

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Er referens
JU2025/01154

Vår handläggare
Anna Wagman Kåring

Remissvar gällande betänkandet *Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57)*

Sammanfattning av FOI:s synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på utredningen.

FOI fokuserar sitt remissvar på förslagen om polisens folkrättsliga ställning, stöd till polisen från Försvarmakten, helikopterfrågan samt gränsövervakningssystemet. FOI tillstyrker flera av förslagen och avråder från några.

Vi ansluter oss till utredningens bedömning om att polisen inte ska ha stridande uppgifter eller ställning som kombattant i krig, utan att alla poliser ska ha kvar sina fredstida polisiära befogenheter vid höjd beredskap och ha folkrättslig ställning som civilpersoner i krig.

Vad gäller stöd till polisen från Försvarmakten ansluter FOI sig till utredningens förslag att begränsningen till viss typ av resurs tas bort. Vi delar uppfattningen att det kan finnas anledning att utöka möjligheterna till stöd till polisen från Försvarmakten men ser risker med militär medverkan i polisiär verksamhet och bedömer att förslaget är för långtgående.

Vi ansluter oss till utredningens slutsatser om helikoptertillgång och helikopteranvändning i staten.

FOI delar slutsatsen att det behövs en förstärkning av gränskontrollsystemet i höjd beredskap och andra ansträngda lägen. Det är rimligt att införa en möjlighet till s.k. särskilda kontroller vid aktiv samverkan men däremot menar vi att grunden ”anledning att anta” brott är för svag för en så omfattande och ingripande åtgärd. FOI anser vidare att det är rimligt att det skapas möjligheter för Försvarmaktens personal att kunna genomföra person- eller varukontroller vid gräns men bedömer att utredningens förslag i vissa delar är för långtgående.

Utveckling av FOI:s synpunkter

Vi vill inledningsvis framhålla att vi delar utredningens uppfattning att hotbilden idag är komplex och att det blivit svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Allt detta ställer nya krav på flexibilitet, samordning och samverkan mellan berörda myndigheter, i såväl fred som krig. Vi instämmer därför i många av utredningens förslag. Det finns dock förslag som FOI anser behöver begränsas, avgränsas, förtydligas eller ytterligare belysas.

FOI:s synpunkter utgår från ansvarsprincipen och ett totalförsvarsperspektiv. Polisen bidrar bäst till totalförsvaret och försvaret av riket genom att fullgöra sina ordinarie uppgifter även under höjd beredskap och krig. Det finns skäl att hålla isär civila och militära uppgifter, inte minst på grund av skillnaderna i polisens och militärens grundutbildning. Vi ser goda möjligheter till samverkan civila myndigheter emellan, samt mellan polis och militär i uppgifter som inte direkt berör civilbefolkningen.

FOI lämnar härutöver följande synpunkter och kommentarer på förslagen i utredningen. FOI:s synpunkter nedan följer utredningens disposition.

Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

FOI tillstyrker utredningens förslag om att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen ska upphävas samt förslagen om ändringar i berörd författning. Det är välkommet att utredningen föreslår en ordning som är folkrättsligt korrekt, följer ansvarsprincipen samt bidrar till både folkrättslig tydlighet och organisatorisk klarhet i totalförsvaret.

Den nuvarande svenska regleringen är från 1943 och sedan dess har den internationella humanitära rätten utvecklats med starkare skydd för civila och tydligare reglering av kombattantstatus. Den folkrättsliga utgångspunkten är, i vart fall sedan 1977, att poliser har civil status men kan införlivas i de väpnade styrkorna och bli kombattanter.

Ur ett totalförsvarsperspektiv vill FOI understryka att både det militära och det civila försvaret behövs, samt att vissa poliser med dagens ordning kan komma att ingå i det militära försvaret genom krigsplacering i militär befattning. Det kan finnas ett behov av att ta polisen i anspråk inom det militära försvaret, särskilt i det inledande skedet av en väpnad konflikt. Polisen har en stor geografisk spridning och dess organisation möjliggör en kort inställetid. Som utredningen visar är dock de för Försvarsmakten

relevanta polisiära resurserna även av stor betydelse för polisens egna uppgifter, vilka både väntas bli fler, mer utmanande och viktigare under väpnad konflikt.

