avses delta i militär verksamhet under endast korta



perioder och har under sådan tid rätt till kombattantstatus. Men sedan det militära uppdraget har slutförts, återgår medlemmarna i hemvärdet till civila sysselsättningar, och då kan inte villkoren för kombattantstatus uppfyllas. Det är, menade kommittén, inte möjligt för medlemmar i hemvärdet att ständigt uppfylla de i artikel 43 i tilläggsprotokoll I angivna villkoren för att vara permanenta kombattanter. Folkrättskommittén hävdade att lösningen med temporär kombattantstatus måste tillgripas för att hemvärdet skall ha några möjligheter att verka inom folkrättens ram. Samma är, anförde kommittén, förhållandet med milis och andra frivilliga i den mån sådana grupper förekommer. Också för polisen och medlemmar av motståndsrörelse kan temporär kombattantstatus vara en naturlig lösning, tillade kommittén.

Folkrättskommittén menade att även om begreppet temporär kombattantstatus inte kan återfinnas i konventionstexterna, framgår det dock indirekt av dessa texter att en sådan status är helt förenlig med folkrättens principer. Av artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I följer sålunda att en växling kan göras mellan olika folkrättslig status; där anges att civilpersoner skall åtnjuta – som kommittén uttryckte saken – ”skydd som civila ‘med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna’, dvs. anses som kombattanter”. Uppdelningen i permanenta och temporära kombattanter har en direkt motsvarighet i uppdelningen mellan permanent och tillfällig sjukvårdspersonal (artikel 8 k i tilläggsprotokoll I), ansåg kommittén.

Folkrättskommittén angav att om temporär kombattantstatus tillämpas, kan personer i hemvärn och liknande organisationer delta i väpnat motstånd utan att riskera att ställas inför domstol av motparten – förutsatt att denne anser klassificeringen trovärdig. I samtliga fall gäller dock att tillfångatagna personer skall kunna bevisa att vederbörande tillhör en organisation inom de väpnade styrkorna. Här torde enligt kommitténs bedömning uppstå vissa svårigheter, då exempelvis medlemmar i motståndsrörelse skall bevisa sin organisationstillhörighet utan att samtidigt röja själva organisationen. Folkrättskommittén förordade att användningen av temporär kombattantstatus för nu angivna personalgrupper meddelas främmande stater i ett så tidigt skede som möjligt.

Folkrättskommitténs konklusion var att det i folkrätten inte kan anses föreligga något hinder mot att använda begreppet temporär kombattant resp. temporär kombattantstatus för personer som inte ingår i reguljära väpnade styrkor under förutsättning att detta kan motiveras av vederbörandes växling mellan militär och civil verksamhet.



### 5.1.3 Folkrättskommitténs synpunkter angående folkrättslig status för olika personalkategorier inom totalförsvaret

I frågan hur personalen inom totalförsvaret bör klassificeras vad gäller folkrättslig status framhöll Folkrättskommittén att polisens verksamhet under mobilisering och krig i första hand gäller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Dessutom finns det möjlighet att ge polisen vissa, begränsade uppgifter vad gäller rikets yttre säkerhet. Det kan även bli aktuellt att använda polisen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet inom ett område som har besatts eller ockuperats av fienden. I samband med kuppanfall erfordras polispersonal för att omedelbart vid anfallets inledning delta i bevakning av vissa viktiga totalförsvarsobjekt, innan de för dessa objekt avsedda bevakningsförbanden har hunnit mobilisera och inställa sig. För denna uppgift kan, bedömde Folkrättskommittén, polisen inte ersättas av någon annan enhet med motsvarande höga beredskap. Under ett kuppskede kan det också bli nödvändigt för polisen att ingripa med vapenmakt mot fientliga, mindre styrkor. Båda dessa uppgifter kan bli aktuella även under mobilisering som utförs utan ett inledande kuppanfall.

Folkrättskommittén ansåg att polispersonal som under ett kuppskede används i försvarsuppgifter skall erhålla skydd som kombattanter. Eftersom försvarsuppgifterna torde bli aktuella endast under en relativt kort period, bör *polisen ha temporär kombattantstatus*, menade kommittén. Kommittén hävdade – av skäl som utvecklades i betänkandet – att från folkrättsliga utgångspunkter borde polisen inte ha kombattantstatus sedan mobilisering har skett.

Det anfördes vidare att polisen bör kunna ingripa i ordningssyfte även mot främmande militärpersonal m.fl. utan att polisen har kombattantstatus. I analogi med vad som gäller för bl.a. sjukvårdspersonal bör, ansåg kommittén, polisen ha rätt att använda vapen till självförsvar oavsett om polisen har civil status eller kombattantstatus.

Såvitt avser *civila skyddsvakter*, som vid tiden för Folkrättskommitténs arbete omfattades av regleringen i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret (se numera i första hand lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.; jfr bilaga 4.3 i föreliggande betänkande), angav kommittén sammanfattningsvis att dessa bör erhålla temporär kombattantstatus under inledningsskedet av en konflikt men däremot inte torde kunna upptas i försvarets personaltabeller. Kommittén menade att annan civil bevakningsspersonal – ordningssvakter och väktare – bör anses ha civil status i krig.



### 5.1.4 Totalförsvarets folkrättsråd; totalförsvarets folkrättsförordning

#### **Totalförsvarets folkrättsråd**

Folkrättskommittén föreslog att regeringen skulle inrätta en rådgivande nämnd för folkrättsfrågor, som borde vara knuten till Försvarsdepartementet. Nämnden borde bestå av ett begränsat antal personer, som hade kompetens inom det folkrättsliga området, med tonvikt på kunskap i "krigets lagar". Dessa personer borde komma inte bara från Regeringskansliet utan också från totalförsvarsmyndigheterna, universitetsvärlden och Svenska röda korset. Nämnden borde sammanträda tämligen ofta för att följa undervisnings- och informationsläget och för att kunna lämna synpunkter på tillämpningen av folkrätten i krig. Nämnden borde också svara för den centrala samordningen och värderingen av informationen och utbildningen i folkrättsliga frågor.

Mot bakgrund av Folkrättskommitténs förslag tillsattes år 1985 ett särskilt rådgivande utskott till den under Utrikesdepartementet hörande Folkrättsdelegationen. Syftet med detta var att uppföljningen av folkrättens utveckling skulle säkerställas och att verksamheten skulle samordnas. Utskottet skulle även ta initiativ inom totalförsvaret i folkrättsliga frågor.

I regeringens proposition 1990/91:102 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92 anförde chefen för Försvarsdepartementet att erfarenheterna visade att verksamhetsområdena för Folkrättsdelegationen och dess rådgivande utskott i det praktiska arbetet inte sammanföll. Enligt hans mening behövdes en klarare ansvarsfördelning i det fortsatta folkrättsarbetet samtidigt som behovet av samordnade insatser även i fortsättningen kom att vara stort. Han ansåg att det arbete som dithills hade utförts av Folkrättsdelegationens rådgivande utskott i fortsättningen borde fullgöras av ett särskilt råd inom Försvarsdepartementet. Genom ett sådant råd tillgodosågs totalförsvarets behov av samordning, initiativ och uppföljning inom folkrätten. De totalförsvarsmyndigheter som hade omfattande och viktiga uppgifter inom folkrättens område borde vara representerade i rådet, men även organisationer med sådana uppgifter borde kunna medverka. Samarbetet med Folkrättsdelegationen borde också säkerställas.

