



Kommittédirektiv

Polisens beredskap

Beslut vid regeringssammanträde den 12 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att genomföra sina uppgifter vid kriser och andra samhällsstörningar i fredstid samt vid höjd beredskap och ytterst i krig. Syftet är att stärka polisens beredskap.

Utredaren ska bland annat

- analysera om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas och, oavsett bedömning i sak, föreslå hur en sådan funktion ska utformas och användas,
- bedöma om möjligheterna för polisen att kunna begära och få stöd från Försvarsmakten ska utökas och i så fall hur,
- ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polisen ska ha i krig,
- bedöma om gränsövervakningen i krig bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system,
- föreslå hur polisens behov av helikoptertransporter ska kunna säkerställas,
- ta ställning till om polisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

Polisens beredskap behöver stärkas

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har viktiga roller i samhällets krisberedskap och i totalförsvaret. I egenskap av beredskapsmyndigheter ska de ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap (20 § förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap). Polismyndigheten är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Ordning och säkerhet, där också Säkerhetspolisen ingår.

Ett medlemskap i Nato (Atlantfördraget) bekräftar vikten av polisens uppgifter i totalförsvaret. Enligt Natos sju rekommendationer (baskrav) för motståndskraft ska en allierad stat bland annat uppnå en viss förmåga att säkra beslutsfattandet och skydda statsledningen, eskortera och bevaka utländska förband, kunna hantera stora befolkningsrörelser, kunna delta i hanteringen av masskadeutfall, dokumentera krigsbrott och bidra till skydd av kritisk infrastruktur.

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har allvarligt försämrats under de senaste åren. Sedan flera år tillbaka finns en breddad och förhöjd hotbild mot Sverige och svenska intressen. Säkerhetshotet från främmande makt är påtagligt. Inom ramen för hotbilden sker dagligen incidenter, underrättelseinhämtning och angrepp riktade mot enskilda och offentliga aktörer eller mot det svenska samhället i stort. Även den inre säkerheten är utsatt för stora påfrestningar. Terrorhotnivån bedöms vara hög. Den grova organiserade brottsligheten är systemhotande och drabbar hela samhället.

I ett motståndskraftigt samhälle måste polisens beredskap vara god. Förändrade förutsättningar och en förändrad hotbild ställer dock nya krav på polisens beredskap. Det finns därför anledning att se över hur polisens beredskap kan stärkas. Med begreppet beredskap avses i detta sammanhang Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att kunna stå emot och hantera samhällsstörningar över hela hotskalan – från samhällsstörningar och kriser som sker i fredstid, till situationer som ligger i gränslandet mellan fred och krig och slutligen till den yttersta samhällsstörningen, det väpnade angreppet. Med utgångspunkt i en beskrivning av båda myndigheternas uppgifter, olika uppdrag och behov av resurser ska olika åtgärder för att stärka deras beredskap övervägas.

En genomgående utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att huvudansvaret för polisiära uppgifter tillkommer Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För uppgifter som kräver polisiära befogenheter bör som utgångspunkt annan personal inte användas. Om annan personal används i polisiär verksamhet ska den personalen stå under polisens ledning. Utredaren ska också ta hänsyn till Polismyndighetens och Säkerhetspolisens särdrag och individuella behov.

Vilka frågor utredaren ska behandla framgår av deluppdragen nedan. Utöver varje enskild frågeställning bör åtgärderna också bedömas samlat i syfte att helheten på ett så kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt ska stärka polisens beredskap. I den mån något förslag leder till att en annan åtgärd inte behövs eller är mindre relevant, ska utredaren därför redovisa detta. Utredaren är utöver deluppdragen oförhindrad att ta upp och lämna förslag även i andra frågor som stärker polisens beredskap.

En polisiär förstärkningsresurs

Försvarsberedningen anger i sin rapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 att det finns behov av en förstärkningsresurs inom polisen vid beredskapshöjningar och i krig (Ds 2017:66 s. 156–158).

Beredskapspolisen inrättades 1986 som en nationell förstärkningsresurs till polisen vid höjd beredskap och krig. Enligt förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen gällde att beredskapspoliser skulle kallas in till polismyndigheterna vid höjd beredskap eller då regeringen i andra fall beslutat om beredskapstjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Beredskapspoliser som Rikspolisstyrelsen ingått avtal om tjänstgöring med fick också kallas in till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar.

