

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: ju.L4@regeringskansliet.se

Er referens Ju2025/01154

Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57)

Sammanfattning

Polismyndigheten tillstyrker utredningens bedömningar och förslag om

- att det finns övervägande skäl som talar för att polisen i sin helhet ska vara civil,
- att det finns ett stort behov av att genomföra en generell översyn av hur samhällets totala behov av skydd och bevakning ska säkerställas över hela hotskalan,
- att Säkerhetspolisen ska få besluta om att alternativa ledningsplatser tillfälligt ska vara skyddsobjekt,
- att införa ett nytt och mer flexibelt regelverk avseende Försvarmaktens stöd till polisen,
- att myndigheten är i behov av att ha egen rådighet över en helikopterresurs som på ett ändamålsenligt sätt svarar mot det samlade behovet för polisens verksamhet,
- att en polisiär förstärkningsresurs kan vara ett ändamålsenligt sätt att stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig, under förutsättning att förstärkningsresursen har relevant kompetens, samt
- att gällande regelverk om gränsövervakning i krig m.m. inte är ändamålsenligt och att det därmed är angeläget att nuvarande reglering moderniseras.

Polismyndigheten avstyrker utredningens bedömningar och förslag om

- att Försvarmakten ska få ersättning från Polismyndigheten för de merkostnader som uppstår för Försvarmakten i samband med att stöd lämnas till Polismyndigheten,
- att åtgärder på kort sikt avseende helikoptertransportförmågan innebär en ändamålsenlig lösning på behoven för myndigheten avseende att ha en helikoptertransportförmåga som kan nyttjas i hotfull miljö,

- att den polisiära förstärkningsresursen ska bemannas av polisstudenter, samt
- att förslagen, inklusive inrättandet av reservpolisen, ska finansieras av de för Polismyndigheten riktade medlen för civilt försvar 2025–2030.

Polismyndighetens synpunkter

Polismyndigheten är i huvudsak positiv till utredningens förslag och anser att förslagen och bedömningarna överlag är väl avvägda. I yttrandet lämnas i princip enbart synpunkter på de förslag och bedömningar som myndigheten inte instämmer i. I vissa avsnitt lämnas dock även synpunkter för att bättre tydliggöra vilka förslag som myndigheten tillstyrker. Myndigheten lämnar följande synpunkter.

Avsnitt 5 Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

Polismyndighetens grundläggande uppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Såsom utredningen belyser har polisen inom ramen för sitt ordinarie uppdrag i fredstid möjlighet att agera mot t.ex. sabotagehandlingar. Detta oavsett om angriparen är okänd eller om det skulle framgå att angriparen tillhör t.ex. ett annat lands väpnade styrkor.¹

Polismyndigheten kommer oavsett polisens folkrättsliga status, i linje med inriktningen för totalförsvaret, att dimensionera sin förmågeuppbyggnad mot det väpnade angreppet. Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift inom det civila försvaret samtidigt som Polismyndighetens grunduppdrag kvarstår. I händelse av höjd beredskap och krig får polisen även andra uppgifter, bl.a. enligt de s.k. fullmaktslagarna. Det kan handla om att stödja Försvarmaktens mobilisering, bistå vid utrymning av civilbefolkningen, motverka plundring och upplopp samt skydda och bevaka skyddsobjekt och annan totalförsvarsviktig verksamhet. Det är även av stor vikt att rättsväsendet fortsatt fungerar.²

Avsnitt 5.11 – 5.13

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att den svenska regleringen om polisens ställning i krig bör ändras. Som utredningen anför finns skäl att anse att nuvarande ordning – där polisen förväntas växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär – bör undvikas. Det kan ifrågasättas om det nuvarande synsättet, enligt vilket polisen i vissa situationer har temporär kombattantstatus, fullt ut är förenligt med folkrätten.

¹ Se s. 221 i betänkandet.

² Jfr propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) s. 136 f.

Polisen har också enligt sitt civila uppdrag en viktig roll vid höjd beredskap och ytterst i krig när det gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt skydd av civilbefolkningen. Detta medför enligt Polismyndighetens bedömning att polisen i sin helhet inte ska ha vare sig temporär eller permanent kombattantstatus, utan i stället bör vara civil. Fördelarna med att hela polisen är civil överväger även alternativet att en avgränsad del av polisen har kombattantstatus såväl som stridande uppgifter. Resursbrist bör inte åtgärdas genom en omfördelning av resurser mellan det civila och militära försvaret. Ett sådant förslag skulle kräva ytterligare utredning.

Utifrån Polismyndighetens bedömning kan polisen även vid höjd beredskap och krig fortsatt utföra sina uppgifter med civil status. Polismyndighetens möjlighet att ge stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap och krig – utifrån myndighetens grunduppdrag och tillkommande uppgifter – begränsas i huvudsak inte av den föreslagna förändringen i lagstiftningen.