Regeringen anslöt sig till vad departementschefen hade anført, och i enlighet härmed inrättades sommaren 1991 Totalförsvarets folkrättsråd. Detta har till uppgift att följa utvecklingen inom den internationella humanitära rätten. Vidare skall rådet svara för samordning och utveck-

ling inom totalförsvarets myndigheter, varvid särskilt undervisnings- och informationsfrågor skall ägnas uppmärksamhet. Rådet skall även ta initiativ för att främja att folkrättens regler utvecklas, sprids och tillämpas inom totalförsvaret.

### **Totalförsvarets folkrättsförordning**

Totalförsvarets folkrättsförordning gäller för myndigheterna under regeringen. Förordningen innehåller föreskrifter till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter enligt de fyra Genèvekonventioner av år 1949 samt enligt 1977 års två tilläggsprotokoll till konventionerna. I förordningen finns även föreskrifter om viss tillämpning av Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll.



## 5.2 Regeringens proposition 1985/86:15 om polisens ställning i krig

### 5.2.1 Inledning

Spörsmålet vilken roll polisen skall spela i totalförsvaret har tidigare varit föremål för utredning. I betänkandet Polisen i totalförsvaret (SOU 1979:75) lade sålunda 1975 års polisutredning fram vissa förslag bl.a. i frågan om polisens medverkan vid försvar mot kuppanfall m.m. och om polisens uppgifter efter mobilisering. Även i Folkrättskommitténs slutbetänkande Folkrätten i krig (SOU 1984:56) behandlades frågor rörande polisens ställning vid väpnad konflikt.

De två nu nämnda betänkandena låg till grund för regeringens proposition 1985/86:15 om polisens ställning i krig. I det följande ges en sammanfattning av innehållet i den propositionen och riksdagsbehandlingen av denna.

### 5.2.2 Sammanfattning av innehållet i propositionen

#### Bakgrunden enligt propositionen

Som bakgrund till förslaget i propositionen angav departementschefen bl.a. följande.

Lagen (1943:881) om polisens ställning under krig kom till under andra världskriget och mot bakgrund av de förhållanden som rådde då. Huvudskälet till lagen var att man behövde ha tillgång till polisen som beväpnad styrka, men även folkrättsliga överväganden spelade in. Genom lagen ville man klargöra att polisen skulle ha ställning som kombattant, om Sverige drogs in i kriget. När det gäller att bedöma vilka uppgifter som polisen borde ha i krig hade emellertid läget förändrats väsentligt sedan andra världskriget. Synen på polisens roll hade förskjutits. Den polisiära verksamheten sågs nu i mera utpräglad grad än förut som ett led i samhällets insatser för att skapa social trygghet och samhällsgemenskap för medborgarna. Det tedde sig inte längre naturligt att polisen togs i anspråk för militära uppgifter. Vid en eventuell väpnad konflikt kom det sannolikt att ställas så stora krav på poli-

sens vanliga verksamhet att det fanns ett mycket begränsat utrymme att lägga några andra uppgifter på polisen. Härtill kom att totalförsvaret måste planeras mot bakgrund av helt andra hotbilder än dem som avtecknade sig vid tillkomsten av 1943 års lag. Man måste även beakta den utveckling som hade skett på det folkrättsliga området, bl.a. de fyra Genèvekonventionerna av år 1949 angående skydd för krigets offer och 1977 års två tilläggsprotokoll till konventionerna.

### **Polisens medverkan i kuppförsvaret m.m.**

Enligt departementschefen skulle polisen även i fortsättningen ha till uppgift att bevaka och försvara objekt av betydelse för totalförsvaret i händelse av överraskande angrepp. De polismän som togs i anspråk för uppgiften skulle ha s.k. temporär kombattantstatus. Det innebar att de skulle anses som kombattanter fram till dess att de hade avlösts från sina bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret.

Departementschefen anförde att det inte fanns förutsättningar för att avstå från polisens medverkan i kuppförsvaret. Det kunde hävdas att polisens medverkan i kuppförsvaret borde vara rent polisiär och att polisen då borde behålla sin civila status. Men en sådan linje kunde departementschefen inte förorda. De främmande soldater som polismän kunde bli tvungna att försvara sig mot fick nämligen enligt folkrätten inte ställas straffansvariga för sina stridshandlingar. Om polismännen inte kunde försvara bevakningsobjekten enligt de regler som gällde för Försvarsmakten, skulle de befinna sig i ett påtagligt underläge. Värdet av deras insatser i kuppförsvaret skulle sannolikt bli begränsat. Det kunde inte heller uteslutas att polismän, som hade råkat i strid under fullgörandet av sina bevakningsuppgifter, föll i motpartens händer som tillfångatagna. Om man från svensk sida hävdade att polismännen hade civil status, riskerade man att motparten behandlade dem som illegala krigsdeltagare. Enligt departementschefen borde därför den principen hävdas, att polismän var kombattanter i den mån de togs i anspråk för kuppförsvarsuppgifter. Polismännens kombattantstatus skulle, menade han, begränsas till att avse tiden från det att de togs i anspråk för kuppförsvarsuppgifter till dess att de slutligen hade avlösts från sina bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret.



### **Polisens uppgifter sedan mobilisering har skett**

Polisen skulle enligt departementschefen inte ha några militära uppgifter sedan mobilisering hade skett, utan skulle fullgöra enbart polisiär verksamhet och ha civil status.

Som grund för detta förslag förde departementschefen fram i sammandrag följande.

I enlighet med vad dels 1975 års polisutredning, dels Folkkrättskommittén hade uttalat och remissinstanserna hade gett uttryck för borde polisen inte tilldelas några fristående stridsuppgifter sedan kupp-försvarsskedet hade upphört. Skyldigheten för polisen att utan order ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater borde alltså upphävas. Däremot borde polisen kunna ingripa mot enskilda krigsdeltagare med stöd av sin rätt till självförsvar och sin skyldighet att ingripa mot straffbara handlingar. Liksom Folkkrättskommittén ansåg departementschefen att detta inte förutsatte att polisen hade kombattantstatus.

När det gällde möjligheten för militär myndighet att rekvrirera polisförstärkning fann departementschefen att nackdelarna med att förstärka försvaret med polismän för stridsuppgifter vägde tyngre än fördelarna. Från totalförsvarssynpunkt var det viktigare att polisen, sedan den väl hade avlösts från sina uppgifter inom kuppförsvaret, hade civil status och gavs möjlighet att i alla lägen tillvarata civilbefolkningens intresse än att den togs i anspråk för militära uppgifter. Detta hindrade inte att man från polisens sida i akuta och katastrofhotande lägen lämnade allt det biträde åt Försvarsmakten som var möjligt liksom naturligtvis inte heller att polismän togs i anspråk med stöd av värnpliktslagstiftningen. Förslaget innebar endast att polisen inte som organisation skulle åläggas stridsuppgifter i sådana fall.

Enligt departementschefen borde principen vara att polisen skulle stanna kvar och fortsätta sitt arbete även inom ockupationshotat eller tillfälligt ockuperat område, såvida inte ett särskilt beslut av motsatt innebörd meddelades. Några särskilda bestämmelser om detta behövdes enligt hans mening inte.

### **Lagförslag i propositionen**

Departementschefen föreslog dels att 1943 års lag om polisens ställning under krig skulle upphävas, dels att brottsbalken och polislagen skulle ändras. I polislagen skulle det sålunda tas in en ny paragraf av följande lydelse:

I den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall polisen under medverkan i rikets försvar mot överraskande angrepp utföra sådana uppgifter som annars ankommer på försvarsmakten, intill dess att uppgifterna kan övertas av denna.