Beredskapspoliser fick delta i polisverksamhet som bedrevs med anledning av sådana situationer som gjort att de kallats in. Deras grundläggande uppgift var att delta i polisverksamhet med anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst, men de fick även utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter. Beredskapspoliser som deltog i polisverksamhet med anledning av störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt fick inte användas i situationer eller för uppgifter där det fanns en påtaglig

risk för att de kunde komma att använda våld mot enskilda. Beredskapspoliserna skulle vidare stå under direkt ledning av en polisman. Eftersom författningsföreskrifter om polismän gällde i tillämpliga delar hade beredskapspoliserna befogenheter enligt t.ex. polislagen (1984:387). De kunde också tilldelas vapen.

Beredskapspolisen avvecklades 2012 efter att dåvarande Rikspolisstyrelsen framfört att funktionen inte längre behövdes. Som skäl för avvecklingen hänvisade regeringen bland annat till den då gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen med en förändrad personalförsörjning för totalförsvaret där uttag med bland annat civilplikt inte längre gjordes samt den kraftiga ökningen av antalet poliser i tjänst (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 6 s. 103 och 104). Beredskapspolisen användes endast vid ett fåtal tillfällen.

Det säkerhetspolitiska läget har ändrats betydligt sedan 2012. De argument som då framfördes för ett minskat behov av en polisiär förstärkningsresurs gör sig inte längre gällande. För att stärka polisens beredskap finns det därför anledning att utreda om en förstärkningsresurs på nytt bör inrättas i syfte att förstärka och frigöra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens resurser i första hand vid höjd beredskap och krig men också vid allvariga situationer i fredstid.

Behovet av en polisiär förstärkningsresurs och hur en sådan resurs i så fall ska utformas måste dock noggrant analyseras utifrån dagens förutsättningar. Sedan beredskapspolisen avvecklades har Säkerhetspolisen blivit en självständig myndighet och det har också skett stora organisatoriska förändringar inom Polismyndigheten. Polismyndigheten har i dag en nationell organisation, en intern förstärkningsorganisation och förutsättningar att både leda, förflytta och kraftsamla resurser där det behövs över hela landet. Möjligheterna för den svenska polisen att samarbeta med utländska myndigheter har också förbättrats.

En första fråga för utredaren att ta ställning till är om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt sätt att stärka polisens beredskap samt, om så är fallet, i vilka situationer och för vilka uppgifter en förstärkningsresurs primärt kan komma till användning. Uppgifter som bör vara aktuella finns inom ramen för såväl civilt försvar som den fredstida krisberedskapen, exempelvis bevakning av civila skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Utredaren ska också överväga om det finns andra

mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva sätt att frigöra och förstärka myndigheternas resurser i händelse av höjd beredskap, exempelvis genom att utnyttja befintliga resurser på ett mer effektivt sätt.

Oavsett bedömning i frågan om huruvida en polisiär förstärkningsresurs är det mest ändamålsenliga sättet att stärka polisens beredskap, ska utredaren föreslå hur en sådan resurs kan utformas, organiseras och bemannas. I det ligger att ta ställning till hur tillgången till personal ska kunna tryggas samt hur frågor om utbildning och utrustning bör hanteras. Utredaren ska också ta ställning till i vilken mån förslagen förutsätter en aktiverad civilplikt och på vilket sätt denna i så fall måste aktiveras. I det sammanhanget bör det övervägas om en förstärkningsresurs kan bygga på plikt för personer som redan har relevant kompetens, t.ex. nyligen pensionerade poliser, polisstudenter eller poliser som övergått till andra yrken. Det bör även övervägas om personer med annan relevant utbildning bör ingå i förstärkningsresursen, t.ex. ordningsvakter och väktare eller personer med militär utbildning som inte längre är krigsplacerade inom Försvarmakten. Utredaren ska i det sammanhanget också ta ställning till vilka befogenheter som personalen ska ha.