Under förutsättning att dagens reglering om polisens tillkommande uppgifter i krig – som idag kan innebära stridande uppgifter och kräver kombattantstatus – upphävs ser myndigheten positivt på utredningens förslag om att polisen ska vara civil. Polismyndigheten tillstyrker därmed utredningens förslag om att polisen i sin helhet ska vara civil, och alltså inte heller vara kombattant i krig.

Polismyndigheten anser dock att det polisiära uppdraget försvåras i krig oavsett folkrättslig ställning och att förväntade operationsmiljöer kräver ytterligare förmågehöjning för att polisen i olika skeden ska kunna utföra sina uppgifter. Det krävs en fortsatt och omfattande förmågehöjning för att polisen fullt ut ska vara dimensionerad för dessa uppgifter även vid höjd beredskap och krig. Detta för att myndigheten ska ha den kapacitet som krävs för att ingripa mot olika aktörer inom ramen för polisens uppdrag och inom olika grader av hotskalan. En sådan förmågehöjning kommer kräva ekonomiska resurser, vilket inte ryms inom myndighetens anslag.

Det vore önskvärt med förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet om huruvida polisen förväntas ha andra uppgifter, t.ex. som stöd för Försvarsmaktens mobilisering eller med anledning av medlemskapet i Nato, och att dessa i så fall författningsregleras. Även frågan om hur polisen bör förhålla sig vid ockupation bör förtydligas.³

³ Jfr avsnitt 4.2.3 och även avsnitt 5.14 i betänkandet. Jfr även utredningens analys avseende behov av stöd från polisen vid s.k. kuppförsvär, s. 215 ff.

Avsnitt 5.12.1

Polismyndigheten instämmer i den problematik som beskrivs av utredningen avseende förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (utnyttjandeförordningen).⁴ Även Kustbevakningen har påpekat utmaningar och svårigheter med regleringen. Mot bakgrund av att Sverige har en lång gräns mot vatten och att Polismyndigheten idag är beroende av samverkan med andra aktörer för att i alla delar kunna fullgöra det polisiära uppdraget bedömer myndigheten att det faktum att Kustbevakningen tas i anspråk av Försvarsmakten i de situationer som avses i gällande reglering har en negativ påverkan på Polismyndigheten. Polismyndigheten bedömer vidare att det finns behov av en översyn utifrån den föreslagna lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamhet vid höjd beredskap. Sammantaget anser myndigheten att det därmed är önskvärt att utnyttjandeförordningen ses över för att skapa tydlighet i Kustbevakningens roll och ansvar för såväl civil som militär verksamhet vid höjd beredskap och krig.⁵

Avsnitt 6 Skydd och bevakning

Polismyndigheten har i tidigare remissvar tillstyrkt förslaget om att bevakningsverksamhet ska bli en verksamhet där civilplikt får fullgöras.⁶ Dessa förslag bör omhändertas tillsammans med utredningens förslag om att en aktivering av civilplikten ska göras avseende polisverksamhet.⁷ Även sett till dessa förslag bör frågan om skydd och bevakning utredas vidare i ett bredare helhetsperspektiv.

Avsnitt 6.9.2 – 6.9.3

Utredningen bedömer att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten inte ska ges rätt att besluta tillfälligt att skyddspersoners bostäder eller byggnader där sådana personer tillfälligt befinner sig ska vara skyddsobjekt. Polismyndigheten instämmer inte i den bedömningen. Det försämrade säkerhetsläget präglas av oförutsägbarhet och kan försämrats mycket snabbt. Trots att konstruktionen och systematiken i skyddslagen (2010:305) inte primärt avser denna situation anser Polismyndigheten att ett skyndsamt och flexibelt agerande kan vara avgörande för att uppnå ändamålsenligt och effektivt skydd av särskilt skyddsvärda platser eller objekt. Det bör handla om så pass avgränsade situationer att det inte bör anses utgöra en opro-

⁴ Se rubriken Exemplet med utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten vid krig m.m., s. 241 ff.

⁵ Se även avsnitt 9.11.2, varmed utredningen bl.a. bedömer att det bör göras en översyn av vilken roll som Kustbevakningen ska ha i totalförsvaret.

⁶ Se Polismyndighetens remissvar avseende betänkandet Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6), d.nr A100.938/2025.

⁷ Se avsnitt 8 En polisiär förstärkningsresurs.

portionerlig påverkan på allmänhetens rörelsefrihet. Polismyndigheten ställer sig därmed bakom det som Säkerhetspolisen tidigare har anfört som skäl för att de ska få fatta sådana beslut.

Polismyndigheten tillstyrker däremot utredningens förslag om att Säkerhetspolisen ska få besluta om att alternativa ledningsplatser tillfälligt ska vara skyddsobjekt.

Avsnitt 6.9.5

Polismyndigheten bedömer att möjligheten för myndigheten att fullgöra skydds- och bevakningsuppgifter och att förstärka Säkerhetspolisen med personal vid höjd beredskap och krig kräver en kraftfull förstärkningsresurs. Det behöver göras en prioritering av skydds- och bevakningsuppgifter utifrån tillgängliga resurser inom polisen och bevakningsbranschen. Myndigheten instämmer således i utredningens bedömning att det finns ett stort behov av att genomföra en generell översyn av hur samhällets totala behov av skydd och bevakning ska säkerställas över hela hotskalan. Vad som ska skyddas och bevakas, prioriteringar mellan olika verksamheter, hur den ska bevakas och vem som ska ansvara för bevakningen behöver utredas ytterligare.