I specialmotiveringen till bestämmelsen anförde departementschefen att det från folkrättsliga synpunkter vore en fördel om de polismän som medverkar i kuppförsvaret bar ett utmärkande tecken under det att kuppförsvarsuppgifterna fullgjordes, t.ex. särskilda armbindlar. Därmed kunde polisens ställning som kombattant ytterligare markeras inför motparten.

Regeringen anslöt sig till departementschefens överväganden.

### 5.2.3 Riksdagsbehandlingen av propositionen

#### Inledning

I riksdagen blev propositionen föremål för behandling i justitieutskottet (JuU 1985/86:37), som inhämtade yttrande från försvarsutskottet (FöU 1985/86:7 y). Tillsammans med propositionen behandlade justitieutskottet dels tre motioner (1985/86:252–254) som hade väckts med anledning av propositionen, dels en motion (1985/86:Ju219) som var väckt under den allmänna motionstiden 1986.

#### Justitieutskottets synpunkter

Justitieutskottet angav att det i motionerna genomgående hade förts fram en invändning om att den föreslagna ordningen kunde leda till att polisen kunde tvingas att gå en ockupationsmakt till handa. I ett par motioner pekades på de problem som låg i att polisens folkrättsliga uppgift skiftade i och med att kuppförsvarsskedet upphörde. Det hade också sagts att polisens resurser behövdes i försvarets tjänst även efter detta skede. Vidare framhölls att polisens ställning i krig inte kunde ses avskild från frågan hur övriga samhällsorgan skulle fungera i olika krigssituationer och att frågan därför borde behandlas i ett större sammanhang. Försvarsutskottet hade i sitt yttrande anfört bl.a. att ett ställningstagande i de frågor som aktualiserades genom propositionen borde anstå till dess att Folkstyrelsekommittén hade avlämnat sitt betänkande och detta hade remissbehandlats; vid den tidpunkten skulle även ett



slutbetänkande från 1984 års försvarskommitté föreligga. Försvarsutskottet ansåg därför att propositionen för det dåvarande borde avslås av riksdagen.

Justitieutskottet anmärkte att Folkstyrelsekommittén dåmera hade avgett det betänkande som försvarsutskottet hade avsett (*Folkstyrelsen under krig och krigsfara*, SOU 1986:28) och att den kommittén hade uttalat bl.a. att det var angeläget att hela beredskapslagstiftningen i ett sammanhang blev föremål för en genomgång med utgångspunkt i hur den skulle kunna utnyttjas av en ockupant. Ett annat skäl för en sådan översyn var enligt kommittén att förutsättningarna för myndigheternas verksamhet under ockupation starkt förändrades genom kommitténs förslag om att varken riksdagen eller regeringen skulle få fatta beslut på ockuperat område.

Justitieutskottet ville, i linje med vad försvarsutskottet ansåg, som sin mening uttala att det borde anstå med ställningstagande till de genom propositionen aktualiserade frågorna så att de kunde bedömas i belysning av de överväganden som föranleddes av Folkstyrelsekommitténs betänkande och remissbehandlingen av det. Mot denna bakgrund ansåg justitieutskottet att propositionen borde avslås. För denna ståndpunkt talade också olika säkerhetspolitiska skäl. Justitieutskottet hemställde att riksdagen skulle avslå propositionen liksom motionerna i den mån de inte hade tillgodosetts genom vad utskottet hade hemställt.

### Riksdagens beslut

Riksdagen beslöt att bifalla justitieutskottets hemställan och avlog följaktligen propositionen (rskr. 1985/86:313).

Det kan tilläggas att 13 kap. 10 § regeringsformen i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 1989 innehåller en bestämmelse om att riksdagen och regeringen inte får fatta beslut på ockuperat område.

## 6 Hur man gör i utlandet

### 6.1 Inhämtande av uppgifter om de lösningar som har valts i vissa andra länder

Enligt direktiven skall utredningen, i den utsträckning det synes lämpligt, jämföra polisens, hemvärnets och civila skyddsvakters uppgifter och folkrättsliga ställning med motsvarande funktioners i Danmark, Finland, Norge, Schweiz, Tyskland och Österrike. Utredningen skall även ta ställning till om någon eller några av de där valda lösningarna kan användas i Sverige.

För denna jämförelse har utredningen upprättat en skrivelse med frågor angående bl.a. de uppgifter som polisen, hemvärdet eller motsvarande och civila skyddsvakter vid bevakning av militära mål har i samband med väpnad konflikt. Frågorna, jämte en översättning till engelska språket av dessa och av utredningsdirektiven, har via Försvarsmaktens högkvarter sänts till resp. svensk försvarsattaché i de länder som anges i direktiven. Utredningen har mottagit svar i form av skriftliga upplysningar.

I det närmast följande återges den svenskspråkiga versionen av utredningens förfrågan. Därefter sammanfattas svar som utredningen har erhållit.



## 6.2 Utredningens frågor om vissa gruppers i andra länder uppgifter i samband med väpnad konflikt m.m.

Utredningens förfrågan hade följande lydelse.

"Obs! Om inget annat anges omfattar **varje** fråga följande tidsperioder: skedet omedelbart före väpnad konflikt s.k. skymningsläge - den väpnade konflikten - ockupation

### Polisen

\* Har polisen några uppgifter inom det militära försvaret?

a) Om så är fallet

- vilka uppgifter?

- hur är polisen då organiserad; vad gäller beträffande kombattantstatus?

- förväntas polisen även utföra sina fredtida polisiära uppgifter under krigsskedet? Anses det i så fall att en polisman skall växla folkrättslig status allt eftersom han växlar mellan att utföra militära respektive civila uppgifter?

Hur underrättas i så fall den militäre motståndaren om dessa statusbyten?

b) Om så ej är fallet

- försvinner eller tillkommer några uppgifter för polisen under krigsskedet? Vad gäller under ockupation?

- hur är polisen organiserad; förändras och/eller förstärks organisationen i något avseende under krigsskedet? Vad gäller under ockupation?

\* Vilka folkrättsliga och/eller andra överväganden ligger bakom den lösning som valts för hur polisen används i samband med väpnad konflikt?

### Hemvärnet/motsvarande

- \* Vilka uppgifter har hemvärnet i det militära försvaret?
- \* Är hemvärnsförbandens uppgifter begränsade i något avseende jämfört med vad som gäller för ordinarie reguljära förband.
- \* Hur är hemvärnet organiserat?
- \* Är hemvärnets personal kombattanter under hela eller endast delar av den väpnade konflikten? Vad gäller under ockupation?
- \* Vilka folkrättsliga och/eller andra överväganden ligger bakom den lösning som valts för hur hemvärnet används i samband med väpnad konflikt?

### Civila skyddsvakter vid bevakning av militära mål

- \* Används vakter från civila bevakningsbolag till bevakning av militära mål i fredstid? Om så är fallet
  - vad förväntas de göra i händelse av ett överraskande militärt angrepp?

### Övriga frågor med avseende på kombattantstatus

- \* Förekommer tillfällig hemförlovning (till skillnad från permission) av kombattanter under vissa perioder av den väpnade konflikten pga att deras primära stridsuppgift för tillfället är löst eller ej aktuell? Om så är fallet
  - för vilka grupper gäller detta?
  - under vilka omständigheter?
  - vad gäller beträffande deras folkrättsliga status under den period de är hemförlovade - kombattant eller civil?
- \* Finns det kombattanter som beroende på kort militär utbildning, lätt beväpning eller annan orsak har endast begränsade stridsuppgifter (här bortses från sjukvårds- och



själavårdspersonalens rätt till att använda vapen enbart i självförsvar)?