Utredaren ska även göra en uppskattning av hur många personer som en förstärkningsresurs bör bemannas med och inom vilken tidsperiod en sådan bemanning kan uppnås. Utredaren ska också bedöma vilka krav som bör ställas på den personal som ska ingå i förstärkningsresursen. Utredaren ska slutligen kartlägga om det behövs andra åtgärder för att en förstärkningsresurs ska kunna finnas på plats.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det centralt att en förstärkningsresurs kan användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Utredaren ska därför även utreda möjligheten för en polisiär förstärkningsresurs att ge stöd även i fredstid och utreda vad som i så fall bör gälla för ett sådant stöd.

Utredaren ska därför

- bedöma om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka polisens beredskap,
- oavsett bedömning i sak, föreslå hur en polisiär förstärkningsresurs kan utformas, organiseras och bemannas,

- analysera och ta ställning till under vilka förutsättningar en förstärkningsresurs ska kunna användas både i fredstid och vid höjd beredskap, och
- föreslå en författningsreglering för en polisiär förstärkningsresurs samt i övrigt föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Försvarsmaktens stöd till polisen

Sedan händelserna i Ådalen 1931, då fem personer dödades till följd av militär skottlossning i samband med en demonstration, har en mycket restriktiv syn på militär medverkan i polisiär verksamhet gällt i Sverige.

Försvarsmakten kan dock i vissa situationer lämna stöd till polisen. Med stöd av förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, i fortsättningen benämnd stödförordningen, lämnar Försvarsmakten stöd till civila myndigheter med ett brett spektrum av uppgifter. Det stöd som lämnas till polisen med stöd av förordningen omfattar bland annat hantering av explosiva varor och tekniska undersökningar. Enligt förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter kan Försvarsmakten också i vissa fall lämna stöd till polisen i form av helikoptertransporter. Slutligen lämnar Försvarsmakten återkommande stöd till Polismyndigheten vid fjällräddningsinsatser och vid efterforskning av försvunna personer enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Stöd enligt stödförordningen, förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förutsätter att Försvarsmaktens personal inte används i situationer där det finns en risk för att denna personal kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Stöd enligt stödförordningen får inte heller lämnas om det skulle innebära att Försvarsmaktens personal används för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Försvarsmakten får avslå en begäran om stöd med helikopterresurser om det finns synnerliga skäl för annan användning av helikopterresursen. Stöd enligt stödförordningen får lämnas endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen om skydd mot olyckor.

Genom lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, i fortsättningen benämnd stödlagen, har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning getts möjlighet att få stöd från

Försvarsmakten i form av insatser som kan innefatta användning av våld eller tvång mot enskilda. En begäran om stöd enligt stödlagen görs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och förutsätter att stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott. Ingripandet ska också kräva resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, exempelvis i form av luft- och sjöstridskrafter. Stödlagen ger inte utrymme för myndigheterna att begära Försvarsmaktens stöd utifrån ett generellt behov av personella förstärkningsresurser. Stöd får vidare som huvudregel endast begäras om regeringen har lämnat sitt medgivande. Vid brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, ska regeringen i stället underrättas om att stöd begärts och sedan pröva om beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå. Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet. Stödlagen har hittills inte tillämpats.

Polismyndigheten har i en hemställan efterfrågat en utökning av stödlagens tillämpningsområde för att Försvarsmakten i fler situationer och på fler sätt än i dag ska kunna lämna stöd till polisen i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda (Ju2020/00072). Enligt Polismyndigheten bör det övervägas att utöka stödlagens tillämpningsområde till att avse även andra situationer som avviker från det normala, exempelvis extraordinära situationer av sådant slag som kräver polisens agerande. Vidare menar Polismyndigheten att stöd bör kunna lämnas med större utgångspunkt i polisens stödbehov och även när polisens egna resurser inte är helt uttömda. Det skulle enligt myndigheten möjliggöra stöd med personal på ett bättre sätt än i dag, bland annat i form av skydd och bevakning.

Sedan stödlagens tillkomst har hotbilden mot Sverige förändrats. Hotbilden består i dag bland annat av s.k. hybrida hot, vilka kan beskrivas som händelser och angrepp med en antagonistisk avsikt som inträffar utan att det råder höjd beredskap och som inte heller är en terrorhandling. En motståndare kan med olika medel angripa individer, funktioner, verksamheter och objekt som är viktiga för vår försvarsförmåga och kan genom sabotage, skadegörelse, dataintrång eller medveten informationspåverkan försöka inverka på politiska och ekonomiska beslut.

