



Sändlista
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare
Johan Stensbäck

Ert datum
2025-06-05

Er beteckning
Ju2025/01154

Vårt tjänsteställe, handläggare
CTSS/Analysstöd, Love de Besche

Försvvarshögskolans remissvar över betänkandet *Polisiär beredskap i fred, kris och krig* (SOU 2025:57)

Försvvarshögskolans ställningstagande

Försvvarshögskolan (FHS) välkomnar utredningen, dess gedigna arbete och förslag i stort, särskilt avseende polisens folkrättsliga ställning. FHS har vissa detaljsynpunkter på lämnade förslag som kommer att redovisas i det följande.

4.2 Arbetsuppgifter för främst Polismyndigheten vid höjd beredskap och krig

I betänkandet anges flera potentiellt tillkommande uppgifter för Polismyndigheten vid höjd beredskap (ytterst krig) som går utöver myndighetens ansvar i fredstid. Vissa av dessa tillkommande uppgifter framgår uttryckligen av författning¹ medan andra förefaller vara resultatet av bedömningar. Bland annat lyfter betänkandet att det sedan länge ansetts att Polismyndigheten har en roll i att stödja Försvvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad.² FHS delar uppfattningen att Polismyndigheten förväntas fullgöra denna viktiga uppgift. FHS anser att sådana uppgifter som är av stor vikt för totalförsvaret bör framgå av författning. Detta i syfte att göra det tydligt för Polismyndigheten att det är en uppgift som behöver förberedas, och för att det ska vara lätt för andra totalförsvarets aktörer att förstå vad Polismyndigheten har för tillkommande ansvar, och indirekt vilka uppgifter som kan komma att prioriteras bort.

¹ Se t.ex. lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

² Utredningen hänvisar SOU 1998:123 där påståenden kring detta görs utan att underbyggas med referenser. I totalförsvvarsbeslutet 1982 angavs att en naturlig utgångspunkt vore att polispersonal i första hand bl.a. används för försvvar av sådana objekt som har betydelse för det omedelbara försvaret vid mobilisering, se prop. 1981/82:102 bilaga 4 s. 4.

4.3.1 Säkerhetspolisens uppgifter av civil karaktär innan höjd beredskap och krig

Utredningen bedömer att Regeringskansliet kan komma att efterfråga Säkerhetspolisens lägesbedömningar som beslutsunderlag inför beslut om höjd beredskap. FHS noterar att Försvarsmakten har en uttrycklig uppgift i sin myndighetsinstruktion om att den ska ta fram underlag för sådana beslut.³ Säkerhetspolisen saknar motsvarande uppgift i författning. FHS anser att det kan övervägas huruvida Säkerhetspolisen bör få en motsvarande uppgift i sin myndighetsinstruktion.

5.8 Finns det behov av att ta polisen i anspråk inom det militära försvaret?

FHS delar utredningens analys och vill särskilt understryka polisens roll i kuppförsvaret i inledningen av en konflikt.

5.10 Utredningens analys av effekterna för civilbefolkningen av den svenska ordningen för polisens ställning i krig

FHS delar utredningens analys.

5.11 Den svenska regleringen om polisens ställning i krig bör ändras

FHS tillstyrker utredningens bedömningar och förslag i denna del.

5.12.1 Avgränsad del av polisen kombattanter?

Som framgår nedan tillstyrker FHS utredningens förslag att alla polismän bör ha civil status. Nedan följer dock vissa synpunkter på det övervägda förslaget om att låta en avgränsad del av polisen ha kombattantstatus. För det fall man föredrar att tilldela vissa poliser kombattantstatus anser FHS att den mest lämpliga ordningen är att inordna dessa poliser i Försvarsmakten. En sådan ordning överensstämmer bäst med regleringen av kombattantstatus under krigets lagar. I tillägg till de argument som framförs av utredningen gällande en ordning där indelning av polisens resurser i en kombattant- och en civil del är det av värde att beakta två ytterligare aspekter.