### **Tillämpligheten av krigets lagar**

Kombattantstatus förutsätter att krigets lagar har trätt i tillämpning; först då kan det anses vara folkrättsligt legitimt att använda militärt våld mot en angripare. Det är därför en viktig och inte helt lätt uppgift för en stat att avgöra när fredssituationen har övergått till att vara en inledningsfas av ett väpnat angrepp; därav nedanstående frågor.

\* Vem fattar det nationella beslutet om att situationen är så allvarlig för landets säkerhet att krigets lagar skall träda i tillämpning?

\* Finns vissa kriterier angivna i någon författning eller instruktion eller dyl. om på vilka grunder ett beslut om tillämpning av krigets lagar skall fattas?

\* Hur tillkännages ett beslut om att krigets lagar nu trätt i tillämpning?"

## 6.3 Sammanfattning av svar som utredningen har erhållit om förhållandena i utlandet

### Danmark

#### Polisen

Enligt den ordning som gäller i Danmark skiljer sig inte polisens uppgifter och folkrättsliga ställning under väpnad konflikt från vad som gäller i fredstid. Även under väpnad konflikt hör det till den danska polisens viktigaste uppgifter att upprätthålla säkerhet, lugn och ordning samt att upprätthålla lagarna. Polisen skall även vidta åtgärder för att förhindra brott samt uppdaga och utreda brott.

Polisen i Danmark ingår i den civila delen av det danska totalförsvaret. Polispersonalen skall enligt dansk uppfattning folkrättsligt kvalificeras som en del av civilbefolkningen och således inte omfattas av bestämmelserna om väpnade styrkor i artikel 43 i tilläggsprotokoll I av år 1977 till 1949 års Genèvekonventioner. Från dansk sida anser man med andra ord att dess poliser inte har kombattantstatus vid väpnad konflikt.

#### Hemvärnet

Det danska hemvärnet leds av Chefen for hjemmeværnet och Den Kommitterede for Hjemmeværnet. Hemvärnsledningen är i fred och i krig ansvarig inför försvarsministern. Hemvärnet deltar i det militära försvaret med samma slags uppgifter som armén, flygvapnet och marinen. För hemvärnet gäller dock att dess personals uppgifter så långt möjligt är fullgjorda i eller i omedelbar närhet till den enskilde hemvärnsmannens hembygd.

Vid en väpnad konflikt beordras hela eller delar av hemvärnet "På plats!". Därmed övertar Forsvarschefen befälet över de aktiverade hemvärnsförbanden. Tillsammans med de tre försvarsgrenarna skall hemvärnet lösa ålagda militära uppgifter. Hemvärnet är underkastat samma folkrättsliga bestämmelser som det övriga militära försvaret i Danmark.



### **Civila skyddsvakter**

Vid vissa militära myndigheter i Danmark används civila vakter för bevakning i fredstid. Exempelvis finns sådana vakter vid Forsvarskommandoen. Vakterna är anställda som civil personal och är utrustade med "ID-kort C" varav framgår att de är sådan civil personal som åtföljer de väpnade styrkorna.

För den händelse någon försöker tränga sig in på det militära området eller i övrigt vid ett överraskande angrepp har vakterna till uppgift att med de medel som står till buds försöka hindra att ett inträngande sker.

### **Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.**

I Danmark har man inte någon planläggning av innebörd att kombattanter skall bli tillfälligt hemförlovade under vissa perioder av en väpnad konflikt. Men vid plötsligt höjd beredskap eller ett krigstillstånd skulle det eventuellt kunna bli tal om att personal sänds hem, nämligen personer som inte har utbildats i sådan omfattning att det bedöms ändamålsenligt att försöka färdigutbilda dem för uppgifter inom det militära försvaret. Både i sådana fall och eljest när någon sänds hem efter mobilisering återgår vederbörande till det civila.

Det finns vissa grupper inom den danska försvarsmakten, t.ex. musiker och auditörer, som inte ingår i den militära rangordningen. Om man bortser från dessa grupper – och från sjukvårdspersonal och självårdspersonal – förekommer det inte inom den danska försvarsmakten kombattanter som på grund av kort utbildning, lätt beväpning eller annan orsak har begränsade stridsuppgifter.

### **Tillämpligheten av krigets lagar**

Enligt dansk uppfattning är krigets lagar tillämpliga så snart det faktiskt föreligger en väpnad konflikt; någon "krigsförklaring" eller liknande förutsätts inte (jfr artikel 2 i 1949 års Genèvekonventioner).

I följd härav antas från dansk sida att krigets lagar kan åberopas av danska militära enheter som befinner sig i militär strid, oavsett de närmare omständigheterna. I detta sammanhang är det utan betydelse om undantagslagar, t.ex. om rekvisition av civila fordon till militär användning, har trätt i kraft eller ej.

Enligt Forsvarskommandoens i Danmark mening blir det mot denna bakgrund inte tal om att någon nationell myndighet beslutar om att krigets lagar skall tillämpas i en viss situation. Varken i lag eller i administrativa bestämmelser har det lagts fast några kriterier för när en sådan tillämpning skall äga rum. Följden härav är enligt Forsvarskommandoen att det inte blir fråga om någon särskild procedur för ett tillkännagivande av att krigets lagar har trätt i tillämpning.

## Finland

### Polisen

#### *Mobilisering*

Det finländska säkerhetssystemet är uppbyggt på allmän värnplikt och en total mobilisering av alla resurser i samhället.

Polisens uppgift vid en mobilisering är att ge handräckning och delta i och skydda genomförandet av den militära mobiliseringen på lokal nivå. Finland saknar en färdig militär organisation på den nivån; en sådan organisation bildas först genom mobiliseringen. Till dess att mobiliseringen har genomförts är polisen den enda myndighet på lokal nivå som kan utföra försvarsuppgifter.

#### *Väpnad konflikt*

Enligt 2 § förordningen om befrielse från fullgörande av värnplikt i vissa fall (269/1977) inkallas finländska polismän inte tills vidare till militärtjänstgöring i krigstid. Polisens uppgifter i krig är desamma som i fred: den skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Någon förändring av polisens organisation sker inte i krig, men den förstärks genom att extra personal inkallas i betydande omfattning. Därutöver kan inrikesministern med stöd av 42 § polislagen inkalla kompletterande polispersonal (beredskapspolis), om detta behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av exceptionella förhållanden.

Den finländska försvarsplaneringen innebär bl.a. att den civila infrastrukturen skall upprätthållas vid en väpnad konflikt, i syfte att samhället inte skall falla samman. Polisen skall därför inom ramen för sin polisiära verksamhet delta i skyddet av viktiga mål på hemma-



fronten, t.ex. radiomaster, telelinjer, vägar, broar och förvaltningsbyggnader. Från det finländska inrikesministeriets sida har man angett att det är en ren praktisk omöjlighet att i dessa situationer över huvud taget dra en gräns mellan kombattantstatus och annan status.

### *Ockupation*

För den finländska polisen finns det inte några speciella regler som gäller vid ockupation. Avsikten är att under en ockupation polisen skall fortsätta med att sköta sina ordinarie uppgifter, bl.a. att bistå civilbefolkningen i möjlig mån.