Sådana företeelser handlar i de flesta fall om brottsliga gärningar och hanteras därför av polisen och andra brottsbekämpande myndigheter.

Polisen spelar en viktig roll för samhällets förmåga att i fredstid stå emot hybrida hot och andra angrepp på det svenska samhället. Det är därför av stor betydelse att polisen ges de verktyg som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag även i situationer med omfattande hybrida hot samt vid andra allvarliga händelser som hotar samhällets grundläggande värden. Ett sådant verktyg är möjligheten att begära och få stöd från Försvarmakten i fråga om insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda, såsom t.ex. skydds- och bevakningsuppgifter. I förhållande till en polisiär förstärkningsresurs kan ett sådant stöd ha flera fördelar, bland annat när det gäller inställetid. Utöver frågan om en polisiär förstärkningsresurs ska utredaren därför se över regleringen om Försvarmaktens stöd till polisen i syfte att stärka polisens beredskap framför allt i förhållande till den delen av hotskalan som ligger före ett beslut om höjd beredskap.

En genomgående utgångspunkt när det gäller regleringen om Försvarmaktens stöd till polisen bör vara att det även fortsättningsvis finns anledning att vara restriktiv när det gäller militär medverkan i polisiär verksamhet. I enlighet med ansvarsprincipen måste också en utgångspunkt vara att myndigheterna i första hand ska klara av sina egna respektive grunduppdrag. Även Försvarmakten har ett omfattande samhällsuppdrag inte bara vid höjd beredskap utan även i fredstid. Det framgår också av det beslutade målet för det militära försvaret att det militära försvarets förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet ska ske genom befintlig förmåga och befintliga resurser (propositionen Totalförsvaret 2021–2025, prop. 2020/21:30 s. 87).

En första fråga för utredaren att ta ställning till är i vilka situationer som stöd från Försvarmakten till polisen bör kunna komma i fråga. Regleringen bör även fortsättningsvis endast kunna tillämpas under tydligt angivna förutsättningar och ta sikte på situationer som på ett tydligt sätt avviker från det normala. Det bör alltså inte komma i fråga att Försvarmakten lämnar stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång i samband med sådan brottslighet som bör kunna hanteras inom ramen för polisens ordinarie organisation.

Fortsatt restriktivitet när det gäller militär medverkan i polisiär verksamhet bör dock inte lägga hinder i vägen för att öka samhällets motståndskraft genom att myndigheternas resurser och kompetenser vid särskilt allvarliga situationer kan utnyttjas på bästa möjliga sätt. Genom stödlagen har polisen vid terrorismbekämpning getts vissa utökade möjligheter att få stöd från Försvarmakten i form av insatser som kan innefatta användning av våld eller tvång mot enskilda. Utöver situationer med terroristbrott kan det finnas andra situationer som är så allvarliga att de motiverar att stöd som innefattar våld eller tvång mot enskilda kan lämnas. Det kan exempelvis handla om situationer som uppstår till följd av omfattande hybrida hot men där beredskapen ännu inte höjts. Det bör också övervägas om stöd bör kunna lämnas i situationer med särskilt allvarlig och omfattande brottslighet, som exempelvis den typen av systemhotande brottslighet som nu pågår och som orsakas av den organiserade brottsligheten.

Inom ramen för uppdraget i denna del ska utredaren kartlägga i vilka situationer och med vilka resurser som polisen har ett behov av stöd från Försvarmakten. Om utredaren identifierar situationer där polisen har behov av stöd som innefattar våld eller tvång mot enskilda, bör lämpligheten av att detta behov täcks av Försvarmaktens personal bedömas. I det sammanhanget bör det beaktas att Försvarmaktens personal är tränad för väpnad strid och inte för ordningshållning eller andra polisiära insatser. Utredaren ska även beakta det faktum att Sverige har ett värnpliktsförsvaret och överväga vad detta innebär för förutsättningarna att lämna stöd till polisen.