Vi anser vidare att det medför en risk att göra avsteg från ansvarsprincipen genom att en profession under mycket svåra förhållanden ska lösa en uppgift som avviker från den ordinarie uppgiften och som man inte utbildats för.

Polisen kan som utredningen visar stödja det militära försvaret genom fullgörande av sina ordinarie uppgifter, inkluderat att tidigt upptäcka, utreda och lagföra antagonistiska handlingar, utreda krigsförbrytelser och upprätthålla ordning och säkerhet. Det har visat sig bidra till såväl en ökad försvarsvilja som faktiska möjligheter för den militärt utbildade delen av befolkningen att kunna delta i försvaret.

Den nuvarande svenska ordningen kan också ge upphov till folkrättsliga och reella risker i och med att kombattanter och den egendom som de nyttjar är militära mål i väpnad konflikt. Framförallt kan detta medföra risker för civilbefolkningen eftersom poliser och polisstationer av nödvändighet finns där civilbefolkningen finns. Detta menar FOI är ett starkt argument för att polisen som helhet bör ha civil status och att det inte är lämpligt att polisen växlar mellan uppgifter av civil och militär karaktär eller att delar av polisen har kombattantstatus. Detta är dock ingen garanti för att civilbefolkningen inte drabbas – erfarenheter från Ukraina visar att en motståndare inte alltid tar hänsyn till vem som är civil eller kombattant.

Stöd till polisen från Försvarsmakten

Det är enligt FOI:s mening positivt att begränsningen till en viss typ av resurs tas bort. FOI bedömer däremot att utredningen inte kan visa tillräckliga underlag för förslaget att stöd ska kunna lämnas till fler brott. Vi vill särskilt belysa utredningens diskussion om ordningsstörningar. Enligt utredningen ska det endast i yttersta undantagsfall vara möjligt för Försvarsmakten att stödja polisen vid våldsamma upplopp eller mycket allvarliga ordningsstörningar. Det är "...utredningens uppfattning att användningen av Försvarsmaktens personal, som saknar nödvändig specialistkompetens och övning i att hantera allvarliga ordningsstörningar eller våldsamma upplopp, så långt möjligt bör undvikas för att ingripa mot ordningsstörningar". Det innebär således att det *inte utesluts* att det kan förekomma tillfällen då militär skulle kunna användas vid upplopp och ordningsstörningar. Det är i sådana fall en i ordets rätta bemärkelse historisk förändring. Sedan 1931 har det i Sverige funnits en skarp och otvetydig skiljelinje som markerat att militär personal inte under några omständigheter hanterar upplopp eller ordningsstörningar. Utredningen diskuterar på flera ställen hur fundamental Ådalen-händelsen varit för den svenska politiska utvecklingen, och påpekar – som framgår ovan – att Försvarsmaktens personal saknar nödvändig specialistkompetens och övning. Vi anser att intresset av att Försvarsmakten ges utökade möjligheter att ge stöd till polisen i utredningens förslag inte tillräckligt har diskuterats ur demokratihänseende

eller gentemot motstående rättighets- och rättssäkerhetsintressen. I vår mening måste utredningens förslag i dessa delar förtydligas, avgränsas och exemplifieras.

Utredningens förslag att det ska vara möjligt för Försvarmakten att lämna stöd för att ingripa mot ”annan brottslig verksamhet” i stället för misstankar om ett visst konkret eller specifikt brott gör att tröskeln för att Försvarmakten ska kunna ingripa sänks betydligt. FOI utesluter inte att det kan vara nödvändigt men anser att det hade behövt diskuteras närmare och förtydligas i lag.

När riksdagen 2006 beslutade om att Försvarmakten skulle kunna lämna stöd till polisen vid terrorismbekämpning fanns det, i och med att Försvarmakten har vissa uppdrag kopplade till terrorhot, en tydlig logik i detta. En utökad användning av Försvarmaktens personal i brottsbekämpningen skulle således innebära ett betydande avsteg från den etablerade ordningen.