### **Hemvärnet**

I Finland finns inget hemvärn eller motsvarande och, som redan nämnts, i fredstid ingen egentlig lokal organisation för försvarsmakten. Uppgiften att sörja för det militära försvaret på lokal nivå sköttes tidigare av skyddskårerna, vilka upplöstes år 1944.

### **Civila skyddsvakter; hemförlovning av kombattanter**

Blott ett fåtal militära mål i Finland är bevakade av civila skyddsvakter. När hotet för ett militärt angrepp anses ha ökat, ersätts vakterna av militära trupper.

Envar soldat har kombattantstatus, oberoende av hans eller hennes uppgift. Undantag gäller dock för sjukvårdspersonalen och själavårdspersonalen.

Vissa kombattanter hemförlovas efter det att deras uppgift är verkställd. Efter hemförlovningen har de civil status.

### **Tillämpligheten av krigets lagar**

Den finländska lagstiftningen nämner inget särskilt om när krigets lagar skall träda i tillämpning. Men krigets lagar skall tillämpas i Finland när krigets rekvisit, såsom de nämns i internationella avtal, är för handen. I praktiken tillämpas dessa lagar när den finländska presidenten har beslutat om fred eller krig i enlighet med landets regeringsform. Sedan presidenten har fattat ett sådant beslut, skall medborgarna informeras via massmedier.

## Schweiz

### Polisen

Den schweiziska polisen är kantonal. De enda undantagen utgör säkerhetspolisen samt en terroristbekämpningsenhet inom Zürichpolisen som kan användas även inom andra kantonen. Den kantonala självständigheten är så stor att det inte finns några federala bestämmelser eller planering som reglerar polisens utnyttjande vid väpnad konflikt.

### *Mobilisering och väpnad konflikt*

Den schweiziska polisen har inga uppgifter inom det militära försvaret. Folkrättsligt utgör poliserna en del av civilbefolkningen även under väpnad konflikt och förblir så under hela konflikten. Polisens uppgifter förändras på intet sätt under en väpnad konflikt utan kvarstår. Antalet poliser minskar dock i samband med en mobilisering. Då inkallas nämligen ca 10 procent av poliserna till de väpnade styrkorna för att vara militärpoliser. De som är militärpoliser ingår fullt ut i de väpnade styrkorna, bär militär uniform och är kombattanter.

I händelse av en katastrofsituation kan delar av de schweiziska väpnade styrkorna åläggas att understödja civila myndigheter, t.ex. polisen. Denna skyldighet gäller även i en krigssituation. I ett sådant läge behåller soldaterna sin kombattantstatus även under den tid de utför katastrofhjälp eller annan räddningsåtgärd. Enligt den schweiziska ordningen är det inte aktuellt med byte av folkrättslig status.

### *Ockupation*

Den schweiziska tolkningen av den inhemska polisens uppgift och funktion vid en ockupation är att det är ockupationsmakten som, i kraft av sitt ansvar att upprätthålla lag och ordning inom det ockuperade territoriet, har att bestämma huruvida och i vilken utsträckning det ockuperade landets polisväsende skall fortsätta att verka.

### Hemvärn m.m.

I Schweiz finns inget hemvärn av svensk modell, utan hela det militära försvaret bygger på ett milissystem. Det schweiziska försvaret grundar



sig på värnpliktsskyldighet, men denna plikttjänstgöring är uppbyggd på ett sätt som skiljer sig från den svenska totalförsvarsplikten.

Schweiziska kommuner och kantoner har redan i fred ett ansvar för delar av försvaret. Detta ansvar gäller inte bara för det civila försvaret utan även för det militära och innebär t.ex. genomförande av årliga skjutträningar samt mobiliseringsförberedelser.

I den schweiziska armén finns territorialdivisioner och territorialbrigader. Dessa torde till viss del kunna jämföras med de svenska försvarsområdena när det gäller uppgifter rörande bevakning m.m. över ytan liksom samverkan med civila myndigheter.

### **Civila skyddsvakter m.m.**

I Schweiz använder man sig inte av civila skyddsvakter för bevakning av militära anläggningar. För sådana uppgifter finns i stället en vaktkår, s.k. *Festungswachtkorps*, som också har militärpolisuppgifter i fred. Förutom rena bevakningsuppgifter skall denna vaktkår svara för vissa underhållsåtgärder vid fasta anläggningar. Eftersom denna styrka tillhör armén och bär militäruniform ser man i Schweiz inga problem med avseende på dess folkrättsliga kategoritillhörighet i händelse av en väpnad konflikt: vaktkårens personal har enligt schweizisk mening kombattantstatus då.

Inte endast den nu berörda vaktkåren utan även de i det föregående nämnda territorialförbanden har bevakningsuppgifter. Territorialförbanden har mycket kort mobiliseringstid. Man genomför repetitionsutbildning regelbundet vartannat år och fördelar denna över tiden. Det finns alltid tillgång till förband som helt nyligen har genomfört beredskapsutbildning. Detta system medför att man inom loppet av några timmar kan få bevakning vid ett stort antal objekt som skall skyddas.

### **Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.**

Det är mycket troligt att en del kombattanter i det schweiziska försvaret skulle bli hemförlovade under vissa perioder av en väpnad konflikt; en sådan ordning tillämpades under andra världskriget. Det skulle sålunda kunna bli aktuellt med hemförlovning av personer som behövs i någon annan funktion i det schweiziska samhället. Hemförlovning kunde även äga rum om den säkerhetspolitiska situationen hade förändrats så att det inte längre fanns ett behov av att ha vederbörande inkallad till militärtjänst. Den som blev hemförlovad skulle fullt ut återgå till en civil till-

varo. Han skulle inte längre tillåtas att bära uniform eller använda militär utrustning – t.ex. militärt vapen – förrän han hade fått en ny inkallelseorder och åter blivit kombattant.

De kvinnliga medlemmarna av Schweiz väpnade styrkor får inte någon stridsutbildning. Likväl måste de enligt schweizisk uppfattning anses vara kombattanter. Motsvarande gäller räddningsstyrkorna inom de väpnade styrkorna. Båda dessa grupper riskerar att utsättas för militärt våld, eftersom de deltar i de militära ansträngningarna.

### **Tillämpligheten av krigets lagar**

I händelse av ett väpnat angrepp på Schweiz föreligger enligt schweizisk uppfattning en *de facto*-situation som innebär att krigets lagar blir omedelbart tillämpliga. Även en partiell eller total mobilisering tillsammans med fientliga aktioner kan enligt schweizisk mening sägas innebära att gränsen mellan fred och krig är överskriden och att en väpnad konflikt råder. Också då skall krigets lagar tillämpas.

Vid en religiös predikan som varje schweizisk soldat deltar i innan han går ut i fält erinras han om skyldigheten att iaktta krigets lagar.

## **Tyskland**

### **Polisen**

#### *Mobilisering*

Enligt den tyska författningen är det i huvudsak varje delstat som självständigt svarar för sitt polisväsende. Utöver denna *delstatspolis* finns det på statlig nivå en *gränspolis* (ty. *Bundesgrenzschutz*), vars befogenheter är fastställda i en särskild lag. Till gränspolisens uppgifter hör bl.a. kontroll av rikets gränser och ingripanden vid störningar av civil natur i gränsområdena samt tullkontroll på platser där det saknas tullmyndighet.

Både delstatspolisen och gränspolisen har till uppgift i första hand att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp. Delstatspolisen och gränspolisen skall vid behov understödja andra myndigheter. Vid naturkatastrofer och vid svåra olyckor kan en delstat begära hjälp från andra delstater och deras



resp. polisstyrkor eller från gränspolisen men även från den tyska försvarsmakten (ty. *Streitkräften*).