Andra frågor för utredaren att ta ställning till, oavsett bedömning i frågan om huruvida tillämpningsområdet för stödlagen ska utvidgas, är vilka ytterligare krav som bör gälla för stödet och vilka resurser det ska kunna bli fråga om. Enligt 1 § andra stycket stödlagen krävs att ingripandet kräver resurser som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att bestämmelsen i första hand tar sikte på luft- och sjöstridskrafter samt vapensystem i övrigt av ett slag som polisen inte förfogar över och att bestämmelsen inte är avsedd att ge möjlighet till stöd vid resursbrist i största allmänhet (prop. 2005/06:111 s. 44). En komplex hotbild gör det dock svårt för polisen att alltid kunna ange exakt vilken resurs som behövs och det kan i många fall vara just personella förstärkningar som polisen behöver för att kunna fokusera på sitt kärnuppdrag. Dessa krav bör därför ses över för att säkerställa att stöd kan

lämnas på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt. Det bör övervägas om regleringen bör ge större möjligheter till personella förstärkningar, oavsett om motsvarande förmåga finns inom polisen eller inte. Utredaren ska också ta ställning till om processen för begäran och beslut om stöd bör ändras i något avseende.

En utgångspunkt för utredaren ska vara att Försvarsmakten i första hand ska klara av sina egna huvuduppgifter. Det kommer därför även fortsatt finnas ett behov av en möjlighet för Försvarsmakten att neka stöd. Ett annat ingångsvärde bör vara att stödet ska ske med Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser, dvs. stödet ska som absolut huvudregel inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. Det betyder att stödet inte ska påverka Försvarsmaktens storlek och anslag. Andra ingångsvärden för utredaren bör vara att Försvarsmaktens personal ska stå under polisens ledning och att användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen. En grundläggande förutsättning för en stödinsats ska, som i dag, vara att insatsen ska vägas mot behovet och vara proportionerlig. Utredaren ska även beakta frågan om hur detta stöd förhåller sig till det stöd som Försvarsmakten ska lämna enligt lagen om skydd mot olyckor.

Vid en internationell utblick kan det konstateras att förutsättningarna för militären att stödja polisen ser olika ut i våra nordiska grannländer. Det finns anledning att undersöka lösningarna i dessa länder för att se om det finns exempel eller lösningar som skulle kunna vara intressanta från ett svenskt perspektiv. Utredaren ska därför kartlägga och beakta hur regleringen för militärt stöd till polisen är utformad i Norge, Danmark och Finland.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilken typ av stödbehov som polisen har,
- kartlägga och ta i beaktande hur regleringen för militärt stöd till polisen är utformad i Norge, Danmark och Finland,
- analysera och ta ställning till under vilka förutsättningar polisen ska kunna begära stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda,
- bedöma vilken sorts stöd polisen ska kunna begära,
- ta ställning till om processen för stöd bör ändras i något avseende, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

Inom folkrätten finns regler om förande av krig liksom regler som i olika avseenden bland annat ska ge skydd åt civila. Sverige är part i alla centrala internationella humanitärrettsliga konventioner. De som är aktuella i det här sammanhanget är de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer samt det första tilläggsprotokollet till dessa konventioner. Konventionernas och tilläggsprotokollets regler har efter Sveriges ratificeringar omsatts till svenska förhållanden genom olika författningar.

En grundläggande princip inom den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är att civilbefolkningen ska skyddas mot krigets direkta verkningar genom att det i krigföringen ska göras skillnad mellan å ena sidan militära mål och å andra sidan civilbefolkningen och civil egendom. Anfall får riktas endast mot militära mål. För att uppnå detta delas befolkningen upp i olika kategorier. Två huvudgrupper är medlemmar av väpnade styrkor och civila. Medlemmar i väpnade styrkor delas i sin tur in 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 ska hållas ansvariga – straffas – med anledning av att de har använt våld i konflikten. Civila förväntas å andra sidan inte delta i de aktiva striderna alls. I gengäld åtnjuter de ett betydande folkrättsligt skydd. Civilbefolkningen ska i princip lämnas utanför de aktiva striderna.