I likhet med utredningen anser Polismyndigheten även att skyddsvakters folkrättsliga status i sammanhanget bör utredas närmare för att ta ställning till om nuvarande lagstiftning avseende skyddsvakters ställning bör ändras eller inte.

Avsnitt 7 Stöd till polisen från Försvarmakten

Avsnitt 7.10.1–7.10.6

Polismyndigheten tillstyrker förslaget om en ny lag om Försvarmaktens stöd till polisär verksamhet i särskilda fall. Myndigheten konstaterar att förslagen tillgodoser de behov som myndigheten framfört i hemställan till regeringen den 10 januari 2020.⁸ Det är positivt att utredningen även beaktat ytterligare omständigheter som till följd av omvärldsutvecklingen sedan dess aktualiserats. Det är angeläget att de föreslagna författningsändringarna inte begränsas till att avse endast terroristbrottslighet och även att Försvarmakten ska kunna ge stöd för att oskadliggöra obemannade farkoster. Det är vidare positivt att det inte ska finnas begränsningar till resurser av visst slag. De bedömningar som gjorts av utredningen är avvägda sett till Polismyndighetens behov. Detsamma gäller Försvarmaktens föreslagna befogenheter och kompetenskrav. Precis som idag är det av stor vikt att gemensamt genomföra övningar och utbildningar.

⁸ Se Polisens behov av stöd från Försvarmakten, dnr A656.661/2019.

Polismyndigheten instämmer således i de bedömningar som utredningen framför och tillstyrker att den nuvarande lagen (2006:343) och förordningen (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ska upphävas.

Avsnitt 7.10.8

Polismyndigheten har inga synpunkter på utredningens förslag om beslutsförfarandet och regeringens prövning.

Polismyndigheten vill dock framföra följande angående förslaget om att Försvarsmakten ska ta ut merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stödet lämnas till polisen.

I slutredovisningen den 4 oktober 2024 av regeringsuppdraget till Polismyndigheten och Försvarsmakten om fördjupat samarbete (Ju2023/02208), framhålls att omständigheten att kostnaden vid enskilda insatser är för hög och att osäkerheten kring kostnaden är för stor kan påverka Polismyndighetens benägenhet att söka stöd.⁹ Båda dessa faktorer kan leda till att Polismyndigheten avstår från att söka stöd för att lösa en uppgift trots att båda myndigheter bedömer att det är befogat och möjligt att lämna samt ta emot stöd. Det finns exempel från myndighetens nationella särskilda händelser och från det nationella bombskyddets insatser, där Polismyndigheten ansett att kostnaden för begärt stöd har varit hög och relativt oförutsägbart. Även om det är svårt att ange exakt hur ofta detta har inträffat under de senaste åren, är hindren konkreta. Polismyndigheten avstår ibland från att söka stöd från Försvarsmakten av ekonomiska skäl, trots att det vore operativt gynnsamt.

Regeringsuppdraget gällde endast i förhållande till bekämpning av den systemhotande brottsligheten och stöd enligt befintlig reglering. De framförda aspekterna gör sig dock gällande även avseende den polisiära beredskapen vid fredstida kriser och höjd beredskap. Det är tydligt att gränsdragningen mellan inre och yttre hot blir alltmer diffus, och det finns en komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen samt ökade risker för svensk säkerhet. I ett samhällsekoniskt perspektiv är det inte motiverat att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas fullt ut även för andra ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt. Det är otillfredsställande att ekonomiska incitament medför att Polismyndigheten, som nämnts ovan, inte begär stöd av Försvarsmakten trots att det behövs.

⁹ Se Polismyndighetens dnr A580.163/2023.

Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten att ett annat synsätt avseende ansvaret för kostnader bör övervägas.

Avsnitt 7.11

Polismyndigheten anser att det är positivt att det i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) införs en ny bestämmelse om hur skaderisken för Försvarsmaktens personal ska bedömas i förhållande till sådant stöd som lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Sammantaget bör förslagen medföra att Polismyndigheten ges en ökad möjlighet att erhålla stöd från Försvarsmakten inom fler områden på sätt som regelverket syftar till.

Avsnitt 7.12

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att myndigheten har behov av såväl enkla som avancerade helikoptertransporter. I likhet med utredningen anser Polismyndigheten att nuvarande ordning inte möter Polismyndighetens behov.¹⁰ Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att myndigheten är i behov av att ha egen rådighet över en helikopterresurs som på ett ändamålsenligt sätt svarar mot det samlade behovet för polisens verksamhet.