Inom den tyska delstatspolisen finns *beredskapspoliser*. Dessa poliser utgör en över hela landet enhetligt organiserad och utrustad polisstyrka. De är inkvarterade i kaserner. Beredskapspoliserna spelar en viktig roll i polisutbildningen men de utgör också en förstärkningsresurs inom den civila polisorganisationen; när behov föreligger kan de sättas in vid större händelser för att hjälpa till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I dag finns ca 25 000 beredskapspoliser i Tyskland.

För det fall att de polisiära resurserna inte räcker till i en försvarssituation eller i ett försvarsmässigt spänt läge, t.ex. när en mobilisering av de väpnade styrkorna är aktuell, kan personal ur försvarsmakten hjälpa till med vissa polisiära uppgifter. Det kan handla om t.ex. att skydda vissa objekt eller att dirigera trafik. I dessa fall sker en samverkan mellan polisen och försvarsmakten, men resp. myndighet behåller befälet över sin egen personal.

### *Väpnad konflikt*

Av de tyska statsorganen är det numera enbart personal vid försvarsmakten som skall ha kombattantstatus (fram till mitten av 1990-talet innebar det tyska systemet att även gränspolisen skulle ha sådan status). Tyskland har inte några milisorganisationer eller paramilitära förband. Vid mobilisering inkallas personal i reserven, som då kommer att ingå i de väpnade styrkorna.

Under väpnad konflikt behåller det tyska polisväsendet – såväl på statlig nivå som på delstatsnivå – sina fredstida uppgifter och sin fredsorganisation. Vid väpnad konflikt får inte polisen några extra befogenheter, och det finns inte planer på att polisens folkrättsliga status skall förändras då. Även under väpnad konflikt utgör polisen en del av civilbefolkningen; polisen skall också i en sådan situation svara för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet inom landet.

### *Ockupation*

För den tyska polisen finns det inte några särskilda regler som skall träda i kraft i händelse av en ockupation av landet.

### Civila skyddsvakter

Den tyska försvarsmaktens kaserner och andra viktiga fastigheter bevakas förutom av soldater också av försvarsmaktens civila vaktpersonal samt av civila bevakningsföretag. De civila skyddsvakterna har inte till uppgift att delta i stridshandlingar och det finns inte några planer på att dessa vakter skall erhålla kombattantstatus i händelse av en väpnad konflikt. Då skall de ersättas av soldater.

### Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.

I det tyska systemet förekommer inga kombattanter med "begränsad" kombattantstatus. Varken för soldater eller för några andra individer skall det ske någon växling av folkrättslig status. De som tillhör den tyska truppförvaltningen, dvs. förvaltningstjänstemän inom stridskrafterna och rättsrådgivarna i kommandomyndigheterna från division och uppåt, får status av kombattanter om det föreligger en försvarssituation liksom vid en väpnad insats. De erhåller inkallelseorder och blir införlivade i de väpnade styrkorna.

### Tillämpligheten av krigets lagar

Det är den tyska riksdagen som med förbundsrådets samtycke fastställer att Tysklands territorium är angripet med vapenmakt eller hotas av ett sådant angrepp, dvs. att ett s.k. försvarsläge (ty. *Verteidigungsfall*) är för handen. Ett beslut om att ett försvarsläge råder föregås av en framställning från den tyska regeringen, och för beslut härom krävs en majoritet om två tredjedelar av rösterna i riksdagen vilka skall representera minst en majoritet av riksdagsledamöterna.

Om situationen är sådan att riksdagen inte hinner sammanträda och fatta beslut i enlighet med vad nyss skisserats, eller om riksdagen inte är beslutsför, fastställs försvarsläget av det s.k. gemensamma utskottet (ty. *Gemeinsame Ausschuss*) med en majoritet av två tredjedelar av rösterna som skall representera minst en majoritet av utskottets ledamöter.

Det är förbundspresidenten som tillkännager att ett försvarsläge har fastställts, något som denne skall göra omedelbart eller så snart omständigheterna tillåter.

För den händelse tyskt territorium angrips med vapenmakt och de ansvariga förbundsorganen är ur stånd att omedelbart besluta om att fastställa att ett försvarsläge föreligger, gäller ett senare beslut om försvarsläget som om det fattades och tillkännagavs vid tidpunkten för



inledandet av angreppet. Förbundspresidenten skall även i detta fall, så snart omständigheterna tillåter, tillkännage att ett försvarsläge råder.

Om ett försvarsläge har fastställts och tillkännagetts och tyskt territorium angrips med vapenmakt, kan förbundspresidenten med riksdagens – eller i undantagsfall med det gemensamma utskottets – samtycke avge folkrättsliga deklarationer om försvarsläget.

## Österrike

Från österrikisk sida har man anfört att det där finns mycket klara gränser mellan kombattanter och dem som inte har denna status samt att man inte ser några stora problem i de folkrättsliga frågor som tas upp i utredningens förfrågan. Skälen för denna uppfattning är bl.a. följande.

Reglerna på området är tydliga. Den österrikiska polisen och militären har entydiga ansvarsområden och ingriper inte i varandras intressesfärer. Även i krig behåller polisen och militären sina resp. ansvarsområden. Det saknas hemvärn eller motsvarande i Österrike. Man använder sig inte av civila skyddsvakter för bevakning av militära mål. Inte heller avses kombattanter bli hemförlovade tillfälligt. I den österrikiska försvarsmakten har man visserligen personal med begränsade stridsuppgifter, vilket dock inte hänger samman med kortare utbildning.

I fred samverkar den österrikiska polisen och militären i gränsövervakningen. Därvid svarar polisen för alla gränsövergångar med tullstationer medan militären är ansvarig för terrängen mellan dessa. I ett avlösningssystem medverkar alla utbildningsförband i denna s.k. *Assistenteneinsatz*. Så gott som alla värnpliktiga i Österrike tjänstgör omkring sex veckor vid gränserna mot Tjeckien, Slovakien, Ungern och Slovenien.

Krigets lagar tillämpas efter ett politiskt beslut som tillkännages av regeringen.

## Särskilt yttrande av Nils Hyvönen

### Allmänt

Sverige har sedan lång tid ett totalförsvar. Detta medför att civil och militär verksamhet är intimt integrerade och mycket beroende av varandra. Det är därför svårt för oss själva att klart fastställa vilket som är det ena eller det andra. För en angripare torde detta att vara ännu svårare. Det finns därför en påtaglig risk för att angriparen kommer att betrakta sådant som vi i landet anser som civila mål som lovliga militära mål. Detta visar bl.a. de väpnade konflikter som förekommit under senare år i vår omvärld. Mål som en angripare med säkerhet kommer att försöka bekämpa, oavsett vad vi tycker om det rent folkrättsligt, är polisens ledningssystem.

I konsekvens med detta måste vi därför i vår försvarsplanering utgå från att så kommer att bli fallet och vidta alla de möjligheter vi har för att skapa ett trovärdigt skydd. Detta gör vi inte genom att utgå från att angriparen kommer att tolka folkrättens regler som vi svenskar gör det.

Sverige är ett land med liten befolkning i förhållande till ytan. Därför måste vi utnyttja våra resurser på effektivast möjliga sätt. Vi har inte råd att ha enbart specialister på det ena och det andra. Vi måste så långt det är möjligt kunna delta i olika verksamheter där vi för tillfället gör bäst nytta.