FOI ställer sig vidare frågande till utredningens förslag att kravet på lämplig utbildning och erfarenhet i lag tas bort. Det framstår för FOI som något paradoxalt att utredningen å ena sidan slår fast att Försvarmaktens personal saknar utbildning och erfarenhet av polisiärt arbete, å andra sidan föreslår att kravet tas bort. Utredningens tanke om att myndigheterna även utan lagkrav på utbildning kommer att tillgodose behoven motsägs av utredningens egen bedömning att förslagen ska rymmas inom befintlig budget. I avsnittet om kostnadsberäkningar står att ”...det föreslagna regelverket ställer inte krav på några mer omfattande utbildningar av Försvarmaktens personal” och utredningen ”...bedömer därför att dessa utbildningar inte kommer att bli så omfattande”.

Detta måste särskilt beaktas mot bakgrund av utredningen efter Göteborgskravallerna 2001, som visade att många av poliserna hade otillräckliga kunskaper för de uppgifter som mötte dem, saknade enhetlig utrustning och inte var samtränade. Den utredningen betonade därför vikten av enhetlig utrustning, och en enhetlig utbildning utifrån en nationell modell med en bestämd taktik och ett gemensamt språk. För detta bedömdes poliserna behöva hög kompetens i samhällsfrågor, kommunikation och konflikt-hantering i våldsförebyggande syfte. Vidare underströks att det var av största vikt att de som leder polisinsatser under svåra förhållanden får ordentlig utbildning och träning. Liknande erfarenheter gjordes efter de s.k. påskupploppen 2022. Polisen konstaterade att deras förmåga att förebygga och möta våldsamma upplopp inte hade prioriterats inom myndigheten, och myndigheten hade brustit i att genomföra förslag från sina egna utvärderingar. Vidare hade polisens sätt att leda insatsen medfört friktioner.

Utifrån dessa erfarenheter och slutsatser framstår det för FOI som svårt att förstå varför lagkraven på utbildning och övningar tas bort, samtidigt som Försvarmakten föreslås kunna bistå polisen i fler uppdrag. Om regeringen går vidare med förslaget om ökat stöd från Försvarmakten till polisen anser vi att även den nya lagen bör ställa krav på lämplig utbildning och nödvändiga kunskaper.

Det skulle kunna argumenteras för att kravet på lämplig utbildning och nödvändiga kunskaper inte behövs eftersom utredningen föreslår att Försvarsmaktens personal ska stå under polisiär ledning när den används i polisiär verksamhet för uppgifter som kräver polisiära befogenheter. Det finns däremot inte enligt utredningens förslag något krav på att den som leder insatsen måste vara på plats rent fysiskt. Det försvårar förmedlingen av uppdraget, särskilt med tanke på att polisiär och militär planering och taktik använder olika terminologi. Vi vill framhålla att kravet på polisiär ledning är viktigt. Samtidigt ser vi inte att kravet på polisiär ledning i sig i tillräckligt hög grad säkerställer att insatser genomförs enligt lämplig och beslutad taktik.

Mot bakgrund av ovan förda resonemang bedömer vi att förslaget om utökade befogenheter för Försvarsmaktens personal vid stöd till polisen inte är tillräckligt väl avvägt mot den enskildes rättssäkerhet.

Helikoptertillgång och helikopteranvändning i staten

FOI ansluter sig till utredningens slutsatser om helikoptertillgång och helikopter-användning i staten.

Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen

FOI delar utredningens slutsats att det behövs en förstärkning av gränskontrollsystemet i höjd beredskap och andra ansträngda lägen. Vi har dock i vissa delar svårt att bedöma omfattningen av förslagen samt avstyrker några förslag.

Som utredningen påpekar är det polisen som, i samråd med övriga ansvariga myndigheter, beslutar om hur samordningen ska organiseras på regional nivå men vi vill ändå framhålla att det vore olyckligt ur ett totalförsvarsperspektiv om någon annan indelning valdes än de sex civilområdena.