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning av att det behövs en bredare och systematisk utredning av behovet av helikoptertransporter, där möjligheten till aktörsgemensamma systemlösningar med interoperabla system och utrustning genomförs. Utöver behov av helikopterförmåga för förflyttning av myndighetens särskilda specialistförmågor finns andra möjliga situationer där polisiär förmåga eller materiel snabbt kan komma att behöva förflyttas över långa avstånd genom helikoptertransport. Detta kan till exempel krävas för tidskritiska uppdrag eller mot bakgrund av att kritisk infrastruktur saknas. Polismyndigheten anser dock att utredningen i sin analys i alltför stor utsträckning förbiser myndighetens behov av helikoptertransporter som ett integrerat led i brottsbekämpningen.

Avsnitt 7.12.4

Vad gäller utredningens förslag till åtgärder på kort sikt instämmer Polismyndigheten i utredningens bedömning att Sjöfartsverket inte kan lämna stöd när det gäller den av Polismyndigheten efterfrågade möjligheten att flyga in i en hotfull miljö och agera taktiskt från helikoptern.¹¹

¹⁰ Jfr avsnitt 7.12.2.

¹¹ Se s. 497. ”En annan nackdel med stöd från Sjöfartsverket är att verkets resurser inte är lämpade för insatser i alltför hotfulla miljöer. Detta gör att Sjöfartsverket endast kan stödja med helikoptertransporter för att nå fram till ett insatsområde men däremot inte med

Den föreslagna förändringen i förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter (helikopterförordningen) är en förbättring jämfört med dagens ordning. De föreslagna förändringarna i regelverket avseende Försvarsmaktens stöd till polisen medför sammantaget att Försvarsmaktens taktiska helikopterstöd inte endast begränsas till terroristbrottslighet. Utredningen bedömer att förslagen i denna del ger polisen utökade möjligheter till stöd med helikopterresurser vid insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda vid s.k. taktiska insatser. Polismyndigheten är dock av uppfattningen att förslagen inte löser problematiken och myndighetens behov. Detta då Försvarsmaktens nuvarande helikopterberedskapsflygprofiler inte medger att landsätta personal med fast-rope och rappellering.

Mot bakgrund av bl.a. den aktuella problematiken i Östersjön – med fartyg som kan misstänkas begå sabotagehandlingar mot data- och elför-sörjningsinfrastruktur – är det otillfredsställande att Polismyndigheten saknar förmåga att respondera inom rimlig tid, och med nödvändig och specialiserad polisär insatsförmåga, i akuta situationer. De situationer där behov av heli-koptertransport uppkommer är ofta komplicerade och potentiellt farliga. Insatsplaneringen, som inte sällan sker under tidspress, måste kunna genomföras så smidigt som möjligt och vila på tillförlitliga resurser.

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten att utredningens förslag om åtgärder på kort sikt avseende helikoptertransportförmågan varken adresserar eller omhändertar det egentliga problemet. De utmaningar som i allt väsentligt omöjliggör en ändamålsenlig förmåga kvarstår. Polismyndigheten behöver ha full rådighet över en medeltung helikopter för det brottsbekämpande uppdraget. I avvaktan på att den långsiktiga lösningen om ett gemensamt helikoptersystem för de civila myndigheterna utreds bör Polismyndigheten få i uppdrag att på egen hand omhänderta helikoptertransportfrågan på kort sikt. Uppdraget behöver finansieras och kostnaderna ryms inte inom Polismyndighetens nuvarande anslag. Eftersom även den kortsiktiga lösningen är förenad med betydande kostnader instämmer myndigheten i utredningens bedömning att frågan om helikoptertransporter i ett långsiktigt perspektiv bör utredas skyndsamt.

Avsnitt 7.12.5

Som nämnts ovan bedömer Polismyndigheten att det är helt avgörande att myndigheten får egen rådighet över en helikopterresurs, som är

transporter för att t.ex. möjliggöra taktiska insatser från helikopter under en brottsbekämpande insats.”

dimensionerad mot den egna myndighetens uppgifter och behov – och inte är beroende av andra myndigheters befintliga resurser i det operativa arbetet. Myndigheten bedömer dock att synsättet att uppnå synergieffekter genom ett gemensamt införskaffande av system, underhåll och ev. sambaseringar inom ramen för den statliga civila helikopterverksamheten är positivt. Utredningens förslag om att ge ett uppdrag till Försvarets Materielverk (FMV) om detta är angeläget.

Det föreslagna uppdraget bör särskilt beakta nationella insatsstyrkans behov av helikoptertransporter. Vid bedömningen av behovet av samlokalisering måste även frågan om kompetensförsörjning för pilot, besättning¹² och passagerare beaktas avseende kvalificerade transporter. Polismyndigheten bistår gärna med stöd och råd i det fortsatta arbetet med uppdragets utformning.

Avsnitt 8 En polisiär förstärkningsresurs

Avsnitt 8.6.1

Polismyndigheten instämmer i bedömningen att en polisiär förstärkningsresurs kan vara ett ändamålsenligt sätt att stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig, under förutsättning att den är bemannad med personer som har relevant kompetens. Myndigheten förordar att urval och bedömning av lämpliga polisiära förstärkningsresurser görs av Polismyndigheten.