### Polisen

Behövs polisen i det väpnade försvaret av landet? Min bedömning är att svensk polis behövs för det väpnade försvaret av landet inte enbart i det inledande skedet av ett väpnat angrepp utan så länge den väpnade konflikten pågår. Alternativet skulle vara att tillskapa stående militära enheter över hela landet. Det skulle öka kostnaderna avsevärt men också vara en misshushållning av tillgängliga resurser.

I konsekvens med den ansträngda ekonomiska läget i landet och den förhållandevis låga risken för ett väpnat angrepp i nuvarande om-



världsläge har statsmakterna i FB 96 beslutat att minska på det militära försvaret, främst genom att minska på territorialförsvaret, men också genom att minska antalet brigader och militära utbildningsanläggningar i vårt land. Detta har medfört att, om man bortser från hemvärnet, det är glest med militära enheter både nu i fred och vid en eventuell mobilisering. För att i någon mån kompensera detta har statsmakterna beslutat att förstärka resurserna för det omedelbara försvaret vid ett överraskande inlett angrepp genom att förstärka polisens möjligheter att medverka i det väpnade försvaret. Detta sker främst genom att beredskapspolisen utökas och ges en förbättrad kompetens.

Utredaren föreslår nu att polisen inte skall ha uppgifter i det väpnade försvaret utan enbart ha civila uppgifter. Ett av de skäl som anförs är det tänkta värdet av att polisen skulle kunna bistå civilbefolkningen mot ockupationsmakten i den händelse någon del av landet skulle bli ockuperat. Detta kan starkt ifrågasättas. Kommer ockupanten, som ju har det yttersta ansvaret för att återställa och upprätthålla lag och ordning inom ockuperat område, att tillåta svensk polis att fullgöra sina uppgifter enligt svensk lag? Givetvis kommer han att låta svensk polis fullgöra polisverksamhet så länge det underlättar hans verksamhet. Framför allt så länge polisen också ser till att de ytterligare bestämmelser som ockupanten, med stöd av folkrätten, utfärdat följs. När minsta misstanke uppstår om att så inte är fallet kommer han att skilja polismannen från tjänsten på ett eller annat sätt. I värsta fall på det sätt det skedde i Norge under andra världskriget, genom arkebusering.

Kommer svenskarna att acceptera att svensk polis upprätthåller ordning och säkerhet enligt svensk lag och enligt de ytterligare bestämmelser som ockupanten har utfärdat? Kommer inte medborgarna att uppfatta det som att svensk polis går ockupantens ärenden och inte underlättar de svenska försvarsansträngningarna för att befria det ockuperade området?

Det talas om att det skulle påverka motståndsviljan negativt hos civilbefolkningen och soldater om polisen lämnade ockupationshotat område. Lika lite som ett militärt förband låter sig tillfångatas, om det inte blir försatt i ett läge där fortsatt strid är meningslöst, kan polisförbanden eller enskilda polismän låta detta ske. Enligt nuvarande reglering skall detta inte heller ske. Polisen skall om det behövs stanna och medverka i det väpnade försvaret så länge detta är möjligt — även med risk för att bli tillfångatagen av fienden.

Jag delar utredarens uppfattning att tillfällig kombattantstatus inte bör förekomma. Det torde vara omöjligt att kunna klargöra för en angripare att någon grupp eller enhet har bytt folkrättslig status under tiden när en väpnad konflikt pågår.

## Särskilt yttrande av Björn Rosén

### Allmänt

Sedan lång tid tillbaka värnar vi i Sverige om totalförvarstanken. Försvaret av landet skall vara så folkligt förankrat som det någonsin är möjligt.

Totalförvarstanken bygger på ett nära samarbete mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret. Samarbetet har över åren fortsatt att utvecklas på ett sådant sätt att de båda delarna är helt beroende av varandra. Inte minst har Förvarsmakten bl.a. av samhällsekonomiska skäl i allt större utsträckning övergått från att ha egna resurser till att luta sig mot befintliga civila resurser.

Totalförvarstanken leder med automatik till en ökad blandning av kombattanter och civila. Detta är ju inte ett okänt problem. De nackdelar detta innebär har uppenbarligen av statsmakterna bedömts vara avsevärt mindre än de fördelar totalförvarstanken medför.

En av totalförvarets uppgifter är att vara fredsbevarande. Om detta skulle misslyckas skall ett väpnat angrepp kunna mötas.

Såväl numerär som hög tillgänglighet på förvarseffekten är därför viktig för att lösa de fredsbevarande uppgiften.

Utredningen redovisar under kapitel 2 framtida angreppshot mot Sverige. Man lyfter där fram det vidgade säkerhetsbegreppet och vikten av att ha förmåga att bevaka och skydda viktiga objekt över hela landet. Enligt min mening belyses emellertid inte konsekvenserna av "nya slags hot" tillräckligt väl. Det stora behovet av personal för bevakning och skydd samt den alltmer diffusa gränsen mellan krig och fred borde ha fått ett större genomslag i utredningens förslag.

Utredningen ifrågasätter värdet av polisen och driftvärnet mot bakgrund av deras beväpning och hänvisar därvid till att angriparen använder fjärrstyrda precisionsvapen. Det finns enligt min uppfattning all anledning att tro att en angripare väljer "billigaste" angreppsmetod. Om vår värmkraft tvingar fram "dyrbara" angreppsmetoder bidrar detta till den fredsbevarande effekten. Att skydda viktiga anläggningar med utbildade och beväpnade kombattanter är därför angeläget av flera skäl.



När man tar ställning till huruvida en viss kategori bör vara kombattanter eller civila måste man enligt min mening beakta de reella effekterna av sitt ställningstagande.

Att Sverige skall följa folkrättens regler är oomtvistat. Lika klart är att det är mycket tveksamt om en angripare fullt ut kommer att följa dessa bestämmelser. All erfarenhet från olika krig pekar på att så inte är fallet. Detta är extra tydligt eftersom redan själva angreppet i sig är ett brott mot de folkrättsliga reglerna.

Att mot denna bakgrund använda icke kombattanter till bevakning och skydd är enligt min mening inte rimligt. Det är ju till och med så att en polis som inte är kombattant får ej ingripa mot en angripares kombattanter.

Sveriges stora yta med förhållandevis liten befolkning gör det angeläget att utnyttja befolkningen så effektivt som möjligt. Att låta kombattanter lösa civila uppgifter när läget så tillåter är ett rationellt utnyttjande av disponibla mänskliga resurser. Eftersom växlande kombattantstatus inte anses möjligt enligt folkrätten är det omvända förhållande inte möjligt längre. Slutsatsen av detta bör enligt min mening vara att all personal som kan lösa militära försvarsuppgifter bör vara kombattanter eftersom det är fullt möjligt att lösa civila uppgifter som kombattant när läget så medger.

Frågan om kombattant eller civil avser verksamheten vid ett eventuellt krig. Det nuvarande säkerhetspolitiska läget med mycket liten risk för krig i närtid bör därför inte låtas påverka detta ställningstagande. Den säkerhetspolitiska situationen bör tillåtas påverka omfattning och beredskap men inte grundläggande bestämmelser.

## **Polisen**

Utredningsmannen föreslår att polisen i framtiden inte skall ha kombattantstatus. Utredaren har i enlighet med direktiven jämfört för- och nackdelar med polisen som kombattanter eller civil. Enligt min mening har inte alla fördelar redovisats (se ovan under allmänt).