I det svenska totalförsvaret förekommer grupper som under en väpnad konflikt ska växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär. Detta gäller bland annat polisen, som i krig dels ska fortsätta utföra sitt civila uppdrag, dels kan behöva delta i det väpnade försvaret av landet. Regleringen om detta finns i lagen (1943:881) om polisens ställning i krig samt i kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen om polisens ställning i krig. Regleringen skiljer på Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på så sätt att en polisman som varaktigt tjänstgör vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det absolut nödvändigt. Av 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) följer att polismän som deltar i rikets försvar ska ses som kombattanter.

Det förhållandet att polisen i krig förväntas växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär leder till oklarheter kring polisens folkrättsliga status. Eftersom poliser både kan tas i anspråk för att delta i det väpnade försvaret av landet och – när omständigheterna så medger – ska fortsätta sin civila verksamhet kan regleringen komma att innebära täta växlingar mellan civil och militär verksamhet och därmed byte av folkrättslig ställning. I dessa situationer talas det ibland om ”temporärt kombattantskap” (jfr betänkandet Folkkrätten i krig, SOU 1984:56).

Polisens uppgifter och ställning i krig har sedan slutet av 1970-talet varit föremål för ett antal utredningar. I betänkandet Polisen i totalförsvaret (SOU 1979:75) gjordes bedömningen att polisen inte bör tilldelas några fristående stridsuppgifter men att det är ofrånkomligt att polisen inom ramen för det s.k. kuffförsvaret måste kunna ingripa mot fientliga soldater som angriper bevakningsobjekt eller annars försöker hindra polisen i dess verksamhet. Med kuffförsvaret avsågs det inledande skedet av en väpnad konflikt i direkt anslutning till ett kuff- eller överraskningsanfall. När de s.k. kuffförsvarsuppgifterna fullgörs fann utredningen att polisen skulle ha kombattantstatus. I betänkandet Folkkrätten i krig (SOU 1984:56) föreslogs att polisen skulle ha temporär kombattantstatus som skulle gälla under de första 48 timmarna under en väpnad konflikt. I betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) bedömdes i stället att en temporär eller tillfällig kombattantstatus inte är förenlig med folkrättens regler och i stället föreslogs att polisen enbart bör ha civila funktioner också när landet är i en väpnad konflikt samt därmed ha permanent civil status.

Den svenska modellen när det gäller polisens ställning i krig kan ifrågasättas ur flera perspektiv och är vid en internationell utblick relativt unik. Ett system enligt vilket polisen växlar fram och tillbaka mellan kombattantstatus och civil status kan ur folkrättslig synvinkel skapa trovärdighetsproblem och därigenom försvåra polisens ordinarie uppgifter. Om en svensk polis deltar i det väpnade försvaret finns det en risk för att en motståndare som beaktar folkrättens regler kommer att betrakta polisens personal och polisens egendom som legitima militära mål. Det kan i sin tur försvåra eller till och med omöjliggöra polisens civila verksamhet. Ytterligare ett problem med regleringen är att den försvårar polisens beredskapsarbete eftersom den leder till oklarheter kring vad polisen ska planera för.

Regleringen om polisens ställning i krig är nu åttio år gammal. Sedan den tillkom har Polismyndighetens organisation förändrats med fler civilanställda och en väsentligt mindre andel poliser som har fullgjort värnplikt. Även som civil myndighet har polisen en omfattande skyldighet och stora möjligheter att bidra till det militära försvaret, bland annat genom bevakning av skyddsobjekt, ingripanden vid sabotage och genom att stödja Försvarmaktens mobilisering. Polisen har också enligt sitt civila uppdrag en viktig roll även i krig när det gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och när det gäller skyddet av civilbefolkningen.

Erfarenheterna från det pågående kriget i Ukraina visar samtidigt på svårigheten i att särskilja viss uniformerad personal som kombattanter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i sin rapport Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans (Ju2022/01209/SSK) angett att erfarenheterna från Ukraina visar att frågan om polisens ställning i krig är ytterst reell och att den bör hanteras skyndsamt.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över regleringen i syfte att klargöra vilka uppgifter och därmed folkrättsliga ställning som polisen ska ha i krig. En utgångspunkt för utredaren bör vara att de förslag som lämnas ska vara folkrättsenliga, konsekventa och trovärdiga ur ett folkrättsligt perspektiv. Målet ska också vara att regleringen gör det möjligt för myndigheterna att planera för krig. Om möjligt bör en ordning där polisen växlar status mellan kombattant och civil undvikas. Om bedömningen görs att polisen behövs i det militära försvaret i någon mån, bör det prövas om det går att avgränsa en sådan möjlighet till en viss organisatorisk del eller på annat sätt tydliggöra vilken personal det kan bli fråga om. Utredarens bedömningar ska gälla både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utredaren ska därför