Frågan om märkning i syfte att möjliggöra uppfyllande av distinktionsprincipen

Utmärkning av kombattanter är, som utredningen noterar, en skyldighet under krigets lagar. Skyldigheten att utmärka kombattanter har det väsentliga syftet att möjliggöra för en motståndare att särskilja legitima mål från skyddade individer och objekt, för att därmed möjliggöra skydd av civilbefolkningen. Denna utmärkning ska vara väl synlig *på avstånd*, i syfte att bäraren kan identifieras som kombattant (och särskiljas från skyddade individer). Det nyss sagda väcker frågan om den lösning som föreskrivits för

³ 5 § andra stycket förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

Kustbevakningen, och som exemplifieras i utredningen, är fullgod. Utredningen noterar att den del av Kustbevakningen som tilldelas kombattantstatus behåller sina ordinarie uniformer men förses med ett särskilt militärt kännetecken. FHS anser att sådan märkning är otillräcklig, då möjligheterna att skilja legitimt mål mot skyddad person försvåras, både på avstånd och i stridssituationer. Därmed ökar risken för sammanblandning, och försvårar möjligheten till den distinktion som såväl lag som operativ verklighet kräver. Detta riskerar i sin tur att äventyra både skydd av civilbefolkningen och förutsättningar att utföra organisationens övriga civila uppdrag.

Frågan om ansvarigt befäl

Utredningen noterar att krigets lagar definierar kombattanter som bl.a. staters traditionella väpnade styrkor, men även alla organiserade väpnade styrkor grupper och enheter som *står under ansvarigt befäl*. Det är inte tydligt (och saknas forskning kring) vilka krav på organisation, ledning och styrning kravet om *ansvarigt befäl* medför. Det kan därför ifrågasättas om polisens befälsordning, organisation och delegation av beslutan-derätt kan anses uppfylla kravet om ansvarigt befäl under krigets lagar. Detta riskerar att göra en sådan svensk reglering om kombattantstatus för svensk polis (fortsatt) otydlig under folkrätten.

Om en avgränsad del av polisen ska vara kombattanter förordar därför FHS, i syfte att undvika ytterligare oklarheter om svensk polis folkrättsliga status, därför en ordning där den del av polisen som tilldelas kombattantstatus inordnas i Försvarmakten, underställs Försvarmaktens befälsordning, och tilldelas uniform och övrig utrustning av Försvarmakten.

5.13 Alla polismän bör ha civil status

FHS tillstyrker utredningens bedömning.

6.9.5 Behov av helhetsbild och samordning

FHS tillstyrker utredningens bedömning att frågor om skyddsvakters folkrättsliga status bör analyseras närmare. FHS anser att det är särskilt motiverat avseende de skyddsvakter som bevakar andra skyddsobjekt än de som Försvarmakten beslutar om (dvs "civila skyddsvakter"). FHS anser att det med fog kan ifrågasättas varför samtliga skyddsvakter ska betraktas som kombattanter vid en väpnad konflikt.⁴ För det fall nuvarande ordning ska behållas bör det analyseras hur Sverige säkerställer att civila skyddsvakter erhåller adekvat utbildning och övning avseende kombattantrollen och krigets lagar, samt hur exempelvis märkning och identitetskort ska fördelas till dessa.

⁴ Jfr 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), se vidare avsnitt 5.3 i SOU 1998:123.

FHS noterar att det i sammanhanget är otydligt vilken myndighet som idag har ansvar för detta.⁵

7.10 Ny lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall

FHS delar utredningens bedömning att Försvarsmaktens stöd till polisen som innefattar våld och tvång ska vara mycket restriktivt.

FHS noterar också att Försvarsmaktens stöd till polisen i särskilda fall specificerats på sätt som kan förstås som motsvarande vad som gäller under folkrätten vid icke-internationell väpnad konflikt. FHS anser det är positivt att Sverige får bättre förutsättningar att bekämpa hot på en bredare hotskala, men anser att kriterierna för Försvarsmaktens våldsanvändning mot enskilda behöver förtydligas för att möjliggöra rättssäker och effektiv operationalisering.