Polisen har såväl i den fredsbevarande uppgiften som i inledningen till ett väpnat angrepp stor betydelse för den totala försvarseffekten. Förenklat uttryckt är det bästa sättet att underlätta civilbefolkningens tillvaro under en ockupation att tillse att det inte blir någon sådan.

Polisens betydelse för den samlade försvarseffekten medförde att Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen gemensamt lämnade förslag om kvantitativt och kvalitativt förbättrad beredskapspolis inför FB 96. Statsmakterna antog detta förslag, vilket också måste ses mot bakgrund av den reducering som skedde av Försvarsmakten.

Sammantaget leder enligt min mening en jämförelse mellan för- och nackdelar med polisen som kombattanter eller civila entydigt till att polisen bör ha ständigt kombattantskap om inte växlande kombattant-status kan anses vara acceptabelt.

### **Gränsövervakningen i krig m.m.**

Det kan sannolikt vara motiverat med en samlad översyn av gränsövervakningssystemet. Det finns däremot enligt min mening inga bärande skäl för utredningen att ifrågasätta behovet av att gränsövervakningens personal är kombattanter.

I en situation med angreppshot och med en mobiliserad försvarsmakt kommer gränsövervakningen och militära enheter i stor utsträckning uppträda samordnat på samma plats och vid samma tidpunkt. Att vissa därvid skulle vara kombattanter och andra civila skulle med stor sannolikhet leda till betydande oklarheter såväl för oss själva som för den presumtive angriparen.

Om en samlad översyn av gränsövervakningssystemet skall ske är det därför enligt min mening viktigt att denna sker utan någon förutbestämd inriktning vad avser kombattantskapet.



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet  
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter  
– förenklade förfaranden. Fi.
13. Särskilda kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.  
120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.  
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.  
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.  
+ 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer  
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxiförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.  
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.  
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
  57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
  58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarioer. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
  59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
  60. Kring Hallandsåsen. M.
  61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
  62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
  63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
  65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
  66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
  67. Socialavgiftslagen. S.
  68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
  69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
  70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K.
  71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
  72. Kommunala finansförbund. Fi.
  73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
  74. Styrningen av polisen. Ju.
  75. Djurförsök. Jo.
  76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
  77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
  78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
  79. IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. K.
  80. Bostadsrättsregister. Ju.
  81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
  82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem Fi.
  83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
  84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
  85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
  86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
  87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
  88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
  89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
  90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
  91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
  92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
  93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
  94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
  95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
  96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
  97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
  98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
  99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
  100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
  101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
  102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
  103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
  104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
  105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
  106. Unga i ohälsöförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
  107. Främjandelagen – en översyn. A.
  108. Analysera mera. Jo.
  109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
-



## Kronologisk förteckning

---

- 110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
- 111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
- 112. Resurser på lika villkor? U.
- 113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
- 114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
- 115. Distansarbete. A.
- 116. Stoppreglerna. Fi.
- 117. *Utgått*
- 118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.  
Möjligheter och hinder för en internationalisering  
av ett svenskt miljöanpassat näringsliv.  
+ Bilaga. N.
- 119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
- 120. Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
- 121. Arbetsförhållanden och attityder.  
– professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
- 122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
- 123. Folkrättslig status m.m. Fö.

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

Demokratis räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]  
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]  
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]  
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]  
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]  
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]  
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]  
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]  
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]

### Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]  
En samlad vapenlagstiftning. [44]  
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]  
Bulvaner och annat. [47]  
Styrningen av polisen. [74]  
Bostadsrättsregister. [80]  
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.  
Östeuropa. [86]  
DOMARENOCHBEREDNINGSGRUPPEN  
– utbildning och arbetsfördelning. [88]  
Steg för steg. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]  
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]

### Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]  
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

### Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]  
Utländsstyrkan. [30]  
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]  
Sotning i framtiden. [45]  
Räddningstjänsten i Sverige  
– Rädda och Skydda. [59]  
Folkrättslig status m.m. [123]

### Socialdepartementet

Tänder hela livet  
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]  
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]  
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]  
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.  
+ 4 st bilagor. [25]  
Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]  
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]  
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]  
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]  
Företagare med restarbetsförmåga. [34]  
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]  
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]  
Läkemedelsinformation för alla. [41]  
Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]  
Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]  
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till  
Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]  
Socialavgiftslagen. [67]  
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]  
Unga i ohälsöförsäkringen.  
Tid för aktivitet och utveckling. [106]  
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]  
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]  
Arbetsförhållanden och attityder.  
– professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]

### Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.  
120 exempel från Sveriges län. [19]  
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammaralen, Riksdagen 1997-10-24. [20]  
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet.



# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]  
Identifiering och identitet i digitala miljöer.  
– Referat från en hearing den 12 november 1997.  
IT-kommissionens rapport 4/98. [36]  
Konsekvenser av att taxeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]  
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]  
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.  
IT-kommissionens rapport 6/98. [58]  
Nya tider, nya förutsättningar...  
IT-kommissionens rapport 8/98. [65]  
Skolan, IT och det livslånga lärandet.  
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]  
IT och regional utveckling.  
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.  
IT-kommissionens rapport 9/98. [80]  
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]

### Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]  
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]  
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]  
Självdeklaration och kontrolluppgifter  
– förenklade förfaranden. [12]  
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]  
En gräns – en myndighet? [18]  
Försäkringsgaranti.  
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]  
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]  
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]  
Kommunala finansförbund. [72]  
Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]  
Premiepensionsmyndigheten. [87]  
Stoppreglerna. [116]  
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]

### Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]  
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]  
Vuxenutbildning och livslångt lärande.  
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]  
DUKOM Distansutbildningskommittén.  
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]  
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]  
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]  
DUKOM Distansutbildningskommittén.  
På distans utbildning, undervisning och lärande.  
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]  
DUKOM Distansutbildningskommittén.  
Flexibel utbildning på distans. [84]  
E-plikt. Att säkra det elektroniska kutorarvet. [111]  
Resurser på lika villkor? [112]

### Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.  
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]  
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]  
Djurförsök. [75]  
Analysera mera. [108]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]  
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]  
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]  
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]  
Utstationering av arbetstagare. [52]  
Främjandelagen – en översyn. [107]  
Distansarbete. [115]

### Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

### Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]  
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]  
Bättre och mer tillgänglig information.  
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]  
Kompetens i småföretag.

---

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]  
Regelförenkling för framtiden.  
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]  
Greppet – att vända en regions utveckling.  
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]  
Goda idéer om småföretag och samverkan.  
Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]  
Kapitalförsörjning till småföretag.  
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]  
Förslagskatalog.  
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]  
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.  
+ Bilaga. [98]  
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.  
Möjligheter och hinder för en internationalisering av  
ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]

### Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. [33]  
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt  
kontrollinstrument. [71]  
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida  
system för statsbidrag till invandrarnas  
riksorganisationer m.fl. [73]  
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrotts-  
rörelsen och friluftslivets organisationer. [76]  
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetens-  
utveckling. [91]  
acceptera! Betänkande från den nationella samordnings-  
kommittén för Europaåret mot rasism. [99]  
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från  
den nationella samordningskommittén för Europaåret  
mot rasism. [100]  
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]  
Kommunal uppdragsverksamhet 1998. [119]

### Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart  
samhälle. [15]  
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]  
Det finsk-svenska gränsälvsarbetet. [39]  
Kring Hallandsåsen. [60]  
Kampanj med kunskaper och känslor. Om  
kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]  
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]  
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]

















POSTADDRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90  
E-POST: fritzes.order@liber.se  
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21024-X  
ISSN 0375-250X