Avsnitt 8.6.2

Polismyndigheten tillstyrker utredningens förslag om att den polisiära förstärkningsresursen ska inrättas baserat på civilplikt efter annan utredning av polisutbildade som tidigare innehaft anställning inom Polismyndigheten. Utöver detta bedömer Polismyndigheten att myndigheten med stöd av frivilligavtal behöver förstärka med polisanställda som har civil specialistkompetens.

Polismyndigheten avstyrker dock förslaget om att bemanna den polisiära förstärkningsresursen med polisstudenter. Utredningens förslag är att studenter som går termin fyra och fem ska kunna tas i anspråk, och att en sådan person även ska ha genomfört studierna med godkänt resultat. I sammanhanget önskar Polismyndigheten belysa att regeringen har gett myndigheten i uppdrag att växa mot målet av en polistäthet som minst ska

¹² Jfr s. 507 i betänkandet.

motsvara genomsnittet i EU.¹³ Att säkerställa en tillräcklig ordinarie polisresurs – för att genomföra Polismyndighetens uppdrag i fred, vid höjd beredskap och krig – är enligt myndighetens bedömning något som bör tas med i avvägningen kring hur den polisiära förstärkningsresursen ska bemannas. Utredningens förslag har inte tagit hänsyn till detta. Utredningens förslag i denna del riskerar att allvarligt påverka tillväxten och därmed möjligheten att fullgöra uppdraget.

Utredningen har vidare gjort en uppskattning av antalet personer som kan komma i fråga i den föreslagna urvalsgruppen utifrån underlag som Polismyndigheten lämnat in. Även om utredningen har beaktat att det kommer ske ett visst bortfall, bedömer Polismyndigheten att det är svårt att avgöra om den beräknade förstärkningsresursen – som förväntas uppgå till cirka 6 000 personer efter den föreslagna införandeperioden – till antalet är en rättvisande uppskattning. Detta då utredningen bl.a. inte har tagit hänsyn till förändringar avseende pensionsålder och att dagens intagning till polisutbildningar kan komma att förändras över tid. Sammantaget är det oklart om den föreslagna numerären är tillräcklig för att tillgodose det behov av förstärkning som Polismyndigheten är i behov av vid höjd beredskap och krig.

Polismyndigheten instämmer i att det bör överlåtas åt myndigheten att avgöra hur förstärkningsresursen ska fördelas och organiseras inom myndigheten. Myndigheten förordar vidare att disponibilitetskontroll och krigsplacering av samtliga polisanställda med stöd av anställningsavtalet kvarstår så som det genomförs idag.¹⁴ Detta för att så långt det är möjligt säkerställa behovet med stöd av befintlig, redan säkerhetsklassad, personal oaktat hur Polismyndighetens krigsorganisation är uppbyggd.¹⁵

Förordningen om utbildning till polisman behöver ses över

Utredningens förslag innebär att en enskild student under ett års tid kommer att kunna vara krigsplacerad som reservpolis. Därefter kommer han eller hon att kunna anställas av Polismyndigheten och i stället krigsplaceras i den nya befattningen. Ifall polisstudenter ska bemanna den polisiära förstärkningsresursen behöver frågan om det ska finnas någon bortre

¹³ Se <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2025/04/fler-platser-vid-polisutbildningen-ska-undersokas/#:~:text=En%20central%20del%20i%20det%20arbetet%20handlar,polist%C3%A4theten%20minst%20ska%20motsvara%20genomsnittet%20i%20EU>.

¹⁴ Jfr betänkandet Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6). Se även Polismyndighetens remissvar, d.nr A100.938/2025.

¹⁵ Medarbetare som genom anställningsavtalet har en krigsplacering inom Polismyndigheten är ianspråktagen till myndigheten i sin helhet och är inte geografiskt bunden. Verksamhetsbehovet styr var medarbetare ska utföra sitt arbete vid höjd beredskap.

tidsgräns för hur länge en sådan student ska kunna vara krigsplacerad som reservpolis utredas vidare. I detta sammanhang noterar utredningen att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen – om det finns särskilda skäl – bl.a. kan göra avsteg från kravet på att den som anställs som polisassistent har genomgått grundutbildning.¹⁶ Möjlighet att göra undantag från det som föreskrivs om utbildning finns alltså redan idag enligt 13 § förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman. Det bör dock utredas om det t.ex. vid höjd beredskap och krig finns behov av att möjliggöra tydligare avsteg från regleringen om grundutbildningen till polisman.¹⁷ En sådan analys bör belysa hur den föreslagna förstärkningsresursen ska bemannas jämfört med det eventuella behovet av översyn av den nämnda förordningen för att långsiktigt säkerställa tillgång till ordinarie poliser.