- kartlägga polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig,
- bedöma konsekvenserna av den svenska ordningen för polisens ställning i krig med särskilt fokus på polisens civila uppdrag och för skyddet av civilbefolkningen,
- utreda vilket behov det finns av att polisen ska kunna tas i anspråk för det väpnade försvaret och vilka uppgifter det i så fall bör vara fråga om,
- föreslå vilka uppgifter och befogenheter polisen ska ha vid väpnat angrepp,

- analysera vad sådana uppgifter innebär i fråga om folkrättslig status och märkning med särskilda tecken eller uniform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En översyn av gränsövervakningssystemet

Under fredstida förhållanden och även under höjd beredskap och ytterst krig är det av särskild vikt att Sverige har kontroll över sina gränser. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ansvarar enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. för den samordnade gränsövervakningen i krig. Enligt lagen ska samordning ske om Sverige kommer i krig samt om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara. Länsstyrelserna ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, utom i vissa fall där ansvaret och ledningen är en uppgift för befälhavare inom Försvarsmakten.

Frågor om gränsövervakningens organisation och den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap har tidigare varit föremål för utredning och behandlas i betänkandet Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4). Ett förslag till ny lagstiftning lämnades även i promemorian Gränsövervakning under höjd beredskap m.m. som 2009 remitterades av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) (Fö2002/00073). Varken betänkandet eller promemorian ledde till ny lagstiftning och regeringen beslutade i december 2020 att skriva av ärendet.

Gränsövervakningens struktur och planering behöver ses över på nytt. Syftet är att säkerställa en modern och ändamålsenlig reglering som är anpassad efter hur berörda myndigheter är organiserade, vilka befogenheter de har och deras försvars- och säkerhetsmässiga behov.

En grundläggande utgångspunkt är att gränsövervakningen ska vara förenlig med de förpliktelser som Sverige har till följd av den internationella humanitära rätten och övrig folkrätt. Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning ska bestämmas utifrån en analys av vilka uppgifter som ska lösas genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av Sverige. Gränsövervakningens förhållande till Sveriges deltagande i Schengensamarbetet ska analyseras. Gränsövervakningen ska även belysas utifrån ett svenskt medlemskap i Nato.

Om utredaren finner att gränsövervakningen bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system, ska utredaren lämna förslag om detta.

Utredaren ska därför

- se över lagen och förordningen om gränsövervakning i krig m.m. för att bedöma om gränsövervakningen bör organiseras på ett annat sätt, och i så fall lämna förslag om detta,
- analysera och lämna förslag om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning utifrån en analys av vilka uppgifter som ska lösas genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbättrad tillgång till helikoptertransporter

Polisen har regelbundet behov av helikoptertransporter i samband med olika insatser. I dag finns en möjlighet för polisen att få stöd från Försvarmakten när det finns ett behov av sådana transporter. Den typen av stödinsatser regleras i förordningen (2017:113) om Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter. En förutsättning för stöd enligt förordningen är att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att personalen kommer att bruka våld eller tvång mot enskilda.

Varken Polismyndigheten eller Försvarmakten anser att dagens lösning med ett samutnyttjande motsvarar verksamheternas behov. Det finns därför anledning att se över hur polisens behov av helikopterresurser kan säkerställas för att skapa en över tid hållbar, tillgänglig och effektiv lösning avseende helikoptertransporter.