För att säkerställa att all användning av våld eller tvång i polisiär kontext sker inom ramen för de nationella och internationella regler som gäller för polisiär våldsanvändning krävs att båda myndigheterna säkerställer kunskap och insikt om hur deras olika uppdrag skiljer sig åt, och vad som krävs för att Försvarsmakten ska kunna verka i polisiära sammanhang.

7.10.1 Lagen ska kunna tillämpas i fler situationer än i dag

FHS har noterat att utredningen råkat skapat ett cirkelresonemang avseende begreppet "samhällsviktig funktion" och som bör korrigeras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Utredningen anger (s. 433 och 826) att "med viktiga samhällsfunktioner avses verksamheter, tjänster eller infrastruktur som ska säkerställa funktioner [...]", dvs att en funktion säkerställer en funktion. Utredningen hänvisar till definitionen av begreppet "samhällsviktig verksamhet" i gällande författning⁶. Enligt dessa definitioner är det dock samhällsviktig verksamhet som upprätthåller/säkerställer en samhällsfunktion. FHS anser att den logik som är etablerad fortsatt ska gälla, dvs att samhällsviktig verksamhet upprätthåller viktiga samhällsfunktioner.

7.10.4 Befogenheter att använda våld och tvång föreslås utvidgas

FHS stödjer förslaget att Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten utvidgas, men anser att det saknas tillräcklig analys gällande hur våldsanvändningen mot enskilda skiljer sig åt mellan Försvarsmaktens och Polismyndighetens traditionella uppdrag och regelverk.

⁵ Se Polismyndighetens och Försvarsmaktens ansvar för identitetskort och tillhörande föreskriftsrätt enligt 18 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), Försvarsmaktens och beredskapsmyndigheternas utbildningsansvar enligt 20 §, jämte Försvarsmaktens särskilda föreskriftsrätt avseende kombattanter enligt 5 § samma förordning. FHS noterar att föreskriftsrätten enligt 5 § inte har utnyttjats som grund för Försvarsmaktens föreskrifter om folkrätt (FFS 2019:4).

⁶ 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. FHS noterar att samma definition även återfinns i 5 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

För att säkerställa en rättssäker och effektiv effektivering av ett utvidgat mandat krävs kunskap och förståelse för båda regelverken, inklusive hur och varför regelverken skiljer sig åt. FHS noterar vidare att det åligger Sverige som stat att beakta även de rättsliga och operativa krav som följer av folkrättsliga förpliktelser som Sverige förbundit sig till gällande våldsanvändning mot enskilda.

Försvarsmaktens och Polismyndighetens våldsanvändning sker på skilda skalor, samt syftar till att uppnå olika mål. Att understryka att stödet ska vara ändamålsenligt och proportionerligt (s. 439) är därför otillräckligt. Utredningen noterar tre allmänna principer för användning av tvångsmedel: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen, och utredningen utgår därmed från det svenska regelverk som reglerar polisiär våldsanvändning. Principer som reglerar traditionell militär verksamhet under krigets lagar (militär nödvändighet/behov, proportionalitet, försiktighet, samt den grundläggande distinktionsprincipen) kan vid en första anblick uppfattas som likalydande med svenska regler, men skiljer sig från polisiära principer på betydande sätt. Distinktionsprincipen bygger på en kategorisering av individer och skapar därmed förutsättningar för behovsbedömningar i krig som inte tillåts i polisiär verksamhet. I polisiär kontext tillåts inte kategorisering av individer som bedömningsgrund för våldsanvändning. Bedömning av huruvida våld är nödvändigt måste göras enbart utifrån hotets allvarhetsgrad. Även övriga liknande principer som proportionalitet mäts mot olika parametrar i de skilda regelverken, vilket resulterar i att de möjliggör olika typer av våld eller tvång och tjänar olika mål och syften. För att kunna växla mellan traditionell militär och polisiär våldsanvändning på ett effektivt och rättssäkert sätt krävs följaktligen ingående förståelse för hur, varför och på vilket sätt regelverken skiljer sig åt.