Avsnitt 8.6.3 – 8.6.6 och 8.7.3

Polismyndigheten instämmer i huvudsak i utredningens bedömningar om att myndigheten i fredstid bör kunna hantera sitt personalbehov genom prioriteringar, omdisponering av personal och planerad tillväxt.¹⁸

Myndigheten tillstyrker förslaget att en reservpolis ska anses vara polisman. Det är även positivt att utredningen inte föreslår någon reglering av vilka uppgifter förstärkningsresursen ska ha, utan i stället anger att uppgifterna ska vara lämpliga. En flexibel organisation är en av de mest grundläggande förutsättningarna för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Polismyndigheten avstyrker dock utredningens förslag att förstärkningsresursen ska benämnas ”reservpolis”. Ytterligare överväganden bör göras innan begreppet införs för att öka attraktionen och tydligheten i vad uppdraget innebär. Alternativa begrepp, som beredskapspolis eller förstärkningspolis, bör övervägas.

Myndigheten tillstyrker utredningens förslag om repetitionsutbildning för reservpoliser som tidigare innehaft anställning vid Polismyndigheten men förordar att Polismyndigheten ges i uppdrag att utreda repetitionsutbildningens omfattning utifrån de individuella behoven. Vidare tillstyrks utredningens förslag att tilldelning av utrustning hanteras av Polismyndigheten. Polismyndigheten förordar att myndigheten ges i uppdrag att ytterligare utreda och ta ställning till såväl uniform som tjänstetecken. Även utredningens förslag gällande reservpoliser för de som tidigare innehaft anställning vid Polismyndigheten samt bedömning av ledtid baserat på denna

¹⁶ Se rubriken Polisstudenter och före detta polismän bör tas i anspråk, s. 567.

¹⁷ Polisutbildningen bedrivs i dag vid fem olika lärosäten med olika utformning och studietakt. Polismyndigheten har redan idag rådighet över aspiranterna under termin fem.

¹⁸ Se dock ovan, avseende skydd och bevakning.

kategori tillstyrks av myndigheten. Däremot förordar Polismyndigheten att myndigheten ges i uppdrag att utreda ledtid för polisstudenter, för det fall denna grupp bör ingå i den föreslagna polisiära förstärkningsresursen.

Avsnitt 9 Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen

Avsnitt 9.10.1 och 9.10.3

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning om att gällande regelverk om gränsövervakning i krig m.m. inte är ändamålsenligt. Det är angeläget att nuvarande reglering moderniseras.

Myndigheten har inte något att invända mot utredningens överväganden avseende vilka myndigheter som ska ingå i det föreslagna gränsövervakningssystemet. Polismyndigheten vill dock framhålla att ett ändrat omvärldsläge, i kombination med förändringar med anledning av exempelvis den s.k. screeningförordningen,¹⁹ som ingår i EU:s migrations- och asylpakt, kan innebära att förnyade överväganden i fråga om Migrationsverkets delaktighet behöver göras.

Avsnitt 9.11 – 9.11.12

Polismyndigheten är i huvudsak positiv till utredningens förslag i avsnitt 9.11.1–9.11.9, men lämnar följande synpunkter.

Avsnitt 9.11.1

Polismyndigheten anser att det är av stor vikt att terminologin är enhetlig när det gäller bestämmelserna vid t.ex. höjd beredskap och krig. Myndigheten har förståelse för behovet att klargöra när samverkan är förberedande och när samverkan har aktiverats. Dock bör införandet av nya begrepp noga övervägas, för att inte leda till begreppsförvirring.

Utredningen har övervägt om lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden (den s.k. gränsnära lagen) bör omfattas av den nya lagen, och landat i att det inte finns tillräckligt starka skäl för det. I en aktiv samverkansfas kan dock – enligt Polismyndighetens bedömning – kontroller med stöd av den gränsnära lagen utgöra ett viktigt verktyg för att upprätthålla Sveriges säkerhet. Därutöver bör kontroller som företas i de gränsnära områdena utgöra ett nödvändigt komplement till både gränsövervakning

¹⁹ Europaparlamentets och rådet förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

enligt den s.k. gränskodexen²⁰ och särskild kontroll enligt författningsförslaget i den nya lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamhet vid höjd beredskap. Detta i synnerhet om myndigheterna inte lyckas hejda personer i samband med t.ex. gränsövervakning. Polismyndigheten anser att det kan finnas skäl att fortsatt överväga om kontroller enligt den gränsnära lagen trots allt ska omfattas av den föreslagna ordningen, och därmed en förstärkt samverkan med berörda myndigheter även i denna verksamhet.

Avsnitt 9.11.2

Utredningen bedömer att Kustbevakningen ska delta i samordningen i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till myndighetens skyldigheter enligt utnyttjandeförordningen. Polismyndigheten instämmer i att det finns ett stort behov av en reglering som på ett tydligare sätt än idag ger parterna bättre förutsättningar för att använda och planera Kustbevakningens resurser på ett ändamålsenligt sätt. Mot bakgrund av att Sverige har en lång gräns mot vatten kan gränskontrollverksamheten och möjligheten till skydd och bevakning av objekt i närheten av vatten påverkas om personal från Kustbevakningen blir ianspråktaga av Försvarsmakten.