Utredaren ska överväga olika alternativa lösningar och redovisa deras för- och nackdelar. En tänkbar lösning är att Försvarmaktens helikoptrar inte längre ska kunna tas i anspråk av polisen och att polisen i stället tilldelas en egen helikopterresurs. En sådan lösning tillgodoser myndigheternas behov av helikoptertransporter men skulle bli mycket kostsam. En annan tänkbar lösning är att Försvarmaktens helikoptrar även i fortsättningen ska kunna tas i anspråk av polisen. En sådan modell medför dock risken att Försvarmakten ofta kommer att behöva neka stöd, om sådant skulle medföra hinder mot myndighetens ordinarie verksamhet. Risken att polisen inte kommer att kunna räkna med stöd i alla situationer där behov finns

måste tas i beaktande. Utredaren ska särskilt överväga olika former av lösningar som möjliggör ett samutnyttjande av helikopterresurser för olika myndigheter. I detta ingår att kartlägga om det finns ett behov av helikoptertransporter för andra myndigheter som skulle kunna ingå i ett sådant samutnyttjande.

Utifrån övervägandena och kartläggningen ska utredaren lämna förslag på en kostnadseffektiv och samhällsekonomiskt effektiv lösning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera polisens behov av helikoptertransporter,
- kartlägga Försvarsmaktens förmåga att stödja polisen med helikoptertransporter och identifiera eventuella brister med dagens system,
- utifrån en bedömning av behovet redogöra för alternativa lösningar på hur polisens behov av helikoptertransporter kan tillgodoses,
- redogöra för vilka konsekvenser respektive lösning skulle innebära för berörda myndigheter,
- lämna ett förslag på lösning och nödvändiga författningsförslag.

Effektivare möjligheter för skydd och bevakning

Utöver de frågor om resursförstärkningar som lyfts i avsnitten ovan finns det anledning att utreda om polisens beredskap kan stärkas genom att använda befintliga resurser på ett mer effektivt sätt. I detta sammanhang är skydd och bevakning av särskilt intresse eftersom dessa uppgifter är särskilt resurskrävande.

Säkerhetspolisen lyfter i en hemställan (Ju2019/02374) ett behov av att stärka myndighetens förmåga att fullgöra personskyddsuppdraget genom utökade möjligheter att besluta tillfälligt om skyddsobjekt för byggnader där en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig och för skyddspersoners bostäder. Säkerhetspolisen vill även kunna besluta tillfälligt om skyddsobjekt i händelse av att myndigheten måste omgruppera till en eller flera platser som inte redan är skyddsobjekt.

Säkerhetspolisens förslag om utökade möjligheter att besluta om tillfälliga skyddsobjekt bottnar i ett behov av att kunna frigöra polisiära resurser och samtidigt säkerställa att bevakningen sköts av personal som har tillräckliga befogenheter att agera mot eventuella gärningspersoner. För bevakning av

skyddsobjekt gäller nämligen att skyddsvakter får användas. Inom ramen för bevakningsuppdraget har skyddsvakter, till skillnad från exempelvis väktare, befogenhet att under vissa förutsättningar avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer.

Mot bakgrund av de behov som Säkerhetspolisen lyfter bör det övervägas om Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra personskyddsuppdraget kan stärkas, t.ex. genom att skyddsvakter i högre utsträckning ska kunna användas för bevakning. Skyddslagens (2010:305) syfte och ändamål är dock ett annat än att omhänderta den personliga säkerheten för vissa personer. Utöver de förslag som Säkerhetspolisen framför kan det därför behöva övervägas om det finns andra sätt att uppnå detta på.

Även beträffande Polismyndighetens bevakningsuppdrag finns det anledning att se över om befintliga personalresurser kan användas på ett mer effektivt sätt för att på så sätt frigöra polisiära resurser. Det kan i detta sammanhang också övervägas om anställda vid samhällsviktiga verksamheter under vissa omständigheter bör kunna ansvara för skydd av verksamhetens anläggningar, och om det finns förutsättningar för en ordning med inslag liknande den driftsvärnsorganisation som tidigare fanns vid vissa myndigheter och företag. I denna del av uppdraget ligger bland annat att överväga om anställda vid sådana verksamheter kan ges befogenhet att verka mot obemannade luftfarkoster, s.k. drönare, på det sätt som Polismyndigheten i dag har befogenhet och förmåga att göra samt bedöma om en sådan befogenhet endast bör gälla vid höjd beredskap eller även i fredstid.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) bedöma förslagens konsekvenser. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa

ska finansieras. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, bland annat Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (dir. 2023:116).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

(Justitiedepartementet)