7.10.5 Ledning av stödinsatser och förutsättningar för regelefterlevnad

Utredningen föreslår att militär "medverkan" alltid ska ske under polisens ledning. FHS anser att polisiär ledning är väsentlig i Försvarsmaktens stöd till polisen, och tillstyrker i utredningens förslag.

FHS noterar dock att förslaget förutsätter förståelse för hur ledning och befälsföring skiljer sig åt mellan myndigheterna. Att stå under polisiär ledning medför inte nödvändigtvis sådan direkt befälsföring som krävs i traditionell militär kontext (under krigets lagar), och resulterar inte i det befälsansvar som ledning i krig kräver. Utredningen understryker också att den som leder insatsen inte behöver vara på plats fysiskt, och att militär personal kan komma att lyda under militärt befäl som ansvarar för den omedelbara operativa och praktiska ledningen av verksamheten. Detta understryker vikten av att utbildning och övning i polisiär våldsanvändning för att säkerställa rättssäkert och effektivt stöd till polisiär verksamhet.

7.10.6 Kvalifikation, utbildning, övning m.m.

Utredningen menar att det saknas behov att särskilt reglera frågor om kvalifikation, utbildning, övning och arbetsgivarens ansvar i fråga om Försvarsmaktens personal.

FHS ställer sig tveksam till denna bedömning och understryker att Sverige som stat har en skyldighet under sina folkrättsliga förpliktelser att säkerställa att aktuella befattningshavare har en tillräcklig utbildning i våld- och tvångsanvändning. FHS förespråkar att myndigheterna åläggs ansvar att säkerställa tillräcklig utbildning och övning i polisiär våldsanvändning, inklusive i hur och varför regelverken skiljer sig åt gällande våldsanvändning mot enskilda.

8.6.5 Utbildning m.m.

FHS noterar det behov som utredningen identifierat (s. 589) avseende lärarkompetens inom områdena krigets lagar och civilt försvar. FHS besitter sådana kompetenser och ser möjligheter att kunna bidra till Polismyndigheten.

8.7.3 Ledtider innan reservpoliserna kan tas i anspråk

FHS vill i sammanhanget uppmärksamma att det inte är tillräckligt att regeringen enbart ändrar i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt för att det ska vara möjligt att skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt för polisverksamhet. FHS delar den bedömning som *Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning* (Fö 2023:03) gjort om att det krävs föreskrifter om den befattning som den totalförsvarspliktiga ska skrivas in i med civilplikt. Detta förutsätter att befintliga föreskrifter om krigsplacering och utbildning med civilplikt⁷ kompletteras med en ny befattning (reservpolis). Dessutom behöver tillhörande kravprofil och befattningsbeskrivning tas fram.⁸ Det är således viktigt att ett sådant arbete genomförs med god framförhållning för att civilplikt som reservpolis ska bli möjlig utan onödigt dröjsmål, om regeringen väljer att besluta om sådan civilplikt.

9.10.4 Förstärkning bör ske genom en stärkt samverkan

FHS anser att det är bra att utredningen redogör (s. 703 ff.) för vad den avser med de centrala begreppen samverkan och samordning i den föreslagna lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap. FHS konstaterar likt utredningen att begreppen förekommer i en stor mängd författningar (som t.ex. rör krisberedskap respektive totalförsvar) men aldrig definieras i varken författning eller förarbeten. FHS noterar att olika aktörer inom krisberedskapen och totalförsvaret använder begreppen på olika sätt.⁹

⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:12) om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret, samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:13) om utbildning av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i det civila försvaret.

⁸ Se SOU 2025:6 s. 329 ff.

⁹ T.ex. använder Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom ramen för projektet Gemensamma grunder vidareutveckling en annan definition av begreppet samverkan än utredningen,

FHS anser att det finns ett egenvärde i att aktörerna inom totalförsvaret och krisberedskapen använder sig av en gemensam begreppsapparat så långt som möjligt i syfte att underlätta samarbete mellan aktörerna och skapa bättre förutsättningar för aktörerna att etablera en gemensam förståelse av roller, uppgifter och ansvar. Det kan därför finnas fördelar med att innebörden av centrala begrepp, såsom samverkan och samordning, beskrivs i förarbeten i syfte att bidra till en gemensam förståelse för begreppen hos berörda aktörer. FHS konstaterar att betänkandet avser en begränsad del av författningsregleringen av totalförsvaret och krisberedskapen och således förstås begreppen inom ramen för just dessa författningar. FHS anser att det kan finnas fördelar med att regering och riksdag tydliggör vad som avses med dessa centrala begrepp i den författningsreglering som rör krisberedskap och totalförsvaret.

9.11.4 Samverkan ska ske nationellt och regionalt

FHS anser att det krävs några förtydliganden avseende utredningens förslag. Utredningen menar att Polismyndigheten ska leda det regionala samverkansarbetet mellan utpekade myndigheter. Denna regionala samverkan föreslås ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. I författningstexten anges att samverkan, utöver på nationell nivå, ska ske "regionalt". FHS anser att det bör tydliggöras om regionalt i detta avseende avser det som inom krisberedskap och civilt försvar benämns högre regional nivå (civilområdena), om det avser de enskilda länen, eller båda alternativen. Eftersom de civilområdesansvariga länsstyrelserna ges en uttrycklig uppgift talar det för att civilområdena är en relevant geografisk indelning i detta avseende. Detta styrks även av utredningens formuleringar kring samverkan regionalt under avsnitt 9.11.3 (s. 713 f.). FHS förordar att det tydligare bör framgå av den föreslagna författningstexten vilken geografisk indelning som avses.

Av författningstexten framgår att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att samordning sker regionalt i länen. I den förklarande texten anges dock att de ska verka för samordning mellan länsstyrelserna i respektive civilområde. FHS anser inte att denna beskrivning överensstämmer med den effekt som uppnås genom den föreslagna författningstexten. Den senare bör i sådana fall formuleras på annat sätt, exempelvis:

"De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att samordning sker mellan länsstyrelserna inom sitt civilområde."

FHS bedömer dock att det är oklart vad länsstyrelserna ska ha för konkreta uppgifter i sammanhanget.¹⁰ Utredningen menar att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska utgöra en länk till sina respektive län inom civilområdet och verka för att samverkan

se Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (2024), *Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning*. Publikationsnummer: MSB2383 – november 2024. ISBN-nummer: 978-91-7927-515-0. Sida 41 f.

¹⁰ Varje länsstyrelse är dock geografiskt områdesansvarig inom länet vad avser krisberedskap och civilt försvar enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

sker i länen. Detta säkerställer enligt utredningen att de enskilda länsstyrelsernas perspektiv ska kunna omhändertas i det nya systemet. Varken den föreslagna lagen eller anslutande förordning föreskriver några konkreta uppgifter för dessa länsstyrelser. FHS anser sammanfattningsvis att uppgiften för de civilområdesansvariga länsstyrelserna ter sig något otydlig i betänkandet. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet säkerställas att uppgiften tydliggörs i författnings- och propositionstext.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av biträdande avdelningschefen Love de Besche och lektorn Carina Lamont.

Robert Egnell
Rektor

Love de Besche
Biträdande avdelningschef

[Handlingen undertecknas elektroniskt.]

Sändlista externt:

Justitiedepartementet

Sändlista internt:

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet
Försvarshögskolans studentkårer
Institutionen för försvarssystem
Institutionen för krigsvetenskap
Institutionen för ledarskap och ledning
Institutionen för militärhistoria
Institutionen för operativ juridik och folkrätt
Programkontor Campus totalförsvar
Programledning Högre officersprogrammet
Programledning Officersprogrammet
Statsvetenskapliga institutionen
Verksamhetsstödet