Avsnitt 9.11.3

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig myndighet, men att detta ansvar inte ska medföra någon beslutanderätt. Den samordningsansvariga myndigheten ska vid behov utse en chef att samordna insatser. Vilket ansvar en sådan chef ska ha kan enligt Polismyndigheten med fördel förtydligas i den fortsatta lagstiftningsprocessen.²¹

För att säkerställa att den nya lagstiftningen på ett tydligt sätt samspelar med befintliga samverkansstrukturer och på så sätt följer den s.k. likhetsprincipen, samt har goda möjligheter att snabbt generera resultat (i form av samordningsplaner, utbildning, övning m.m.) bör även kopplingen mellan Polismyndighetens samordningsansvar i den föreslagna lagen och myndighetens befintliga sektorsansvar tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Avsnitt 9.11.4

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att samverkan behöver ske både på nationell och regional nivå. Att samverkan på regional

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.

²¹ Se den föreslagna 3 § förordningen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.

nivå geografiskt ska utgå från civilområdena är inte nödvändigtvis lika självklart. Utredningen resonerar om olika myndigheters geografiska indelning, och civilområdesstrukturen är en faktor som samverkan kommer behöva ta hänsyn till. Dock är ingen av de som är utpekade som ansvariga myndigheter, Försvarsmakten inkluderad, organiserade regionalt utifrån civilområdesstrukturen. Såsom utredningen anger, ser förhållandena för gränsövervakning olika ut i landet. Sveriges Natomedlemskap och de nya planeringsförutsättningar som det för med sig är i detta perspektiv viktiga. Polismyndigheten anser därför att det bör överlåtas till de ingående myndigheterna att bestämma hur den regionala samverkan ska utformas.

Avsnitt 9.11.7

I författningsförslaget till den föreslagna lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap anges att en polisman och övriga tjänstemän ska ges befogenheter i samband med gränsövervakning enligt gränskodexen. För att förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena föreslås en polisman och övriga tjänstemän ha rätt att begära att personen stannar kvar för utredning, dock inte längre än nödvändigt, samt hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för sådan utredning. Här ser Polismyndigheten ett behov av förtydligande av hur de föreslagna befogenheterna förhåller sig till gränskodexen. In- och utresekontroller i Sverige sker huvudsakligen vid utpekade gränsövergångsställen. I vägledning i den s.k. Schengenhandboken²² ges en rekommendation om att sådana kontroller också ska genomföras om det upptäcks att personer har passerat eller försökt passera gränsen på ett olagligt sätt, genom att den patrullerande enheten för personerna till närmaste gränskontrollstation för att identifiera och registrera dem och ta deras fingeravtryck. Det är viktigt att det är tydligt för den operativa personalen vilka kontrollåtgärder som bör vidtas i vilka situationer.

Utredningen anser att det hade varit lämpligare att föra in vissa föreslagna bestämmelser i den ordinarie utlänningslagstiftningen i stället för i den nu aktuella lagen, särskilt eftersom utgångspunkten är att den nya lagen endast ska komplettera den ordinarie lagstiftningen. Utredningen har emellertid landat i att en reglering som ska gälla även i fredstid kan förutsätta andra överväganden som utredningen inte har haft utrymme att göra, varmed förslaget är att befogenheterna tills vidare ska regleras i den nya lagen.²³ Även om det kan finnas goda skäl till att ytterligare överväganden kan

²² Se EU-kommissionens rekommendation om inrättande av en gemensam "Praktisk handledning för gränsbevakningspersonal"[Schengenhandbok]: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/border-crossing_en

²³ Se avsnitt 9.11.7, s. 726.

behöva göras om de utökade befogenheterna ska gälla även i fredstid, anser Polismyndigheten att de föreslagna befogenheterna kan utgöra en viktig del i upprätthållandet av Sveriges säkerhet i fredstid samt i syfte att förebygga och avskräcka försök av t.ex. utländska statliga aktörer att beträda svenskt territorium olovligt. Frågan om dessa befogenheter ska införas även i utlänningslagstiftningen bör därför analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.²⁴

Avsnitt 9.11.10 och 9.11.12

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att den folkrättsliga statusen för personalen bör vara civil, med av utredningen angivna undantag.²⁵ Myndigheten är även positiv till att Polismyndigheten ska ha rätt att meddela föreskrifter om samverkan som bedöms nödvändiga.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Avsnitt 10 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Polismyndigheten anser att genomförandet av flertalet av förslagen, bl.a. avseende reservpoliser och det föreslagna gränsövervakningssystemet, kommer att bli mer omfattande och innebära högre kostnader än vad konsekvensavsnittet ger uttryck för.

Förslagen bedöms även få stor påverkan på Polismyndigheten, bl.a. genom behörighetshantering och tillgång till myndighetens it-utrustning. Anskaffning och användning av ny kommunikations- och it-utrustning ställer ytterligare krav på motsvarande utbyggnad av lagring och transmission. Allt detta är kostnadsdrivande på ett sätt som inte återspeglas i utredningen.