Utredningen föreslår en möjlighet för Polismyndigheten att vid aktiverad samverkan besluta om s.k. särskilda kontroller. Av författningskommentaren framgår att en särskild kontroll inte bör pågå längre än ett dygn, men att det inte kan uteslutas att det i speciella undantagsfall kan bli aktuellt med kontroll som pågår något längre tid. FOI anser att det är rimligt att polisen ges en möjlighet att genomföra den här sortens kontroller. Vi bedömer dock att formuleringen att beslut om särskild kontroll får fattas om det finns "anledning att anta" att en eller flera personer har begått eller står i begrepp att begå ett brott behöver preciseras, eftersom formuleringen "anledning att anta" sätter en alltför låg tröskel. Vi ställer oss vidare frågande till utredningens förslag att göra undantag från rättegångsbalkens regler för hur kroppsvisitation och kroppsbesiktning ska genomföras. Med tanke på att åtgärden kan beröra ett stort antal personer som det inte finns någon brottsmisstanke mot bedömer vi att det inte är

försvarbart att ta bort rättegångsbalkens krav på vittne samt att kroppsvisitationen/kroppsbesiktningen genomförs inomhus.

FOI anser att det är rimligt att det *på något sätt* skapas möjligheter för Försvarsmaktens personal att under aktiverad samverkan kunna genomföra en person- eller varukontroll vid gräns. I dessa delar saknar vi dock underlag för att kunna bedöma i vilken omfattning Försvarsmakten kan tänkas bidra, liksom fullt ut vad syftet med förslaget är. Utredningen beskriver nämligen å ena sidan att Försvarsmaktens stöd endast är aktuellt i undantagsfall och att befogenheterna ska vara av interimistisk karaktär, t.ex. om Försvarsmakten råkar vara på plats i t.ex. fjällterräng och i väntan på att civil personal anländer. Å andra sidan skriver utredningen att Försvarsmaktens stöd kan komma att bidra till att stärka försvarets förmåga att hävda rikets territoriella integritet, vilket måste uppfattas bygga på mer kontinuerliga och återkommande insatser för att kunna ge en sådan effekt.

Ytterligare en faktor som gör förslaget svårt att värdera är att Försvarsmaktens befogenheter endast ska kunna utövas under aktiv samverkan, samtidigt som utredningen bedömer att Försvarsmaktens ”utrymme att bistå med dessa uppgifter sannolikt är begränsat i krig”.

FOI har därför svårt att bedöma omfattningen och karaktären på de insatser som Försvarsmakten kan komma att bidra med. Utredningen skriver själv att de befogenheter som utredningen föreslår i flera avseenden är ”mycket långtgående” men vi har svårt att avgöra om befogenheterna är försvarbara, liksom om förslaget kan väntas öka effektiviteten i gränskontrollarbetet. Detta särskilt som Försvarsmakten inte har någon uppgift i den ordinarie gränskontrollen, vilket gör att kunskapen om hur gränskontroller regleras och genomförs kan förväntas vara låg. Vi anser därför att förslagets omfattning behöver förtydligas och konkretiseras.

Eftersom försvarsmaktspersonal föreslås få samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman när man bistår i polisens kontrollverksamhet kommer personalen att omfattas av skjutkungörelsens bestämmelser. Utredningen anser att frågan om användning av skjutvapen hos försvarsmaktspersonal vid aktiv samverkan är något som ansvariga myndigheter bör avgöra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och rådande läge, och utredningen anser därför att det inte bör göras någon generell begränsning i fråga om försvarsmaktspersonalens användning av skjutvapen i verksamhet enligt den föreslagna lagen. FOI anser däremot att det är av största vikt att i förväg klargöra försvarsmaktspersonalens användning av skjutvapen vid aktiv samverkan.

Datum

2025-10-03

Beteckning

FOI-2025-1048:1

Detta remissvar har beslutats av överdirektör Lena Nyberg efter föredragning av forskare Anna Wagman Kåring. I den slutliga handläggningen har även generaldirektör Jens Mattsson, enhetschef Sara Brunnberg, förste forskare Anna Andersson och jurist Alexander Engvers deltagit.

.....
Lena Nyberg.....
Anna Wagman Kåring

Sändlista:

ju.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till ju.I4@regeringskansliet.seFör kännedom

Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Stabschef

AC