Avsnitt 10.4.1

Polismyndigheten vill understryka att avsteg från de antaganden som utredningen gör avseende kostnader för reservpoliser kan komma att innebära kraftiga fördyringar. Det är vidare svårt att bedöma ytterligare indirekta kostnader som sannolikt kommer att uppstå till följd av ökade behov av bl.a. lokaler, fordon och inköpsverksamhet. Enligt Polismyndighetens uppfattning har utredningen inte beaktat sådana kostnader. Polismyndigheten förordar därför att myndigheten ges i uppdrag att närmare utreda och göra en bedömning avseende kostnaderna för att inrätta och upprätthålla den föreslagna polisiära förstärkningsresursen.

²⁴ Jfr 9 kap. 2 § utlänningslagen och art. 8 i gränskodexen. I utlänningslagen anges dock att dessa befogenheter endast gäller vid inresekontroll men däremot inte vid utresekontroll.

²⁵ Notera dock även ovan, tidigare anförd synpunkt avseende Kustbevakningen.

Reservpolisen föreslås finansieras med redan aviserade medel för Polismyndighetens arbete med civilt försvar. Polismyndigheten har beviljats riktade medel för civilt försvar under perioden 2025–2030. Inom Polismyndigheten har ett arbete bedrivits där kritiska åtgärder har identifierats och prioriterats för finansiering genom dessa medel. De medel som Polismyndigheten beviljats inom ramen för civilt försvar avser enbart anslagsmedel och dessa kan således endast användas för avskrivningar och direktköp av produkt eller tjänst. I stort sett samtliga områden av de prioriterade åtgärderna avser större investeringar med en avskrivningstid om fem till tio år. Utifrån planeringen av de prioriterade åtgärderna tillkommer flera investeringar under åren 2026–2030 och avskrivningarna ökar därmed i takt med detta. Flera investeringar har en längre avskrivningsperiod än så och kommer därmed att belasta Polismyndigheten även efter 2030. De åtgärder som påbörjas under 2025 kommer således att pågå under hela perioden 2025–2030.

Samtliga medel som Polismyndigheten beviljats för perioden 2025–2030 är därmed redan tagna i anspråk utifrån myndighetens redan gjorda planering för andra prioriterade åtgärder. Mot denna bakgrund avstyrker Polismyndigheten förslaget avseende finansieringen av den polisiära förstärkningsresursen.

Avsnitt 10.4.2 och 10.4.3

Polismyndigheten har, som nämnts ovan, invändningar avseende förslaget om att Försvarsmakten ska ta ut merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stödet lämnas till polisen. Detsamma gäller bedömda konsekvenser i fråga om helikoptertransporter.

Avsnitt 10.4.4

Polismyndigheten vill framhålla att det är fråga om en merkostnad som uppstår på grund av förändrad lagstiftning. All finansiering av kostnader föreslås ske med anslagsmedel från den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030. Såsom Polismyndigheten konstaterat – avseende finansieringen av reservpoliser – är samtliga medel för myndigheten redan ianspråktagna. Polismyndigheten avstyrker därmed förslaget vad avser finansieringen även i denna del.

Övrigt

Avsnitt 11 Författningskommentar

I författningskommentaren avseende 12 § i den föreslagna lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamhet vid höjd beredskap anges att de ”tredje

och fjärde punkterna innehåller bestämmelser som rör befogenheter i samband med gränsövervakning enligt art. 13 gränskodexen och gäller såväl utlänningar som svenska medborgare”.²⁶ Artikel 13.1 i gränskodexen avser tydligt att personer som passerat en yttre gräns på ett olagligt sätt och som inte har rätt att vistas på den berörda medlemsstatens territorium ska gripas och bli föremål för förfaranden som respekterar direktiv 2008/115/EG.²⁷ Det s.k. återvändandedirektivet avser gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Polismyndigheten bedömer inte att gränskodexen medger att en skillnad görs mellan svenska medborgare och andra personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt unionsrätten, i fråga om kontroller vid yttre gräns. Mot denna bakgrund ser Polismyndigheten ett behov av ytterligare analys och förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Angående rapporten Ett ökat hamnskydd

I Transportstyrelsens rapport Ett ökat hamnskydd föreslår Polismyndigheten vara hamnskyddsmyndighet för de hamnar som omfattas av lagen (2006:1209) om hamnskydd och tillhörande förordning. Polismyndigheten har i remissvar²⁸ ställt sig positiv till förslaget men pekat på en del frågor som behöver utredas ytterligare. En analys kan komma att behöva göras även sett till hur de föreslagna ändringarna kommer att påverka utredningens förslag om stärkt samverkan i det föreslagna gränsövervakningssystemet.

Yttrandet har beslutats av rikspolischefen Petra Lundh efter föredragning av juristen Sigrid Ek. Vid den slutliga handläggningen har rättschefen Gunilla Hedwall och juristen Ida Salomonsson deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Petra Lundh

Sigrid Ek

²⁶ Se avsnitt 11.2, s. 846 f.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²⁸ Se Polismyndighetens remissvar, d.nr. A265.961/2025.

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli