



Skr.  
1987/88:153

# Regeringens skrivelse

1987/88:153

om vissa åtgärder i anledning av 1977 års  
tilläggsprotokoll till 1949 års  
Genèvekonventioner angående skydd för  
krigets offer, m. m.

---

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits upp i  
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 mars 1988.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Roine Carlsson*

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas de åtgärder som regeringen vidtagit sedan riksdagen  
år 1979 godkänt 1977 års tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonventioner  
angående skydd för krigets offer. I skrivelsen redovisas också vissa andra  
åtgärder som har anknytning till den internationella humanitära rätten i  
väpnade konflikter.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 1988

Närvarande: statsministern I. Carlsson, ordförande, statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsrådet R. Carlsson

---

## Skrivelse om vissa åtgärder i anledning av 1977 års tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer, m. m.

### 1 Inledning

Folkrättens regler avseende den humanitära rätten i väpnade konflikter har fortlöpande reviderats och vidareutvecklats, ofta med utgångspunkt i erfarenheterna från större väpnade konflikter.

År 1949 tillkom de fyra Genèvekonventionerna angående skydd för krigets offer, m. m. på grundval av krigföringens utveckling under andra världskriget. Sverige har i likhet med nästan samtliga FN:s medlemsstater ratificerat konventionerna (prop. 1953:57, SÖ 1953:14–17).

Vid plenarmöte den 8 juni 1977 i Genève antogs enhälligt två tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna. Till grund för dessa låg till betydande del erfarenheter från konflikter efter andra världskriget. Tilläggsprotokollen godkändes av riksdagen våren 1979 (prop. 1978/79:77, UU 24, rskr. 161, SÖ 1979:22–23).

En förteckning över vilka stater som har ratificerat tilläggsprotokollen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Den 29 juni 1978 bemyndigade regeringen chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté för att utreda och lämna förslag om tolkning och tillämpning av samt information och undervisning om folkrättens regler under krig, neutralitet och ockupation.

Kommittén<sup>1</sup> som antog namnet folkrättskommittén har avgett betänkan- dena (SOU 1979:73) Krigets lagar och (SOU 1984:56) Folkrätten i krig.

En sammanfattning av betänkandet Folkrätten i krig bör fogas till proto- kollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Det sistnämnda betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissmyndigheterna och svaren bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

<sup>1</sup> Ledamöter hovrättspresidenten Carl-Ivar Skarstedt, ordförande, ambassadören Bo Johnson Theutenberg, generallöjtnanten Carl Björemann, byråchefen Roland Lundquist, justitierådet Johan Munck samt kommandören av första graden Torgil Wulff.

### *Folkrättsdelegationens rådgivande utskott*

Bland de frågor som behandlas i tilläggsprotokollen är betydelsen av att folkrättsreglerna får en omfattande spridning. Genom ratificeringen av protokollen har Sverige åtagit sig att sprida information och kunskap om konventionernas regler.

Enligt folkrättskommittén måste folkrättsarbetet i fortsättningen vila på en fast och i framtiden hållbar grund. Det bör säkerställas att undervisning och information om folkrättsreglerna ingår som en bestående och naturlig del av den vanliga fredsverksamheten. Samtidigt måste enligt kommittén undervisningsmaterial som tagits fram hållas aktuellt och utvecklas. Det måste också finnas en fast punkt i den centrala organisationen, från vilken vidareutvecklingen av folkrättsundervisningen kan följas och överblickas. Enligt kommittén bör denna del av den centrala organisationen också ha till uppgift att ta hand om och föreslå lösningar av uppkommande nya tillämpningsproblem och att ta initiativ till förbättringar inom tillämpningsområdet liksom att yttra sig över och ta ställning till uppkommande tolkningsfrågor.

Kommittén diskuterade var dessa uppgifter lämpligen borde fullgöras. Enligt kommittén talade flera skäl för att de borde ligga hos regeringskansliet och i första hand försvarsdepartementet. Som hittills borde arbetet ske tillsammans med berörda departement främst utrikesdepartementet. Folkrättskommittén föreslog därför inrättande av en särskild nämnd bestående av ett begränsat antal personer med kompetens inom det folkrättsliga området. Nämnden borde, förutom det som har angetts ovan, följa undervisnings- och informationsläget och lämna synpunkter på tillämpningen av folkrätten i krig.

Regeringen anslöt sig i beslut den 19 december 1985 i princip till vad kommittén anfört om det fortsatta folkrättsarbetet. Den föreslagna nämnden borde dock inte inrättas som ett särskilt organ. De uppgifter som föreslagits för nämnden borde enligt regeringen kunna fullgöras av den till utrikesdepartementet knutna folkrättsdelegationen. Regeringen uppdrog därför åt folkrättsdelegationen att i de former delegationen själv beslutar fullgöra de uppgifter som enligt folkrättskommitténs förslag skulle fullgöras av en särskilt inrättad rådgivande nämnd för folkrättsfrågor.

Folkrättsdelegationen beslöt med stöd av regeringens nämnda beslut att knyta till sig ett särskilt rådgivande utskott för utbildning och tillämpning av folkrättens regler i krig.

Till utskottets ordförande utsåg delegationen hovrättspresidenten Carl-Ivar Skarstedt. Delegationen beslöt vidare att överbefälhavaren, överstyrelsen för civil beredskap, statens räddningsverk, socialstyrelsen samt Svenska röda korset skulle vara representerade i utskottet med var sin ledamot. Styrelsen för psykologiskt försvar är sedan hösten 1987 också representerad i utskottet.

*Polisens ställning i krig*

Regeringen har i proposition (prop 1985/86: 15) lämnat förslag om polisens ställning i krig.

Propositionen har inte godkänts av riksdagen (JuU 1985/86:37, rskr. 313).

I prop. 1987/88:6 om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara uttalade föredragande statsrådet att han inte i det sammanhanget ämnade ta upp frågan på nytt men att han avsåg att föranstalta om ytterligare underlag i saken.

I riksdagsärendet avgav försvarsutskottet ett yttrande till konstitutionsutskottet (KU 1987/88:16 sid. 9 ff). Försvarsutskottet konstaterade i yttrandet att det med den inriktning som återfanns i propositionen enligt utskottets mening förelåg förutsättningar för den breda politiska enighet som inte kunde uppnås vid behandlingen av propositionen om polisens ställning. Frågan berördes inte ytterligare under den fortsatta behandlingen av ärendet i riksdagen.

*Folkrättsliga rådgivare*

I artikel 82 i 1977 års tilläggsprotokoll I sägs att de fördragsslutande parterna alltid skall se till att juridiska rådgivare finns till hands för att ge de militära befälhavarna på lämplig nivå råd om tillämpningen av Genèvekonventionerna och protokoll I och om lämplig undervisning av de väpnade styrkorna. Folkrättskommittén lämnade också förslag om detta.

Regeringen har med anledning härav beslutat om förordning (1986:1029, ändrad senast 1988:62) om folkrättsliga rådgivare inom försvarsmakten. I förordningen, som trädde i kraft den 1 januari 1987, föreskrivs att det i krigsorganisationen skall finnas befattningar för folkrättsliga rådgivare till det antal som överbefälhavaren bestämmer. De skall vara placerade i högre staber och ha till uppgift att ge militära chefer råd om hur folkrättens regler i krig och under neutralitet skall tillämpas samt delta i stabernas planläggning. I försvarsmaktens fredsorganisation skall det enligt förordningen finnas sju folkrättsliga rådgivare, en placerad hos överbefälhavaren och en hos varje militärbefälhavare. Rådgivarna skall medverka i undervisningen av försvarsmaktens personal om hur folkrättens regler i krig och under neutralitet skall tillämpas och i övrigt ge resp. chef råd i folkrättsliga frågor.

Rådgivarna i fredsorganisationen har utsetts av överbefälhavaren och börjat bedriva verksamhet. Uppbyggnad av krigsorganisationen pågår.

I beslut den 29 oktober 1987 har regeringen uppdragit åt överstyrelsen för civil beredskap att efter samråd med överbefälhavaren överväga om särskilda åtgärder erfordras för att tillgodose behovet av expertis i folkrättsfrågor även inom den civila delen av totalförsvaret. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 1988.

*Totalförsvarspersonalens folkrättsliga ställning*

I förordningen (1987:971, ändrad senast 1988:69) om totalförsvarspersonalens folkrättsliga ställning, m. m. har regeringen gett vissa föreskrifter

till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter.

I förordningen anges vilken personal som skall anses ha folkrättslig ställning som kombattanter, civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal och sjuälvårdspersonal. I förordningen sägs att polismän skall anses som kombattanter då de deltar i rikets försvar enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. Vidare finns bestämmelser om civila personer som åtföljer stridskrafterna utan att direkt tillhöra dessa. Föreskrifterna om personalens folkrättsliga ställning gäller bara då vederbörande tjänstgör i sin befattning. Detta innebär att växling av folkrättslig ställning är möjlig.

I förordningen föreskrivs att vissa kategorier av totalförsvarets personal skall vara försedda med identitetskort och andra kännetecken under tid när folkrättens regler i krig m. m. är tillämpliga. Det ankommer på resp. myndighet att i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att personalen skall kunna förses med identitetshandlingar och kännetecken. Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna dessa förberedelser inom totalförsvarets civila del.

I förordningen föreskrivs också att överbefälhavaren samt de funktionsansvariga myndigheter som anges i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del skall se till att personalen inom resp. verksamhetsområde får en tillfredsställande utbildning och information om hur folkrättens regler i krig och under neutralitet skall tillämpas. Överstyrelsen för civil beredskap skall därvid samordna utbildningen inom totalförsvarets civila del.

Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1988.

#### *Utmärkning av anläggningar m. m.*

Till frågor som behandlades i tilläggsprotokollen och som folkrättskommittén övervägt och lämnat förslag om hör utmärkning av civilförsvars- och sjukvårdsanläggningar, civilförsvars- och sjukvårdsmateriel samt anläggningar som innehåller s. k. farliga krafter. Den sistnämnda kategorin omfattar enligt tilläggsprotokoll I dammar, vallar och kärnkraftverk som, om de anfalls, kan förorsaka utlösandet av farliga krafter med åtföljande svåra förluster bland civilbefolkningen.

Regeringen har i beslut den 29 oktober 1987 uppdragit åt statens räddningsverk att belysa behovet och omfattningen av utmärkning med den internationella civilförsvarsymbolen av civilförsvarsanläggningar såsom ledningscentraler och andra skyddade uppehållsplatser för civilförsvarsorganisationen, av skyddsrum och skyddade utrymmen för befolkningen och av civilförsvarsmateriel samt beräkna kostnaderna för detta. Konsekvenserna av att anläggningar utmärks på allmänna kartor skall redovisas liksom också lämpligheten av att genomföra utmärkning redan i fredstid. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1988.

Regeringen uppdrog i beslut den 19 december 1985 åt socialstyrelsen att lämna förslag till plan för produktion, tillverkning, förrådshållning och fördelning av identitetshandlingar och rödakorsarmbindlar avsedda för

personal för den civila hälso- och sjukvården i krig. Socialstyrelsen redovisade uppdraget den 20 oktober 1986.

På grundval av socialstyrelsens förslag uppdrog regeringen den 26 november 1987 åt överstyrelsen för civil beredskap att i samråd med socialstyrelsen uppta förhandlingar med tillverkare om inhemsk produktion av 400 000 rödakorsarmbindlar för hälso- och sjukvårdspersonalen. Avsikten är att de färdiga armbindlarna sedan av socialstyrelsen skall fördelas till sjukvårdshuvudmännen.

Socialstyrelsen har nyligen till regeringen redovisat ett förslag hur ett personalredovisningssystem skall utformas för fördelning och krigsplacement av hälso- och sjukvårdspersonal. Avsikten är att inom detta system även söka integrera framställning och tilldelning av identitetskort för denna personal. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I 1987 års försvarsbeslut anförs bl. a. att civila sjukvårdsanläggningar redan i fred bör utmärkas med rödakorstecken synliga från luften samt att sjukvårdshuvudmännen bör ha ansvaret för att sådana åtgärder genomförs.

I beslut den 29 oktober 1987 har regeringen uppdragit åt socialstyrelsen att redovisa behovet av utmärkning av civila hälso- och sjukvårdsanläggningar vad avser identifiering såväl från luften som från marken. Efter samråd med sjukvårdshuvudmännen skall socialstyrelsen vidare utarbeta förslag till hur utmärkningen skall kunna utföras samt beräkna kostnaderna för detta. Möjligheterna att större sjukhus anges på allmänna kartor med rödakorssymbolen skall undersökas efter samråd med lantmäteriverket. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1988.

Frågan om skydd av vissa anläggningar och installationer som innehåller s. k. farliga krafter har behandlats av folkrättskommittén. Regeringen har i beslut den 29 oktober 1987 uppdragit åt statens energiverk att med utgångspunkt i vad folkrättskommittén föreslagit kartlägga vilka dammar och kärnkraftverk som är av sådan natur att anfall mot dem kan ge upphov till farliga följder och resultera i svåra civila förluster. Energiverket skall belysa behovet och möjligheterna av att genomföra utmärkning av dammar och kärnkraftverk. Möjligheten att ange dessa anläggningar på allmänna kartor med den internationella symbolen för anläggningar innehållande farliga krafter skall undersökas efter samråd med lantmäteriverket. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1988.

### *Utbildningsfrågor*

Folkrättskommittén fann efter en kartläggning av kunskaperna i folkrätt att det var angeläget att den allmänna kunskapsnivån snarast möjligt höjdes. Kommittén konstaterade att utbildning i folkrätt – som även omfattade tilläggsprotokollen – hade inletts och intensifierats inom försvarsmakten och hos vissa civila myndigheter bl. a. dåvarande civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar, socialstyrelsen samt inom flera organisationer, främst Svenska röda korset.

Överbefälhavaren lade år 1981 fast bl. a. utbildningsmål samt metoder och övningsätt för utbildningen i folkrätt inom försvarsmakten. Överbe-

fälhavaren föreskriver bl. a. det minsta antalet timmar som utbildningen fordrar. Utbildningstiden varierar från 3 timmar för värnpliktiga i allmänhet till 8–12 timmar vid militärhögskolans högre kurser. Särskilda kurser har vidare anordnats för vissa högre befattningshavare inom försvarsmakten även omfattande de tidigare nämnda folkrättsliga rådgivarna.

Överbefälhavarens bestämmelser – som för närvarande är under översyn – gäller dock endast militär personal inkl. frivilligpersonal och inte de i fred civilt anställda tjänstemän som tas i anspråk i den militära krigsorganisationen. Utbildning i folkrätt för den civila personalen vid myndigheter som lyder under försvarsdepartementet övervägs inom ramen för den av regeringen tillsatta utredningen (Fö 1985:03) för översyn av utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets område. Utredningens betänkande väntas föreligga under våren 1988.

Inom den civila delen av totalförsvaret bedrivs viss begränsad utbildning i folkrätt. Statens räddningsverk anpassar i sin civilförsvarsutbildning folkrättsutbildningen för civilförsvarsbefäl på olika nivåer. Utbildningstiden omfattar 1–4 timmar. Ett särskilt utbildningspaket har utarbetats år 1985 av dåvarande civilförsvarsstyrelsen. Vidare kan nämnas att personalen inom den civila hälso- och sjukvården får utbildning i folkrätt under 1–2 timmar i den utbildning som sker inom ramen för socialstyrelsens beredskapsverksamhet. Härvid utnyttjas ett utbildningspaket utarbetat år 1982. Vidare ingår folkrätten som delavsnitt i ett år 1987 utgivet utbildningspaket för den civila hälso- och sjukvården vid katastrofer och i krig.

Bland de frivilliga försvarsorganisationerna intar Svenska röda korset en särställning vad gäller folkrättsarbetet genom att organisationen som ett naturligt led i sin verksamhet medverkar till den humanitära rättens upprätthållande och utveckling. Svenska röda korset verkar härvidlag såväl internationellt – främst genom Internationella rödakorskommittén – som nationellt. På det nationella planet genomförs utbildning i humanitär rätt, seminarier, kampanjer samt andra åtgärder för att sprida kunskaper och förståelse för den humanitära rätten.

### *Övriga frågor*

Den 27 maj 1982 beslöt riksdagen att ratificera konventionen om förbud mot eller inskränkning i användning av vissa konventionella vapen, som anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar (prop. 1981/82:206, UU 27, rskr. 347, SÖ 1982:27). Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen år 1974 tillkallade en delegation för folkrättslig granskning av vapenprojekt för det svenska militära försvaret.

I proposition (prop. 1985/86:9) om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m. har bl. a. frågor om folkrättsbrott behandlats. Riksdagen har godkänt propositionen (JuU 1985/86:24, rskr. 213). Regler om folkrättsbrott finns i 22 kap. 6 § brottsbalken.

Genom efterforskningsförordningen (1980:489) har regeringen utfärdat bestämmelser rörande efterforskning av personer som är skyddade enligt 1949 års Genèvekonventioner m. fl. samt om efterforskningsbyråns organisation och verksamhet. Vidare lämnas i förordningen bestämmelser för

den särskilda delegation som skall planlägga efterforskningsbyråns verksamhet.

Skr. 1987/88:153

Regeringen uppdrog genom beslut den 3 april 1986 åt statens invandrarverk att utreda och lämna förslag rörande den framtida utformningen av beredskapen för mottagande och omhändertagande av flyktingar under kriser och i krig. Invandrarverket överlämnade sina överväganden och förslag till regeringen i maj 1987. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del har regeringen fastställt att statens invandrarverk är funktionsansvarig myndighet för funktionen Flyktingverksamhet. Överväganden pågår hur detta funktionsansvar även skall kunna inrymma folkrättsliga åtgärder bl. a. omfattande ansvar för upprättande av sådana identitetskort för barn som anges i 1977 års tilläggsprotokoll I.

### 3 Fortsatta åtgärder

I regeringens anvisningar till totalförvarsmyndigheterna avseende dessas programplanering för den närmaste perioden föreskrivs att åtgärder skall inplaneras enligt förordningen (1987:971) om totalförvarspersonalens folkrättsliga ställning, m. m.

På grundval av det underlag som regeringen infortrat till den 1 oktober 1988 från statens räddningsverk, socialstyrelsen och statens energiverk avser jag att under budgetåret 1988/89 ta ställning till frågan om omfattning och genomförande av utmärkning av anläggningar m. m. med vederbörliga folkrättsliga internationella symboler.

I tilläggsprotokoll I anges vissa särskilda signaler, som kan utnyttjas för identifiering av olika slag av sjuktransportmedel såsom ambulansluftfartyg, sjukvårdsfordon och sjukvårdsfartyg. Enligt protokollet är användning av sådana signaler frivillig. Jag överväger att låta studera denna fråga ytterligare och avser att återkomma till regeringen i ärendet.

I regeringens direktiv till folkrättskommittén (dir. 1978:61) angavs att "vissa delar av Genèvekonventionerna och tilläggsprotokollen har en så grundläggande humanitär betydelse, att det skulle vara av värde om undervisning om dessa avsnitt meddelas till all ungdom i skolåldern och i lämplig utsträckning också till övriga medborgare." – – – "Ansvaret för att genomföra sådana undervisningsuppgifter bör i första hand ligga på myndigheter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde och på Svenska röda korset".

Folkrättskommittén lämnade synpunkter och förslag rörande såväl ungdomsskolor som universitet och högskolor bl. a. vad rör mål för undervisningen, målgrupper, medel och metoder.

Jag har den principiella inställningen att en bred allmän information om den humanitära rätten i väpnade konflikter bör meddelas hela den svenska allmänheten. Informationen bör härvid vara enkel och konkret. Allmänhetens behov kan tillgodoses genom insatser t. ex. inom kursverksamheten, utbildningsradion, studiecirkelverksamheten, massmedier m. m.

En av de viktigaste målgrupperna för denna information utgör enligt min mening eleverna i skolan. Undervisning i skolan om detta skulle kunna bidra till att på sikt uppnå målet att åstadkomma en bred spridning av kunskaperna om de folkrättsliga reglerna.

I det förslag till ny kursplan för gymnasieskolan i ämnet samhällskunskap som skolöverstyrelsen år 1987 lämnade till regeringen finns ett nytt huvudmoment Internationella relationer. Folkrätt finns upptaget som exempel på vad som kan ingå i det nya huvudmomentet. Skolöverstyrelsen har vidare fått regeringens uppdrag att utarbeta ett program för skolans internationalisering. Även här bör utbildningsinsatser bli aktuella vad avser folkrätt.

Inom ramen för verksamheten inom folkrättsdelegationens rådgivande utskott har Svenska röda korset med egna medel och med statligt ekonomiskt bidrag samt i samarbete med bland annat skolöverstyrelsen, överstyrelsen för civil beredskap och styrelsen för psykologiskt försvar påbörjat ett projekt som syftar till att utarbeta ett i första hand för skolan och allmänheten avpassat utbildningsmaterial om folkrätten i krig. Avsikten är att under läsåret 1988/89 prova materialet som ett pilotprojekt vid ett antal skolor i landet med inriktning mot grundskolans årskurs 9 och gymnasieskolan. Efter utvärdering av pilotprojektet bör sedan beslut om att göra ett studiematerial i större skala kunna fattas under hösten 1989.

Skydd av kulturföremål regleras i 1977 års tilläggsprotokoll ("skydd av kulturell egendom och platser avsedda för religionsutövning"). Regeringen beslöt vidare den 13 november 1984 om svensk anslutning till 1954 års Haagkonvention till skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt och till 1972 års Unescokonvention om skydd för världens kultur- och naturarv.

Folkrättskommittén anförde för sin del att de nya reglerna kan ge ett bättre skydd av vissa viktiga objekt av historisk eller kulturell art samt av platser för religionsutövning. Kommittén ansåg dock att endast ett begränsat antal objekt kan få detta kvalificerade folkrättsliga skydd och att det inte var kommitténs uppgift att föreslå urval av objekt.

Genom anslutningen till de ovan nämnda konventionerna har Sverige åtagit sig att vidta ett antal åtgärder. Bland dessa ingår att registrera kulturegendom, vilken i sin egenskap att vara nationellt och internationellt betydelsefull skall åtnjuta speciellt skydd i händelse av krig. Regeringen har år 1986 uppdragit åt riksantikvarieämbetet att i samråd med överbefälhavaren och dåvarande civilförsvarsstyrelsen inge förslag till objekt enligt Haagkonventionen. Tillsammans med statens naturvårdsverk har riksantikvarieämbetet också fått i uppdrag att lämna förslag enligt 1972 års konvention. Uppdragen kommer att redovisas under år 1988.

Enligt Haagkonventionen skall en nationell rådgivande kommitté finnas. Denna bör bl. a. lämna förslag om prioritetsordning och tidsplan för de vidare åtgärderna. Av dessa kan nämnas nominerande av s. k. generalkommissarier för internationell kulturegendom samt åtagandet att förteckna och med konventionens särskilda symbol (sköld med blåa och vita fält) märka ut skyddsvärd kulturegendom. Frågorna bereds för närvarande inom regeringkansliet.

Genom de hittills vidtagna och planerade åtgärderna har en grund lagts för det fortsatta folkrättsarbetet vad avser utnyttjande och tillämpningen av de humanitära reglerna i en väpnad konflikt.

Med hänvisning till förordningen (1987:971) om totalförsvarspersonalens folkrättsliga ställning, m. m., vill jag här ange vissa ytterligare överväganden som legat till grund för mina ställningstaganden.

Jag utgår sålunda från att Genèvekonventionerna 1949 och tilläggsprotokoll I för svensk del kommer att tillämpas senast från den tidpunkt då regeringen enligt 15 § beredskapskungörelsen (1960:515) kungjort att krigstillstånd har inträtt.

Jag utgår vidare från att av Sverige ratificerade konventioner och protokoll I strikt iaktas från svensk sida. För det fall att motparten i en väpnad konflikt inte har ratificerat tilläggsprotokollet eller brister i respekt för detta eller för konventionerna uppkommer frågan om vår skyldighet att följa folkrätten gentemot motparten. Jag är härvid av den uppfattningen att åtgärder enligt den s. k. reciprocitetsprincipen är av så allvarlig natur att beslut härom endast bör fattas av regeringen. Det är härvid av vikt att regeringen snabbt får underrättelse om eventuellt inträffade avvikelser från reglerna. Det skall dock observeras att avsteg i regel inte kan göras från den sedvanerättsligt förankrade folkrätten.

Med förordningen (1987:971) föreligger nu bestämmelser som klarlägger hur vissa internationella regler skall tolkas för svensk del. Förordningen bygger på att närmare föreskrifter utfärdas av de ansvariga myndigheterna.

Vad härvid avser kombattantbegreppet har jag utgått från att alla personer som ingår i den militära krigsorganisationen och som sålunda är upptagna i försvarsmaktens olika mobiliseringstabeller (p-tabeller) är kombattanter. Enda undantagen är den militära sjukvårds- och själavårdspersonalen. Den militära sjukvårdspersonalen omfattar all personal som är krigsplacerad inom den militära hälso- och sjukvården och därvid även sådan personal som inte omfattas av tjänsteplikt enligt lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m.

Från folkrättslig synpunkt kan klassificeringen av hemvärnspersonalen och då särskilt personalen i driftvärnets erbjuda vissa problem med hänsyn till att denna kan ha skiftande folkrättslig status beroende på verksamhetens art. Enligt min mening bör dock personalen inom det allmänna hemvärnets regelmässigt ha kombattantstatus. Driftvärnspersonalen bör dock vara kombattanter endast då den direkt deltar i rikets försvar. Det bör ankomma på överbefälhavaren att med stöd av förordningen närmare reglera detta.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 17 januari 1985 tillkallade min företrädare en särskild utredare (Fö 1985:01) för att göra en författningsteknisk översyn av bl. a. civilförsvarslagen (1960:74 omtryckt 1984:1026). I tilläggsdirektiv (dir. 1987:38) den 20 augusti 1987 har utredningen getts i uppdrag att bl. a. överväga möjligheterna att vidga det svenska civilförsvarsbegreppet inom ramen för det första tilläggsprotokollets folkrättsligt fastställda definitioner. I avvaktan på resultatet av denna

utredning har regeringen i förordningen (1987:971) om totalförsvarspersonalens folkrättsliga ställning, m. m. utgått från den nu gällande ordningen innebärande att som civilförsvarspersonal anses de som tjänstgör inom funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst och som har statens räddningsverk som funktionsansvarig myndighet. Regeringen har tills vidare utgått från att personalen inom hemskyddsorganisationen också skall anses tillhöra kategorin civilförsvarspersonal oaktat att viss hemskyddspersonal inte tas i anspråk med civilförsvarsplikt enligt civilförsvarslagen.

Till sist vill jag beröra frågor rörande folkrättens regler under ockupation.

I regeringens proposition om totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1986/87:95) anfördes bl. a. följande i avsnittet om operativa grunder för totalförsvaret:

”Om angriparen lyckas tränga in i landet skall ett effektivt och uthålligt motstånd kunna genomföras i organiserade former i varje del av landet. Samtidigt skall operationerna fortsättas till sjöss och i luften. I en sådan situation måste civilbefolkningens skydd och försörjning ägnas särskild uppmärksamhet. Inom områden som angriparen tillfälligt lyckats ta skall motståndet fortsätta med alla medel och i alla former som folkrätten tillåter, även som icke militärt motstånd. Militära enheter som genomför fria kriget, polisen och andra samhällsorgan samt civilbefolkningen skall försvåra angriparens verksamhet och underlätta områdets återtagande.”

Enligt min mening är det i en situation som anges i citatet ovan som tillämpningen av de folkrättsliga principerna kan komma att ställas på sitt yttersta prov både för myndigheter och enskilda. Likaså torde detta bli fallet om en ockupationssituation uppstår.

Folkrättskommittén behandlade utförligt de många gånger komplicerade frågor, som sammanhänger med folkrättens regler under ockupation. Sålunda belyste kommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig straff- och processrättsliga frågor och civil verksamhet inom områden som har besatts av fienden. Vidare lämnade kommittén synpunkter och vissa förslag rörande allmänna anvisningar till civilbefolkningen om uppträdande i krig och under ockupation. I en bilaga till betänkandet lämnade kommittén vissa synpunkter på inriktningen i stort av verksamheten vid några totalförsvarsfunktioner i krig och under ockupation. Bl. a. berördes här frågeställningar rörande funktioners och myndigheters kvarstannande på ockuperat område.

Folkrättskommittén tar avslutningsvis upp en i olika sammanhang diskuterad fråga nämligen om den svenska beredskapslagstiftningen över huvud taget bör vara utformad även med sikte på den situation som uppstår om svenskt territorium skulle bli ockuperat. Kommittén kommer till slutsatsen att även om vissa regler erfordras så torde en mer detaljerad reglering av ockupationsfallet inte bara vara omöjlig att åstadkomma utan även vara klart olämplig. Däremot finner kommittén att kännedom om folkrättens regler är av största värde och då i synnerhet kunskaper om vad en angripare kan göra anspråk på utan att göra sig skyldig till folkrättsbrott.

Frågan om de offentliga organens verksamhet under ockupation har tagits upp också av folkstyrelsekommittén i betänkandet (SOU 1986:28)

Folkstyrelsen under krig och krigsfara, bl. a. mot bakgrund av folkrättskommitténs betänkande. På grundval av folkstyrelsekommitténs betänkande har prop. 1987/88:6 om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara förelagts riksdagen, som beslutat bifalla propositionen (KU 1987/88:16, rskr. 113).

I propositionen anför föredragande statsrådet att det – som folkstyrelsekommittén framhållit – är en folkrättslig princip att civilbefolkningen inom ockuperat område skall behålla sin lojalitet mot den lagliga regeringen. Vidare uttalas att någon folkstyrelse värd namnet inte är möjlig under en ockupation av Sverige. Mot bakgrund av bl. a. denna uppfattning har riksdagen som vilande antagit ett förslag i propositionen till ändring i 13 kap. RF. Förslaget innebär att varken riksdagen eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område. Inte heller får någon i egenskap av ledamot i riksdagen eller regeringen på ockuperat område utöva någon befogenhet som tillkommer honom i denna egenskap. Likaså får val till riksdagen, landsting och kommunfullmäktige inte hållas på sådant område.

Beträffande de offentliga organen i övrigt innebär det vilande grundlagsförslaget att det slås fast att det åligger varje offentligt organ att på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Vidare anges – med viss uppstramning av nuvarande lydelse av regeringsformen – att ett offentligt organ inte i något fall får meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Även den fråga om den svenska beredskapslagstiftningens utformning såvitt gäller ockupationssituationer som folkrättskommittén tagit upp behandlas i den nämnda propositionen. Folkstyrelsekommittén hade för sin del anslutit sig till folkrättskommitténs principiella synpunkt att en detaljerad reglering i ämnet var både i det närmaste omöjlig och också klart olämplig. Enligt folkstyrelsekommitténs mening var det emellertid å andra sidan angeläget att hela beredskapslagstiftningen i ett sammanhang blev föremål för en genomgång med utgångspunkt i hur den skulle kunna utnyttjas av en ockupant.

Föredraganden anför i propositionen att han delar de två kommittéernas principiella uppfattning i frågan om en uttrycklig reglering av i vad mån beredskapslagstiftningen är tillämplig i ockupationssituationerna. Han säger sig emellertid vara tveksam till tanken på en samlad genomgång av lagstiftningen i det specifika syfte som folkstyrelsekommittén föreslagit. Frågan bör därför övervägas ytterligare enligt hans mening. Föredragandens uttalanden i frågan har lämnats utan erinran av riksdagen i grundlagstiftningsärendet (KU 1987/88:16, rskr. 113).

För egen del biträder jag de synpunkter som folkrättskommittén anför rörande folkrättens regler under ockupation. De regler som framgår av konventionerna samt de synpunkter som framlagts av folkrättskommittén och folkstyrelsekommittén anser jag för närvarande vara tillräckliga som vägledning. Detta understryker emellertid betydelsen av att myndigheter och enskilda får tillräcklig information och utbildning i frågan i enlighet med vad som finns föreskrivet i förordningen (1987:971) om totalförsvars-

personalens folkrättsliga ställning, m. m. I vissa fall krävs dock att vägledande bestämmelser utfärdas redan i fred till exempel rörande vissa myndigheters agerande inför ockupationshot och under ockupation. Frågan övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

Jag vill i detta sammanhang slutligen också erinra om att regeringen i maj 1987 inrättade en särskild delegation för icke-militärt motstånd på grundval av förslag från motståndsutredningen i betänkandet (SOU 1984:10) Kompletterande motståndsformer. Inom ramen för denna delegations verksamhet har studier påbörjats rörande hithörande folkrättsfrågor.

## 5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående.

## 6 Beslut

Regeringen ansluter sig till vad föredraganden har anfört och beslutar i enlighet med hans hemställan.

Förteckning över stater som ratificerat 1977 års  
tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonventioner

Skr. 1987/88:153  
Bilaga 1

Förteckningen avser läget i januari 1988

Stat	Proto- koll I	Proto- koll II	Stat	Proto- koll I	Proto- koll II-
Angola	x		Korea (rep)	x	x
Antigua och Barbuda	x	x	Kuwait	x	x
Argentina	x	x	Laos	x	x
Bahamas	x	x	Libyen	x	x
Bahrain	x	x	Mauretanien	x	x
Bangladesh	x	x	Mauritius	x	x
Belgien	x	x	Mexico	x	
Belize	x	x	Mocambique	x	
Benin	x	x	Namibia	x	x
Bolivia	x	x	Niger	x	x
Botswana	x	x	Nederländerna	x	x
Burkina Faso	x	x	Norge	x	x
Centralafrikanska Republiken	x	x	Oman	x	x
Comorererna	x	x	Rwanda	x	x
Costa Rica	x	x	Saudiarabien	x	
Cuba	x		St Christopher och Nevis	x	x
Cypern	x		St Lucia	x	x
Danmark	x	x	St Vincent och Grenadinerna	x	x
Ecuador	x	x	Salvador	x	x
Ekvatorialguinea	x	x	Schweiz	x	x
Filippinerna		x	Senegal	x	x
Finland	x		Seychellerna	x	x
Frankrike		x	Sierra Leone	x	x
Förenade Arab- emiraten	x	x	Surinam	x	x
Gabon	x	x	Sverige	x	x
Ghana	x	x	Syrien	x	
Guatemala	x	x	Tanzania	x	x
Guinea	x	x	Togo	x	x
Guinea-Bissau	x	x	Tunisien	x	x
Guyana	x	x	Uruguay	x	x
Island	x	x	Vanuatu	x	x
Italien	x	x	Vatikanstaten	x	x
Jamaica	x	x	Vietnam	x	
Jordanien	x	x	Västra Samoa	x	x
Jugoslavien	x	x	Zaire	x	
Kamerun	x	x	Österrike	x	x
Kina	x	x			
Kongo	x	x	<b>Antal stater</b>	<b>72</b>	<b>65</b>

# 1 Sammanfattning

Folkrättskommittén har haft i uppdrag att utreda folkrättens tillämpning m.m. under krig, neutralitet och ockupation.

## *Vissa grundläggande begrepp (kap. 2)*

I kapitel 2 redovisas och definieras vissa grundläggande begrepp som kommittén har funnit angeläget att förklara.

## *Den internationella humanitära rättens räckvidd och giltighet i tiden (kap. 3)*

Kommittén behandlar de internationella avtalens giltighet (där bl.a. en närmare redogörelse ges för begreppen ratifikation, reservation, uppsägning och obsoleta regler) och den allmänna folkrätten.

I ett särskilt avsnitt redogör kommittén för de regler i tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner som enligt kommitténs bedömning torde ha sedvanerättslig status. En sådan redogörelse kan komma att ha sin praktiska betydelse i en situation då Sverige (som har ratificerat tilläggsprotokoll I) råkar i strid med en motpart som inte har ratificerat protokollet. Enligt huvudregeln i artikel 96 är protokollet endast tillämpligt mellan stater som ratificerat eller anslutit sig till det (principen om reciprocitet). Av detta kan man emellertid inte dra slutsatsen att Sverige, i den ovan angivna situationen, kan underlåta att tillämpa protokollet i dess helhet. Kommittén konstaterar att de regler som utgör allmän folkrätt alltid måste respekteras, precis som motparten måste respektera samma regler. Underlåter motparten detta, kan Sverige — om så befinner sig möjligt och lämpligt — tillgripa sådana repressalier som fortfarande är folkrättsenliga. Kommittén rekommenderar emellertid inte ett sådant tillvägagångssätt.

Kommittén konstaterar vidare att i en konflikt där Sverige är part och motparten inte har ratificerat tilläggsprotokoll I, skall Sverige inte behöva leva upp till mer omfattande förpliktelser än vad som gäller för vår motpart.

Från de humanitärrättsliga synpunkter som folkrättskommittén har att beakta är det naturligt att tänka sig att Sverige i ett läge som det ovan skisserade gör allt för att tilläggsprotokoll I. skall tillämpas av alla parter i en konflikt i vilken vi är indragna.

Om emellertid en motpart som inte ratificerat protokollet inte heller respekterar detsamma, måste Sverige i sin tur ha möjligheter att göra avkall på en full tillämpning av protokollets regler. Motparten bör göras medveten om att Sverige i det läget i vart fall inte anser sig kunna följa protokollets krigföringsregler, dvs. huvuddelarna av artiklarna 51-58.

Kommittén vill likväl understryka att denna bedömning kan komma att påverkas av militära och politiska faktorer som idag kan vara svåra att förutse. Det är naturligtvis angeläget att frågan övervägs noga redan under inledningsskedet av en konflikt.

#### *Kombattanter och andra grupper. Klassificering av personal inom totalförsvaret (kap. 4)*

Kommittén har haft till uppgift att särskilt studera tillämpningen av folkrättens regler, när det gäller att hänföra olika personalgrupper till skilda folkrättsliga kategorier. Detta är angeläget inte minst med hänsyn till det svenska totalförsvarets tämligen unika utformning, som innebär en långtgående integration mellan militära och civila uppgifter. Tillkomsten av en ny definition av begreppet kombattant i I. tilläggsprotokollet understryker ytterligare behovet av noggranna studier i vad gäller kombattantbegreppets tillämpning inom det svenska totalförsvaret.

Det har hittills rätt oklarhet beträffande den folkrättsliga klassificeringen av sådana civila som i krigstid skall utföra uppdrag åt försvarsmakten eller som är avsedda att samarbeta med olika militära enheter. Man måste härvid ta hänsyn till att förändringar i försvarets krigsorganisation torde leda till ett ökat framtida utnyttjande av civila i olika servicefunktioner. I många fall kan sådana personer klassificeras som "civila åtföljande stridskafterna". Kommittén har studerat hur detta folkrättsliga begrepp är avsett att tillämpas. Hithörande frågor har ägnats stor uppmärksamhet av kommittén som presenterar olika förslag till klassificering.

Delade meningar har ofta rätt, då det gällt klassificering av personal som i krigstid inte är avsedd att användas permanent för militära uppgifter. Bland dessa grupper märks främst hemvärnets personal samt polisen och viss frivilligpersonal. I I. tilläggsprotokollet behandlas sådana fall av militär tjänst med begränsad varaktighet. Mot denna bakgrund inför kommittén begreppet "temporär kombattant". Detta uttryck förekommer visserligen inte i någon konvention men framgår indirekt av texten i vissa artiklar.

I. tilläggsprotokollet innehåller också nya regler om folkrättsligt skydd av deltagare i organiserad motståndsrörelse, vilka på vissa villkor skall anses som kombattanter. Tidigare villkor för att den som deltar i en motståndsrörelse skall kunna få folkrättsligt skydd har reducerats till att endast omfatta öppet bärande av vapen under en viss period. Kommittén har diskuterat vad de nya reglerna innebär och funnit att de bör kunna tillämpas om en svensk motståndsrörelse skulle bli aktuell. I detta sammanhang har det också varit nödvändigt att behandla det folkrättsliga skyddet av personer som deltar i civilmotstånd. Sådana personer kan enligt kommitténs uppfattning inte erhålla skydd som kombattanter.

De bör dock kunna åberopa samma skydd som skall gälla för civila inom ockuperat område.

Folkrättens regler om skydd för vissa särskilt utsatta grupper har diskuterats. Kommittén har funnit att reglerna måste tillämpas på ett sådant sätt att trovärdigheten inte äventyras. Det har funnits särskild anledning att diskutera tillämpningen av reglerna om skydd för krigsfångar. I detta sammanhang har kommittén studerat hur den i krigsfångekonventionen angivna kategoriindelningen lämpligen bör tillämpas inom svenska försvarsmakten efter övergången till en ny befälsordning.

Kommittén behandlar folkrättslig status för försvarsmaktens personal och för civila inom övriga delar av totalförsvaret. När det gäller försvarsmaktens personal utgår kommittén ifrån samma princip som civilmilitärutredningen har angivit nämligen att all personal som är upptagen i försvarsmaktens personaltabeller bör ha kombattantstatus. Kommittén går in på hur detta skall tillämpas för bl.a. intryckande personal vid mobilisering och för permittenter under krig.

Den folkrättsliga status som bör gälla för civila inom militära verk och förvaltningar har också övervägts liksom för personal inom Motorreparationstjänsten och Byggnads- och reparationsberedskapen. Kommittén har, så långt det varit möjligt, eftersträvat lösningar som varit acceptabla ur folkrättsynpunkt och samtidigt praktiska med hänsyn till krigstida tillämpning.

När det gäller folkrättslig status för civila inom övriga delar av totalförsvaret har kommittén funnit att kombattantstatus endast kan ifrågakomma i speciella fall. Det gäller främst personal i driftvärnet, som bör erhålla temporär kombattantstatus. Kommittén har särskilt diskuterat folkrättslig status för personalen hos civila myndigheter som är samgrupperade med militära ledningsorgan. Många av dessa civila kommer att under krig fullgöra uppgifter, som kan få mycket stor betydelse även för det militära försvaret. Enbart detta förhållande motiverar dock enligt kommitténs uppfattning inte att vederbörande bör anses som kombattanter.

### *Folkrättsregler i land-, sjö- och luftkrig (kap. 5)*

Den svenska ratificeringen 1979 av 1977 års båda tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna medför att svenska stridskrafter i en eventuell framtida konflikt måste tillämpa de nya regler om stridsmetoder och stridsmedel samt skydd av civilbefolkningen som ingår i I. tilläggsprotokollet. Eftersom de nya reglerna är relativt omfattande, fordras det ett noggrant studium av reglernas tolkning och tillämpning inom svenska förband. Detta har varit en central fråga i kommitténs arbete.

De nya reglerna kan inte studeras isolerade från äldre folkrätt utan måste ses i samband med tidigare konventioner — främst 1907 års Haagkonventioner om land- och sjökrig, 1925 års Genèveprotokoll angående förbud mot användande i krig av kvävande, giftiga eller liknande gaser och bakteriologiska stridsmedel, 1936 års Londonprotokoll om ubåtsanfall mot handelsfartyg samt 1949 års Genèvekonventioner. Av

flera skäl är det lämpligt att särskilja regler som är avsedda att gälla i landkrig och regler för sjökrig och luftkrig.

Tilläggsprotokollets regler om stridsmetoder och stridsmedel samt skydd av kombattanter i särskilt utsatta situationer utgör i allt väsentligt en utbyggnad av äldre Haagregler och kan därför knappast möta några svårigheter vid tillämpning i svenska förband. I andra fall kan det emellertid uppstå problem vid tillämpningen. Detta gäller exempelvis de olika reglerna om spionage, i vilka det görs en skillnad mellan informationsinsamling inom ett omstritt område respektive ett av fienden kontrollerat område. I praktiken kan det dock vara svårt att skilja mellan dessa olika områden. För att informationsinsamlingen inte skall onödigtvis försvåras föreslår kommittén att de regler som är avsedda att tillämpas inom omstritt område också skall tillämpas inom område som kontrolleras av fienden.

De viktigaste av de nya reglerna gäller civilbefolkningens skydd mot krigets verkningar. Här återfinns framför allt regeln om förbud mot terroranfall samt mot vad som kallas urskillningslösa anfall. Sistnämnda begrepp kan närmast översättas med yttäckande anfall mot ett område där det förekommer vissa militära objekt inom en koncentration av civilbefolkning eller civila objekt.

Kommittén har funnit att förbudet mot urskillningslösa anfall måste tillämpas olika inom och utanför ett stridsområde. Hänsynen till skydd av civila objekt kan nämligen inte drivas lika långt inom ett stridsområde som utanför detsamma. Regeln om förbud mot urskillningslösa anfall kan enligt kommitténs mening få stort humanitärt värde. Inte i något fall behöver en tillämpning av denna regel få negativa konsekvenser för svenskt invasionsförsvar.

De nya reglerna om särskilt skydd för vissa civila objekt har likaså ägnats stort intresse under kommitténs överläggningar. I samband med regeln om skydd för egendom, som är nödvändig för civilbefolkningens överlevnad, har principerna för svensk krigstida livsmedelförsörjning diskuterats. Härvid har den långtgående integrationen inom livsmedelshanteringen ägnats särskilt intresse. Diskussionen inom kommittén har särskilt inriktats på de nya bestämmelserna om skydd av anläggningar och installationer, som innehåller "farliga krafter" dvs. dammar, vallar och kärnkraftverk. Efter en noggrann vägning av de olika faktorerna har kommittén funnit att den nya regeln kan ge ett omfattande skydd åt dessa objekt — särskilt gäller detta beträffande kärnkraftverk, vars folkrättsliga skydd får anses som i det närmaste heltäckande. I tilläggsprotokollets regler om försiktighetsåtgärder vid anfall har utvärderats med hänsyn tagen till de praktiska möjligheterna att tillämpa reglerna på skilda befälsnivåer.

Folkrättsreglerna i sjökriget har inte i någon nämnvärd grad påverkats genom I. tilläggsprotokollets tillkomst. Det har emellertid funnits anledning att tolka vissa äldre folkrättsregler — särskilt 1936 års Londonprotokoll om ubåtsanfall mot handelsfartyg. Mot bakgrund av senare års erfarenheter har kommitténs utarbetat ett förslag till tolkning och tillämpning av nämnda protokoll vad gäller svenska ubåtsoperationer. Folkrättsreglerna i sjökriget behandlades inte under diplomatkonferensen 1974-77 och framstår numera som starkt föråldrade.

När det gäller luftkriget kan man också konstatera en brist på moderna folkrättsregler. Tillkomsten av I. tilläggsprotokollet har dock inneburit en modernisering i vad gäller anfall från luften mot mål på marken. Kommittén pekar samtidigt på att bristen på regler för identifiering i påtaglig grad kan öka risken för vådaanfall.

Det finns enbart några få äldre folkrättsregler om förbud mot användning av vissa konventionella vapen. Mot denna bakgrund kan det hävdas att folkrätten har kommit långt efter vid en jämförelse med den snabba vapentekniska utvecklingen. Försök gjordes att ta upp olika vapenfrågor under diplomatkonferensen 1974-77 men utan resultat. Tillkomsten av 1981 års FN-konventionen om förbud mot och begränsningar i användningen av vissa vapen innebar emellertid en viss framgång för de humanitära strävandena. Kommittén anser det vara angeläget att ansträngningarna på att få fram ytterligare folkrättsliga begränsningar fortsätter.

I. tilläggsprotokollet innehåller nya regler om oförsvarade orter och demilitariserade områden. I anslutning härtill redovisas de olika slag av zoner som har börjat tillämpas i sjökriget, dock utan att vara stadfästa i några folkrättsliga konventioner.

Folkrättens humanitära regler för land-, sjö- och luftkrig kan i väsentlig grad inskränkas genom att någon part tillgriper repressalier eller åberopar undantag med hänvisning till militär nödvändighet. Kommittén ansluter sig helt till den svenska regeringens starkt restriktiva syn på krigstida repressalier och undantag motiverade av militär nödvändighet.

### *Identifikationssfrågor, särskilt beträffande sjukvård och civilförsvar (kap. 6)*

När det gäller identifiering och utmärkning av sjukvårdspersonal, sjukvårdsmateriel och sjukvårdsenheter inom försvarsmakten konstaterar kommittén att 1949 års Genèvekonventioner innehåller bestämmelser som måste följas om man vill ha det skydd som konventionerna medger. Detsamma gäller för sjuktransporter med fartyg och luftfarkoster. 1977 års tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonventioner innehåller nya definitioner för enheter och verksamheter inom sjukvårdsområdet. De nya reglerna innebär både preciseringar och utökningar av begreppen. En genomgående förändring i tilläggsprotokollet är att man när det gäller skydd, utmärkning och identifiering inte längre skiljer på militära och civila delar av sjukvårdsorganisationen, på civila eller militära sårade och sjuka eller på civila och militära sjuktransportmedel.

I fråga om utmärkning och gruppering av sjukvårdsanstalter och rörliga sjukvårdsformationer m.m. gäller bestämmelserna i 1949 års Genèvekonventioner på vissa villkor. Enligt kommitténs uppfattning innebär tilläggsprotokollet inte några skärpta krav när det gäller utmärkning och gruppering av sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel. Bestämmelserna är i de flesta fall fortfarande villkorliga. Det bör ankomma på vederbörande militäre chef att utfärda tillämpningsbestämmelser.

Kommittén har även övervägt frågor rörande identifiering, utmärkning, gruppering m.m. i framtiden inom den militära sjukvårdsorgani-

sationen. Kommittén konstaterar bl.a. i ett avsnitt om sjukvårdspersonal att all personal som ingår i militära sjukvårdsenheter numera skall hänföras till kategorin sjukvårdspersonal. Det är däremot kommitténs uppfattning att militär personal tjänstgörande som sjukvårdsmän inte heller i fortsättningen bör hänföras till sjukvårdspersonal. Kommittén har vidare redogjort för principer och materiel för utmärkning av militära sjukvårdsenheter och militära sjuktransportmedel.

Kommentarerna beträffande identifiering och utmärkning m.m. inom civilförsvaret och den civila sjukvården inleds med ett avsnitt om civilförsvaret. Här redovisas vilka åtgärder som kan vidtagas för utmärkning av anläggningar, materiel och fordon tillhörande civilförsvaret samt skyddsrum för befolkningen. Kommittén föreslår bl.a. att civilförsvarets internationella symbol används för utmärkning av skyddsrum, anläggningar för befolkningen och anläggningar med enbart civilförsvarspersonal. Anläggningar som civilförsvaret disponerar tillsammans med försvarsmakten är i princip sekretessbelagda eftersom de kan anses som militära mål och av detta skäl inte heller kan betraktas som skyddade objekt. Att skilja civilförsvaret från de anläggningar som man disponerar tillsammans med försvarsmakten skulle emellertid få stora konsekvenser. Kommittén understryker att totalförsvarstanken inte får efter sättas.

I avsnittet om den civila hälso- och sjukvården redogör kommittén för de grundläggande folkrättsliga bestämmelserna avseende sjukvårdens skydd och utmärkning av sjukvårdsanläggningar, sjukvårdsmateriel och sjuktransportmedel. Utredningen föreslår att det bör ankomma på socialstyrelsen att som ansvarig myndighet närmare bestämma om och i vilken utsträckning utmärkning av sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel skall ske.

Kommittén har vidare diskuterat frågan om identifiering av civilförsvarspersonal och personal inom den civila sjukvårdens krigsorganisation och föreslagit att denna personal förses med personliga identifieringshandlingar. Förslag till identitetskort redovisas i bilaga 6.

De åtgärder för identifiering och utmärkning av civilförsvaret och den civila sjukvårdens materiel och personal m.m. som kommittén föreslår medför kostnader av den karaktären att de enligt kommitténs mening bör bestridas av staten. Kommittén föreslår att det bör ankomma på civilförsvarsstyrelsen och socialstyrelsen att närmare studera och beräknas medelsbehoven för de identifieringsåtgärder som myndigheterna finner vara lämpliga och möjliga att genomföra och att därefter fortlöpande planera in kostnaderna i sina årliga anslag.

### *Folkrättens efterlevnad (kap. 7)*

Haag- och Genèvekonventionerna liksom tilläggsprotokollen till Genèvekonventionerna innehåller särskilda artiklar om staternas ansvar för folkrättens efterlevnad.

Därvid betonas staternas skyldighet att sörja för att de väpnade styrkorna får erforderliga *instruktioner* samt *information* om och *utbildning* i folkrätt. Enligt första tilläggsprotokollet skall inte bara de militära utan

också de civila myndigheter som under en konflikt har ansvar för tillämpningen äga full kännedom om texterna såväl i protokollet som i konventionerna.

För att man så långt möjligt skall kunna säkerställa folkrättens efterlevnad innehåller de folkrättsliga konventionerna bestämmelser om *straffansvar*. Det åligger sålunda de stater som har tillträtt Genèvekonventionerna att se till att personer som har begått eller gett befallning om svåra överträdelser ("grave breaches") av konventionerna skall kunna bestraffas, om de inte utlämnas till en annan fördragsslutande stat.

Vad som skall anses vara svåra överträdelser framgår av Genèvekonventionerna. Genom det första tilläggsprotokollet har gruppen svåra överträdelser mot folkrätten utvidgats.

För svensk del finns i 22 kap. 11 § brottsbalken en reglering av straffansvaret för folkrättsbrott. Denna reglering är i och för sig godtagbar även med hänsyn till de ökade förpliktelser som Sverige har åtagit sig genom ratifikationen av det första tilläggsprotokollet. En översyn av bestämmelsen är emellertid motiverad av flera skäl. Folkrättskommittén har efter överenskommelse med militäransvarskommittén gjort en sådan översyn. Resultatet har presenterats i militäransvarskommitténs betänkande (SOU 1983:2) Nytt militärt ansvarssystem (s. 113-116). Det bör här särskilt anmärkas att förslaget innebär att det straffrättsliga ansvaret blir begränsat till svåra överträdelser och att förmännens ansvar för de underlydandes handlingar kommer till klart uttryck.

För att öka garantierna för folkrättens efterlevnad är också systemet med *skyddsmakter* av värde.

Numera brukar utseendet av skyddsmakt följa följande mönster. En krigförande part hänvänder sig till en neutral stat med en förfrågan om denna är villig att åta sig ett skyddsmaktuppdrag i den pågående konflikten. Om den neutrala staten accepterar, hänvänder den sig till motparten i konflikten för att efterhöra om denna i sin tur accepterar uppdraget.

I konflikterna efter andra världskriget har systemet med skyddsmakter inte spelat någon större roll. Det har stundom varit svårt att föreslå neutrala stater som bägge parter kan godta. En annan anledning har varit att Genèvekonventionerna ger skyddsmakterna vida befogenheter på de stridande parternas territorier, något som ofta uppfattas som en inblandning i interna angelägenheter.

I I. tilläggsprotokollet har man försökt att komma till rätta med dessa problem. Artikel 5 slår till en början fast att parterna är förpliktade att utse skyddsmakter. Om parterna inte omedelbart kan enas härom, skall Internationella rödakorskommittén medverka till att en skyddsmakt kan utses. Skulle trots detta inte någon skyddsmakt kunna utses skall parterna åtminstone kunna acceptera rödakorskommittén eller annan opartisk organisation som ersättare för skyddsmakt.

Bestämmelser om särskilt *undersökningsförfarande* beträffande påstådda kränkningar av konventionerna finns redan i Genèvekonventionerna. Dessa bestämmelser har emellertid aldrig tillämpats i praktiken. På initiativ bl.a. från svensk sida har nu i första tilläggsprotokollet tagits upp regler om en permanent internationell kommission för undersökande av fakta.

Det skulle självfallet vara av stort värde om kommissionens behörighet blev generellt erkänd. Än så länge gäller dock tyvärr att kommissionens kompetens har erkänts enbart av ett fåtal stater, däribland Sverige.

### *Folkrätten under neutralitet (kap. 8)*

I kapitlet har kommittén redogjort för begreppet neutralitet i landkrig, sjökrig och luftkrig.

Neutralitetsrättens skrivna regler är av gammalt datum (huvudsakligen Haagkonventionerna av 1907). Kommitténs arbete har framförallt föranletts av antagandet av Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll 1977, två instrument som inte har något att säga om neutralitetsrätten i egentlig mening. Kommittén har inte heller sett som sin uppgift att närmare gå in på hur de olika reglerna bör tolkas i olika situationer. En sådan uppgift framstår som praktiskt omöjlig med tanke på de många osäkra faktorer som kommer att göra sig gällande i händelse av neutralitet. Vidare kan neutralitetsrätten, i likhet med annan folkrätt, utvecklas och preciseras genom statspraxis. Varje statsledning måste givetvis i dessa hänseenden tillförsäkras ett betydande handlingsutrymme.

Kommittén redogör i skilda delar av kapitlet för vissa situationer under landkrig, sjökrig och luftkrig samt för de uttolkningar av folkrättens skyldigheter och möjligheter som från svensk sida kommit till uttryck i förordningar och instruktioner rörande hävdande av rikets oberoende under fred och neutralitet (IKFN-förordningen och tillträdesförordningen). Vidare kommenteras några krigshandelspolitiska principer. Kommittén berör även ett folkrättsligt problem som kan aktualiseras såväl i fred som under neutralitet i krig — frågan om immunitet för främmande statsfartyg och statsluftfartyg.

### *Folkrättens regler under ockupation (kap. 9)*

Det har ingått i kommitténs uppdrag att också se över de regler och anvisningar som skulle gälla för civilbefolkningen för den händelse någon del av svenskt område skulle ockuperas. Kommittén vill bestämt understryka att en analys av folkrättens regler om ockupation på intet sätt kan tas till intäkt för defaitism. Den folkrättsliga grundförutsättningen är att rikets territorium skall skyddas och försvaras, och att motstånd skall göras i alla lägen.

Kommitténs mening är att om man redan i fred studerar de folkrättsliga reglerna om ockupation det mycket snart kommer att framgå under vilka speciella och ytterst påfrestande förhållanden befolkningen eller delar av befolkningen kommer att leva. En ökad medvetenhet om vilka svåra förhållanden som skulle komma att råda under främmande ockupation kan mot denna bakgrund bidra till ökad motståndsvilja. För den svenska befolkningen skulle en ockupation vara något totalt främmande, sett inte minst i det historiska perspektivet. Mot denna bakgrund har kommittén sett det nödvändigt att ge en relativt fyllig kommentar till folkrättsreglerna om ockupation, likaså att behandla de bestämmelser i brottsbalken som är relevanta under ockupation. Kommittén har också

ansett det riktigt att lägga fram synpunkter beträffande sådan civil verksamhet som kan förväntas ha särskilt stor betydelse för kvarvarande befolkning inom ockuperat område.

Ockupation är ett temporärt tillstånd som inte får medföra någon ändring i det ockuperade områdets statstillhörighet. Ockupation medför inte heller någon ändring i civilbefolkningens statsrättsliga ställning. Befolkningen är alltjämt medborgare i den s.k. territorialstaten och skall vara lojal mot statsledningen i denna stat.

Enligt IV. Genèvekonventionen skall civilbefolkningen och enskilda inom ett ockuperat område tillerkännas ställning som skyddade personer i folkrättens mening.

Kommittén pekar vidare på några regler som behandlar ockupationsmaktens skyldigheter mot civilbefolkningen, även om man bör vara medveten om att dessa regler utgör folkrättsligt optimala regler. Ingen garanti finns för att ockupationsmakten tillämpar dessa regler.

I kapitlet lämnas därefter en översikt över bedömningen av *vissa straff- och processrättsliga frågor* inom ett område av landet som är besatt av en främmande makt (avsnitt 9.2). Huvudregeln i IV. Genèvekonventionen är att strafflagstiftningen inom ett ockuperat område skall förbli i kraft. Folkrätten drar en klar gräns för straffrättskipningen mellan ockupationsmakten och den ockuperade statens domstolar.

En klar principiell gräns synes kunna dras mellan sådana bestämmelser som en ockupationsmakt meddelar till skydd för säkerhetskraven och sådana som gagnar ockupationsmaktens förpliktelser enligt IV. Genèvekonventionen.

Till grund för den rättsliga svenska synen på motståndsverksamheten inom ett ockuperat område ligger tanken att kriget inte har upphört genom ockupation utan fortsätter, låt vara under andra betingelser.

Kommittén lämnar också folkrättsliga synpunkter på *civil verksamhet inom område som har besatts av fienden*, (avsnitt 9.3).

I Sverige fanns under andra världskriget särskilda bestämmelser om myndigheternas beteende vid överhängande ockupationshot och under ockupation. Reglerna upphävdes 1962. 1974 års regeringsform innehåller dock ett allmänt förbud för offentligt organ att meddela beslut eller vidta åtgärd som ålägger någon medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd, som denna inte får utkräva enligt folkrättens regler.

Från rättslig synpunkt står det klart att regeringsformen lämnar det öppnet i vad mån svensk offentlig verksamhet bör bedrivas inom ett område som besatts av fienden. För myndigheterna, näringslivet, press, etermedier m.fl. organ måste finnas en viss planering i den händelse att ett område av vårt land skulle ockuperas. Kommittén lämnar några kortfattade synpunkter på frågan om och i vilken mån olika typer av verksamhet bör upprätthållas inom ett sådant område.

Avslutningsvis lämnas synpunkter på vissa särskilda författningsfrågor (bl.a. beredskapslagstiftningen och fullmaktslagarnas tillämplighet) samt vissa *allmänna anvisningar till civilbefolkningen* om uppträdande under krig och ockupation.

Kommittén anser att II. tilläggsprotokollet har väsentliga brister och endast kan få ett begränsat värde för att humanisera den typ av krigföring som protokollet avser. Kommittén konstaterar att, eftersom det före år 1977 praktiskt taget saknades regler för interna konflikter, innebär tillkomsten av II. tilläggsprotokollet likväl ett framsteg särskilt med hänsyn till att protokollet kan utgöra en grund vid fortsatta förhandlingar om mera täckande folkrättsliga regler.

*Information och undervisning om folkrätten under krig, neutralitet och ockupation (kap. 11)*

Genom att ratificera tilläggsprotokollen till Genèvekonventionerna 1949 har Sverige förbundit sig att informera och undervisa totalförsvarsmyndigheterna och deras personal samt civilbefolkningen om folkrättens regler. Kommittén har efter en kartläggning av de nuvarande kunskaperna i folkrätt funnit det vara angeläget att den allmänna kunskapsnivån snarast möjligt höjs.

Ett primärt mål för folkrättsutbildningen är att skapa en positiv inställning till folkrättens roll i allmänhet och särskilt under krigsförhållanden samt att skapa en motivation för fortsatt utbildning. Erfarenheterna från genomförd undervisning i folkrätt visar att motivationen därigenom har ökat. Varje myndighet och organisation bör ansvara för sin egen personals information och utbildning. Kommittén anser också att varje myndighet och organisation själv bör ansvara för att utbildningsmetoder och materiel utvecklas och anpassas till de egna behoven.

Inom *försvarsmakten* pågår folkrättsutbildningen på bred front, dels genom att överbefälhavaren har utfärdat detaljerade bestämmelser och tagit fram utbildningshjälpmedel för utbildningen i folkrätt för alla olika personalkategorier, dels genom att utbildningsansvariga chefer m.fl. vid förbanden har kunnat genomgå veckokurser i folkrätt vid militärhögskolan.

Kommitténs uppfattning är att försvarsmaktens utbildning väl svarar mot de krav som ställts i artikel 83 i tilläggsprotokoll I.

I *civilförsvaret* är det med något undantag endast befäl som får utbildning och övning i fredstid. Folkrättsutbildningen får därigenom en begränsad omfattning och når endast en mindre del av personalen. Kommittén anser att den utbildning som idag ges inte är tillräcklig för att svara mot art. 83 i tilläggsprotokoll I. Ambitionsnivån bör därför höjas.

Personalen inom *totalförsvaret utom försvarsmakten och civilförsvaret* har skiftande förkunskaper i folkrätt. Målet bör vara att all personal med uppgifter inom totalförsvaret skall känna till huvuddragen i gällande konventioner. Eftersom utbildningsbehovet kommer att variera för olika personalkategorier, bör kunskapsbehovet graderas. En sammanställning av föreslagen folkrättsutbildning enligt denna gradering lämnas i betänkandet.

När det gäller *frivilligorganisationerna* kan först konstateras att Svens-

ka röda korset (SRK) sedan länge har bedrivit information och utbildning i folkrätt, främst beträffande 1949 års Genèvekonventioner. Även andra organisationer har visat intresse för utbildning i folkrätt. Under medverkan av SRK och Stiftelsen Gällöfsta kurscentrum har viss utbildning skett av personal som kan biträda vid undervisning. Utbildningen bör fortsätta och utökas.

Inom *undervisningsväsendet* ökar behovet av kunskaper i folkrätt. Kommittén fäster stor vikt vid att undervisningen i folkrätt införs i den medborgarundervisning som undervisningsväsendet erbjuder. Målet inom ungdomsskolan är att alla elever skall känna till huvuddragen av folkrättens regler. Den grundläggande undervisningen måste påbörjas i grundskolan (högstadiet) för att sedan befästas och vidareutvecklas i gymnasieskolan. För att eleverna skall få elementära kunskaper bör dessa behandlas i grundskolan med minst två-fyra lektionstimmar. I gymnasieskolan bör undervisningen i folkrätt tidsmässigt inte understiga den som anges för grundskolan.

F.n. saknas även elementära uppgifter om folkrätt i de läromedel som används i grundskolans högstadium. Det finns därför ett stort behov av detaljerad handledning, bildmaterial m.m. Det av kommittén framtagna läromedlet "Folkrätt, krigets lagar", som fogas till betänkandet, bör delvis kunna täcka läromedelsbehovet inom skolan.

Undervisning i folkrätt bör också i lämplig omfattning ingå i lärarnas grundutbildning.

Inom universiteten och högskolorna är den viktigaste målgruppen de studerande vid de juridiska fakulteterna. De som avlägger juristexamen och de som fortsätter att forska bör ha den sakkunskap som behövs för att folkrättsundervisning av god kvalitet skall kunna meddelas och för att behovet av kvalificerade folkrättsliga rådgivare för försvarsmakten och andra myndigheter skall kunna tillgodoses.

Kommittén anser att den sakkunskap som f.n. ges i krigets lagar vid de juridiska fakulteterna bör kompletteras. En fördjupningskurs bör tillkomma även för studerande på andra utbildningslinjer än juristlinjen. Vidare bör krigets lagar införas som ett nytt ämne vid alternativ- och specialkurser under grundutbildningen på juristlinjen. Slutligen bör uppdragsutbildning i folkrätt arrangeras av universiteten.

För att nå de uppställda målen krävs inom alla områden en fortsatt utbildning enligt nuvarande riktlinjer i minst samma omfattning som hitintills. Inom de delar av samhället, där utbildning i folkrätt ännu inte har påbörjats, bör den snarast möjligt komma till stånd.

### *Juridiska rådgivare åt militära chefer (kap. 12)*

I kapitlet tolkas de nya reglerna i artikel 82 i tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner om juridiska rådgivare inom de väpnade styrkorna. Kommittén fastslår att de juridiska rådgivarna skall verka både i fred och i krig på lämpliga militära nivåer. De skall ge allmänna råd om folkrättsundervisningen inom det militära försvaret och kan därigenom också spela en inte oväsentlig roll för folkrättsundervisningen inom de civila delarna av totalförsvaret. De skall vidare ge särskild ledning för

tillämpningen av folkrättsreglerna vid såväl förberedelser för som genomförande av militära operationer. Utredningen betonar att det föreligger skilda uppgifter för juridiska rådgivare under fredstid och under krigsförhållanden. Kommittén konstaterar att de juridiska rådgivarna måste finnas hos överbefälhavaren samt hos det militära försvarets chefer på högre regional nivå och att de bör finnas också hos chefer på lägre regional nivå.

Rådgivarna bör sannolikt dessutom finnas hos fördelningschefer och om möjligt också hos brigadchefer men sällan hos lägre chefer. Rådgivarna bör ingå i förbandets stab. Kommittén tar även upp vissa förslag till planering för de nya rådgivaruppgifterna. Kommittén redogör för de olika åsikterna om vilken utbildning den juridiska rådgivaren bör ha och om han bör vara yrkesofficer med juridisk utbildning eller jurist med militär utbildning. Kommittén betonar att man inte kan komma ifrån att andemeningen med och formuleringen av artikel 82 är att den juridiska rådgivaren skall vara jurist. Med hänsyn till våra organisatoriska och ekonomiska förutsättningar inom såväl försvarsmakten som rättsväsendet anser kommittén att starka skäl talar för en organisation av jurister med militär tilläggsutbildning som folkrättsrådgivare. Vidare redogör kommittén för de juridiska rådgivarnas funktioner i krigsorganisationen och fredsorganisationen.

### *Notifiering till andra stater (kap. 13)*

I en del fall förutsätter de folkrättsliga traktaterna att notifiering, dvs. formell underrättelse av skilda förhållanden, sker mellan de stater som är inblandade i en väpnad konflikt. Till detta kommer att de svenska totalförsvarsorganisationen företer vissa särdrag som andra stater av olika skäl bör underrättas om genom notifiering.

Kommittén har gjort en genomgång av de olika frågor som från svensk sida bör notifieras. Det rör sig om ett tämligen stort antal notifieringar som kan bli aktuella vid skilda tidpunkter. Vissa svårigheter torde uppstå om notifiering av skilda förhållanden skall göras just i samband med krigsutbrott. Detta kan bli en särskild belastning, eftersom man inte vid fientligheternas början torde kunna påräkna biträde från någon eventuell skyddsmakt.

Av dessa skäl kunde det därför vara motiverat att så långt som möjligt notifiera främmande stater redan i fredstid. Vad sådana fredstida notifieringar kan få för effekt är dock mycket svårt att bedöma.

Notifieringen till motparten under pågående konflikt torde i praktiken få förmedlas genom vederbörande skyddsmakts försorg.

Kommittén har dessutom framfört närmare synpunkter på vissa särskilda problem som är förenade med frågan om notifiering. Dessa synpunkter bör kunna ligga till grund för en eventuell vidare utredning inom berörda departement och myndigheter.

Kommittén konstaterar att folkrättsarbetet i fortsättningen måste vila på en fast och för framtiden hållbar organisatorisk grund. Det bör säkerställas att undervisning och information om folkrättsreglerna ingår som en bestående och naturlig del av den vanliga fredsverksamheten. Samtidigt måste det undervisningsmateriel som har tagits fram hållas aktuellt och utvecklas. Det måste också finnas en fast punkt i den centrala organisationen, från vilken vidareutvecklingen av folkrättsundervisningen kan följas och överblickas. Denna del av den centrala organisationen bör också ha till uppgift att ta hand om och föreslå lösningar av uppkommande nya tillämpningsproblem och att ta initiativ till förbättringar inom tillämpningsområdet liksom att yttra sig över och ta ställning till uppkommande tolkningsfrågor.

Kommittén har diskuterat var sådana uppgifter lämpligen skulle kunna fullgöras och funnit att flera skäl talar för att ansvaret bör ligga hos regeringskansliet och i första hand hos det departement som ansvarar för totalförvarsfrågor, dvs. försvarsdepartementet. Såsom hittills bör arbetet ske tillsammans med andra berörda departement och i första hand med utrikesdepartementet.

Det är enligt kommitténs åsikt av vikt att även sakkunskap utanför statsdepartementen kan ställas till regeringskansliets förfogande utan att därigenom en tungrodd och dyrbar organisation uppstår. Kommittén har funnit att detta önskemål kan tillgodoses genom att regeringen inrättar en rådgivande nämnd för folkrättsfrågor, som bör vara knuten till försvarsdepartementet. Nämnden bör bestå av ett begränsat antal personer, som har kompetens inom det folkrättsliga området, med tonvikt på kunskap i "krigets lagar".

Kommittén redogör vidare för några mera väsentliga uppgifter för det fortsatta folkrättsarbetet, framförallt på det internationella planet. Bl.a. föreslår kommittén ett fortsatt aktivt svenskt deltagande i utlandskurser, konferenser, symposier och övriga internationella sammankomster där folkrättsexperter samlas för att diskutera gemensamma frågor. Kommittén konstaterar att det i dagsläget är särskilt angeläget att få en allmän anslutning till redan framlagda konventioner och protokoll till 1949 års Genèvekonventioner. Även om Sverige har begränsade möjligheter att inverka på andra regeringars ställningstagande, är det dock önskvärt att regeringen fortsätter att via internationella fora föra fram önskemålet att staterna ratificerar framlagda konventioner.

Kommittén redogör för Sveriges inställning i fråga om tillämpningen av tilläggsprotokoll I under kärnvapenkrig. Kommittén konstaterar vidare att sjökriget är otillräckligt reglerat och anser det vara önskvärt att internationella förhandlingar kan inledas i syfte att åstadkomma nya folkrättsliga regler beträffande sjökrigföringen.

# Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1984:56) Folkrätten i krig

Skr. 1987/88: 153  
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av domstolsverket, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, värnpliktsverket, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, försvarets forskningsanstalt, civilbefälhavarna i Södra, Västra, Östra, Bergslagens, Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområden, riksnämnden för kommunal beredskap, socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, transportrådet, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämberget, universiteten i Lund, Stockholm, Uppsala och Göteborg, statens livsmedelsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands och Jämtlands län, svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska röda korset, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sveriges kvinnliga bilkårens riksförbund, Krigsvetenskapsakademien, Stiftelsen Gällöfsta Kurscentrum, Apoteksbolaget, Sveriges Radio aktiebolag, ABAB Allmänna bevaknings AB, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet. Dessutom har yttrande avgetts av Föreningen Svenska jurister mot kärnvapen. Vidare har riksåklagaren bifogat yttranden från överåklagaren i Stockholm samt länsåklagarmyndigheterna i Malmöhus, Värmlands och Västerbotens län.

## 1 Allmänt

De förslag som lämnas i betänkandet får i sina huvuddrag ett positivt mottagande av remissinstanserna. En del remissinstanser har haft vissa invändningar mot och synpunkter på delar av förslagen. Dessa redovisas i det följande.

## 2 Den internationella humanitära rättens räckvidd och giltighet i tiden

*Överbefälhavaren* framhåller att det folkrättsliga regelsystemet måste, för att ömsesidigt kunna tillämpas, respekteras av alla i en väpnad konflikt inblandade parter. I samband med en väpnad konflikt kan vi möta en motståndare som inte ratificerat tilläggsprotokollen eller som har från oss avvikande etik och värderingar och därmed kan komma att tolka de folkrättsliga reglerna på ett annorlunda sätt. Överbefälhavaren biträder att Sverige måste ha möjlighet att göra avkall på en full tillämpning av reglerna i tilläggsprotokoll I om motparterna brister i sin respekt för protokollet. I annat fall kan motparten erhålla stora militära fördelar.

Överbefälhavaren framhåller också att det är väsentligt att statsmakterna anger från vilken tidpunkt som "krigets lagar" skall tillämpas.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* har inte något att invända mot vad kommittén framfört om den humanitära rättens räckvidd och giltighet i tiden.

*Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* framhåller att det är av värde att Sverige på olika sätt, som t. ex. genom folkrättskommitténs betänkande, ger uttryck för sin mening om hur ifrågavarande folkrättsbestämmelser skall uppfattas.

*Civilbefälhavaren i Södra civilområdet* vill särskilt understryka vikten av att den svenska totalförsvarsmodellens särdrag samt Sveriges tolkning och tillämpning av folkrättens regler görs kända hos andra stater redan i fredstid. Liknande synpunkter framförs av *civilbefälhavaren i Västra civilområdet*.

*Civilbefälhavaren i Östra civilområdet* anser att Sverige inte bör frånhända sig möjligheten att tillgripa repressalier om en motpart inte respekterar allmängiltiga folkrättsliga regler. Det är av stor vikt att Sveriges syn i denna fråga görs känd i omvärlden. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Gotlands län*.

*Uppsala universitet* framhåller att om en motpart som inte ratificerat tilläggsprotokoll I förklarar att man ämnar tillämpa protokollets regler, förefaller det lämpligare att "under en avvaktningssperiod" tillämpa dessa regler än att "hålla inne med full tillämpning av protokollet", vilket kan ge motparten en onödig förevändning för återtagande av den angivna förklaringen. Kommittén betonar att flertalet av de i tilläggsprotokoll I inskrivna reglerna får betraktas som del av den allmänna sedvanerätten. Enligt universitetet måste i själva verket nästan allt som sägs i betänkandet med hänvisning till reglerna i tilläggsprotokoll I betraktas som fakultativt, dvs. beroende på förklaringar om protokollets tillämplighet efter konflikten uppkomst.

Enligt universitetet ter sig situationen minst lika bekymmersam när det gäller tillämpligheten av Genèvekonventionerna över huvud taget. Bekymren föranleds av utvecklingen av doktrinen (och även praxis) i fråga om tolkningen av den fras som föreskriver att konventionerna skall tillämpas i varje väpnad konflikt mellan konventionsstater även om *en av dem* icke erkänner att krigstillstånd föreligger. Den numera restriktiva tolkningen av artikeln är för dagen inte enhällig, kanske inte ens härskande och det är synnerligen angeläget att verka för allmänt accepterade av en sådan tolkning av bestämmelsen i fråga enligt vilken Genèvekonventionerna är tillämpliga på alla internationella väpnade konflikter oavsett deras formella kvalifikationer av den ena eller andra parten.

*Stockholms universitet* anmärker att Wienkonventionen om traktaträtten inte upptar några bestämmelser om att en konvention kan upphöra att gälla genom att bli obsolet. Om förhållandet är sådant att Sverige inte avser att respektera Londonprotokollets bestämmelser i ett eventuellt krig, bör denna konvention sägas upp. Militära chefer bör däremot inte inbjudas att överskrida protokollets bestämmelser. Kommittén anför vidare att oaktat XIII. Haagkonventionens avfattning får neutrala stater som medger försäljning av vapen till en av de krigförande räkna med att anklagas för neutralitetsbrott. Universitetet finner detta uttalande opåkallat. Haagkonventionen i fråga begränsar endast en *stats* möjligheter att förse krigförande med vapen, däremot inte enskilda företags.

*Svenska kyrkans centralstyrelse* framhåller att vad kommittén anfört om att Sverige inte skall behöva leva upp till mer omfattande förpliktelser än vad som gäller för motparten vill centralstyrelsen skärpa i det avseendet att det för trovärdigheten av den svenska ståndpunkten i fråga om hävdande av folkrättsliga principer i krig och utbildning härom är av största vikt att en svensk deklaration om s. k. icke-tillämpning används endast i ett trängt läge och att regeringen ensam skall fatta beslut om det.

*Svenska röda korset* framhåller att de i betänkandet granskade tilläggsprotokollen till 1949 års Genèvekonventioner har i utkast utformats av Internationella rödakorskommittén. Sedan protokollen antagits vid Diplomatkonferensen 1977 har Internationella rödakorskommittén inriktat sina ansträngningar på att få dem ratificerade, kända och tillämpade över hela världen. Som ett led i denna strävan har Internationella rödakorskommittén utformat "Provisions of the Protocols whose application may require the adoption of legislative or other measures upon ratification or accession". I denna skrift framför Internationella rödakorskommittén synpunkter på åtgärder som kan vidtas redan i fredstid för bl. a. information, utbildning samt nationell lagstiftning. Skriften har översänts till den svenska regeringen i samband med Sveriges ratificering av tilläggsprotokollen. Mot denna bakgrund har Svenska röda korset granskat betänkandet och funnit att i den mån Svenska röda korset har kunnat bedöma frågan, kommitténs förslag i allt väsentligt överensstämmer med Internationella rödakorskommitténs synsätt.

*Krigsvetenskapsakademien* har tidigare funnit att regeringsformens kapitel 13 är delvis oralistisk och, från där gällande utgångspunkter, yrkat på att det snarast omarbetas. Därvid borde även kommitténs grundtanke om rikets skydd och försvar och att motstånd skall göras till varje pris finna sin givna plats i kapitlet.

*Föreningen Svenska jurister mot kärnvapen* anser att kommittén behandlat de folkrättsliga aspekterna på kärnvapen styvmoderligt. Det folkrättsliga systemet kommer inte att kunna tillämpas *under* ett kärnvapenkrig eller *efter* ett sådant. Folkrättens neutralitetsregler kommer att bryta samman. Enligt föreningens mening är varje användning av kärnvapen i ett krig otillåten från folkrättsliga synpunkter och att även innehavet strider mot folkrätten.

### 3 Kombattanter och andra grupper. Klassificering av personal inom totalförsvaret

*Riksåklagaren* framhåller att uppdelningen av personal i olika folkrättsliga grupper är av stor betydelse med hänsyn till utformningen av det svenska totalförsvaret. Att kunna fastställa innebörden av de begrepp som skall utmärka vilken folkrättslig status någon har i krig är av särskild vikt när det gäller tillämpningen av svensk straffrätt om Sverige blir indraget i en väpnad konflikt. Riksåklagaren har inte någon erinran mot vad kommittén anfört om olika personers placering i folkrättsliga kategorier.

*Rikspolisstyrelsen* framhåller att det hade varit omöjligt att, med bibe-

hållande av polisens höga kufförsvärsberedskap, i förväg utse och öva några andra polismän än chefer och deras ställföreträdare för de olika försvarsobjekten. I annat fall måste polisens krigsorganisation genomgå en kontinuerlig revision med åtföljande extraordinära utbildningsbehov på grund av den rörlighet som föreligger både mellan polisdistrikt och mellan avdelningar inom polisdistrikten. Samtliga polismän, och de framtida beredskapspolismännen, bör ges samma folkrättsliga ställning. Kommitténs arbetshypotes om att polisens kombattantstatus skall utsträckas maximalt 48 timmar torde enligt rikspolisstyrelsen möta på så många praktiska svårigheter att andra lösningar bör övervägas. En rimlig begränsning kan enligt styrelsen förslagsvis uppnås genom följande avgränsning. "Temporär kombattantstatus för polisen omfattar maximalt tiden från det fientliga anfallets inledning eller allmän mobiliserings påbörjande intill dess mobiliseringen avslutats och/eller polisen blivit avlöst vid sina kufförsvärsobjekt av försvarsmaktens bevakningsförband".

*Överbefälhavaren* pekar på att kommittén inför ett nytt begrepp när man föreslår att vissa grupper skall ha temporär kombattantstatus. Innebörden av "temporära" kan behöva anpassas till rådande förhållanden. Enligt överbefälhavaren måste övergången till annan status föregås av en order eller direktiv härom. Det förutsätts att sådan övergång beordras först när trovärdigheten av den nya status en person tilldelats inte bedöms ifrågasättas av vår motpart. I fråga om identitetskort för kombattanter framhåller överbefälhavaren att det bör undersökas om det finns möjlighet med någon form av kombination med annan handling.

I fråga om den militära sjukvårds- och självvårdspersonalens särställning framhåller överbefälhavaren att denna personal har rätt att med vapen sätta fienden ur stridbart skick vid exempelvis ett eldöverfall och att personalen måste få ingående utbildning i detta. Överbefälhavaren delar kommitténs uppfattning att gruppen "åtföljande" inte skall bära vapen eller ha stridsuppgifter. Det kan verka opraktiskt med de tidsgränser som föreslås. Den enskildes status kan enligt överbefälhavaren då växla från den ena stunden till den andra. Svårigheter kan lätt uppstå för den enskilde att hävda rätt status och göra detta trovärdigt inför motparten. Frågan om ID-kort för åtföljande måste närmare utredas.

Överbefälhavaren delar kommitténs mening att det kan uppstå missförstånd i fråga om vilken status som medlemmar i en organiserad motståndsrörelse har. Detta aktualiserar frågan huruvida motståndsgupper i vissa lägen skall bära armbindel. Överbefälhavaren ifrågasätter om det inte bör åvila vederbörande motståndsrörelse att själv avgöra om och vilket utmärkande tecken de skall bära för att kunna identifieras vid en operation. Det torde också vara av största vikt att de reguljära styrkorna som eventuellt skall samverka med en motståndsgrupp vet vilka igenkänningstecken den bär. Överbefälhavaren delar kommitténs mening beträffande medlemmarnas temporära kombattantstatus. Överbefälhavaren delar kommitténs mening att vi från svensk sida bör hävda att deltagare i civilmotstånd skall ha skydd som civila.

Överbefälhavaren hävdar med bestämdhet att NBO-systemet skall gälla fullt ut även i fråga om tillfångatagna befäl som omfattas av det nya

systemet. Det är enligt överbefälhavarens uppfattning viktigt att främmande makt informeras om vår syn på befälspersonernas ställning. Överbefälhavaren delar kommitténs uppfattning om status för inryckande personal vid mobilisering, frivilligpersonal som tjänstgör vid försvarsmakten, hemvärns- och driftvärnspersonal samt frivilligpersonal inom hemvärnet. Frågan om folkrättslig status för civila ingående i olika myndigheter, verk och organisationer är enligt överbefälhavaren mycket viktig och måste bli föremål för en noggrann genomgång av överbefälhavaren i samråd med de närmast ansvariga myndigheterna.

*Försvarets civilförvaltning* pekar på att kommittén antyder att civilförvaltningens kamerala uppgifter i krig är sådana att de inte går att skilja från civil verksamhet av motsvarande slag och att civilförvaltningens verksamhets allmänna inriktning skulle vara annorlunda än t. ex. försvarets materielverks. Civilförvaltningen delar inte den uppfattningen. Verkets uppgifter i krig är i huvudsak anknutna till verksamheten i försvarsmakten och bidrar till förbandens förmåga att kunna verka. Med utgångspunkt i detta och i de andra kriterier som kommittén anfört ser verket inga skäl till att verket i dessa avseenden skulle betraktas annorlunda än andra myndigheter på central nivå i försvarsmakten. Eftersom verket inte längre ingår i högkvarteret frågar sig verket om det formellt ingår i försvarsmaktens krigsorganisation och om så är fallet, är verket då ett "övrigt särskilt ledningsorgan" eller ett "krigsförband". Ett klarläggande i detta sammanhang skulle vara värdefullt.

I fråga om identitetskort för kombattanter anser civilförvaltningen att dessa framställs redan i fred och förvaras vid mobiliseringsmyndigheterna.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* framhåller att införande av begreppet temporär kombattantstatus förutsätter ett mycket strikt regelverk så att oavsiktliga konventionsbrott inte riskeras. Enligt styrelsen kan den personals folkrättsliga status som tjänstgör vid försvarsmakten eller är anknuten till denna vålla svåra gränsdragningsproblem. En personalgrupp som sjukvårdsstyrelsen särskilt vill nämna är veterinärerna i försvarsmaktens krigsorganisation. Numera har djurskyddsfrågorna endast en mycket liten del av arbetsuppgifterna, medan arbetsuppgifterna i övrigt ligger inom hälso-skyddsområdet. Sjukvårdsstyrelsen föreslår därför att alla försvarsmaktens veterinärer betraktas som permanent sjukvårdspersonal.

*Försvarets materielverk* pekar inledningsvis på att verket är ett civilt verk, som ingår i försvarsmakten. Om det resonemang är riktigt, som kommittén för om skillnaden mellan materielverket och civilförvaltningen och att avgörande betydelse för personalens folkrättsliga status alltså skall fästas vid personalens mer eller mindre militära arbetsuppgifter, uppkommer frågan, om motsvarande skillnad skall göras även inom materielverket, där vissa uppgifter kan betraktas som civil verksamhet och andra som varande av direkt militär art. Den differentiering av folkrättslig status, som enligt kommittén måste ankomma på chefen att göra mot bakgrund av de i betänkandet angivna principerna synes kunna komma att avse grupper av personal inom samma myndighet. Å andra sidan sågs i betänkandet "att när det gäller försvarsmaktens personal utgår kommittén ifrån... att all personal som är upptagen i försvarsmaktens p-tabeller bör ha kombattant-

status". Enligt materielverkets mening måste envar inom försvarsmakten få klart besked om sin status i detta avseende. Materielverket pekar på att det förefaller oklart, vilken folkrättslig status olika grupper av personal vid verket kommer att få i händelse av krig och vilken inverkan det får på denna status, om materielverket (helt eller delvis) förs bort ur krigsorganisationen. Önskvärt är att såväl myndigheterna som deras personal i dessa avseenden får så klara och definitiva besked som möjligt.

*Civilförsvarsstyrelsen* framhåller att samverkan mellan civila och militära enheter även i framtiden kommer att lösas genom samgruppering i gemensamma anläggningar. Kommitténs uppfattning att den civila personalen bör behålla civil status under tjänstgöringen i den gemensamma stabsplatsen delas av civilförsvarsstyrelsen. Styrelsen vill kraftigare än kommittén understryka nödvändigheten av att den civila personalen i dessa lägen kan bevisa sin statusmässiga tillhörighet. Någon form av ID-handling bör kunna övervägas. En sådan handling skulle kunna vara ett stöd i en situation då motparten måste övertygas om den aktuella personalens civila status. Av samma skäl bör enligt styrelsen inskräpas vikten av att denna personal i minsta möjliga utsträckning får bära vapen. Civilförsvarsstyrelsen delar inte kommitténs uppfattning i fråga om tolkningen av begreppet "uteslutande avses användas för civilförsvarsuppgifter" för personal inom verkskyddet och frivilliga flygkåren. Styrelsen anser att ett rationellt synsätt måste vara att all personal som tillhör civilförsvarets krigsorganisation skall ges ett folkrättsligt skydd som civilförsvarspersonal.

*Civilbefälhavaren i Södra civilområdet* anser att det är nödvändigt att utnyttja polisen förhoppningsvis som en resurs både inledningsvis med rätt att använda vapen på samma sätt och med samma folkrättsliga skydd som soldater och sedan som polis enligt för polisen gällande regler. Civilbefälhavaren kan därför acceptera att polisen ges ställning som temporära kombattanter. Svårigheterna att ange och för motparten att veta när växling sker måste uppmärksammas särskilt. Civilbefälhavaren anser att tolkningen av och reglerna för "civila åtföljande stridskrafterna" direkt i totalförsvarets tjänst kommer att åstadkomma stora och t. o. m. onödiga problem. Lämpligare synes vara att sådana hela tiden behåller sin civila ställning.

*Civilbefälhavaren i Västra civilområdet och länsstyrelsen i Gotlands län* anser rent principiellt att folkrättsreglerna bör vara så enkla som möjligt. Det idealiska systemet vore två grupper, kombattanter och civila. Ju fler grupper det finns, desto svårare blir det inte bara för oss själva, utan framför allt för angriparen att folkrättsligt skilja de olika personalkategorierna inom totalförsvaret från varandra. Beträffande sjukvårdspersonalen ifrågasätter civilbefälhavaren om det inte är att gå för långt då man vill ta in även hemsamariter i det särskilda sjukvårdsskyddet. En viktig fråga som civilbefälhavaren anser bör belysas ytterligare är den integrerade grupperingen av civil och militär personal i våra gemensamma stabsplatser. Civilbefälhavaren delar kommitténs förslag att civila tjänstemän/krigsplacerade skall erhålla folkrättslig status som civila. Civilbefälhavaren anser däremot att det är olyckligt att polisen, liksom andra personalkategorier inom totalförsvaret, får en delad status.

*Civilbefälhavaren i Östra civilområdet* anser att begreppen "temporär" och "permanent" kombattant inte bör användas utan endast "kombattant" och "icke-kombattant". Inte heller bör begreppet "civila åtföljande stridskrafterna" användas utan endast "civila". Civilbefälhavaren framhåller också att det är viktigt att Sveriges befolkning informeras om motståndsrörelsens ställning enligt folkrätten. Civilbefälhavaren har inte något att invända mot vad kommittén anfört om civilmotstånd. Det förhållandet att Sverige tänker tillämpa civilmotstånd som ett komplement till övriga stridsåtgärder bör göras känt för omvärlden. Civilbefälhavaren framhåller att civil personal inom motorreparationstjänsten och byggnads- och reparationsberedskapen bör betraktas som civila och om den ingår i p-tabell bör den strykas och förtecknas på annat sätt.

*Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde* framhåller att det är angeläget att regeringen på något sätt på ett tidigt stadium förklarar principerna och syftet med samgrupperingen på gemensamma stabsplatser för att underlätta för de civila att hävda sin status som civila. Vidare finner civilbefälhavaren att det är mycket tveksamt om reparationsledare inom motorreparationstjänsten bör hänföras till gruppen kombattanter. Det finns tillfällen då transporttjänster beställs från civila transportföretag. Dessa uppdrag kan avse transporter av ammunition, drivmedel eller materiel för fältarbeten. Det är mycket sannolikt enligt civilbefälhavaren att en angräparare får svårt att avgöra om uppdragets varaktighet gör att föraren skall anses som "civil" eller om han skall anses som "åtföljande".

*Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde* framhåller att den 24-timmars minitid för klassificering av "åtföljandegruppen" synes vara en rent teoretisk gränsdragning. Den primära frågan är den åtföljande civiles möjlighet att för motparten klargöra sin identitet och sin rätt att erhålla åtföljandestatus, såvida man ej kan hävda samma skydd som gäller övriga civila. Civilbefälhavaren biträder kommitténs uppfattning i fråga om polisens folkrättsliga ställning vid väpnade insatser mot en angräpande fiende under ett s.k. kupske. Strävan bör dock vara att begränsa polisens deltagande i militär verksamhet då polispersonal senare kan komma att tvingas göra polisiära insatser inom ett av fienden besatt/ockuperat område. Civilbefälhavaren framhåller att det föreligger ett betydande informationsbehov för att ge polisen möjlighet att verka i den form som kommittén föreslår.

*Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde* framhåller att ett växlande mellan olika folkrättsliga statusbegrepp kan vara förödande för trovärdigheten av folkrättens regler. Civilbefälhavaren är helt medveten om de svårigheter som föreligger att internationellt hävda Sveriges uppfattning i dessa frågor, men anser att det är nödvändigt att förenkla och klargöra varje medborgares eller grupps status. Civilbefälhavaren anser att polispersonalen inte skall ha ställning som kombattanter eller temporära kombattanter. Polisen skall vara nonkombattant och fullfölja sina polisiära uppgifter som t. ex. att bevaka viktiga skyddsföremål eller motsvarande. För dessa uppgifter erfordras inte kombattantstatus, utan polisen fullgör normal polistjänst. Civilbefälhavaren framhåller att för att varje enskild person i totalförsvaret skall veta sin status torde en form av identitetskort

med identifikation av såväl personen som hans folkrättsliga ställning tillskapas. Detta kan skapa klarhet för den enskilde och trovärdighet mot motparten.

*Socialstyrelsen* instämmer i vad kommittén anfört om den civila sjukvårdspersonalens beväpning. Styrelsen anser i motsats till kommittén att inte heller den militära sjukvårdspersonalen bör vara beväpnad av bl. a. etiska skäl. Det är enligt styrelsen synnerligen viktigt att det redan i fredstid klargörs för berörd sjukvårdspersonal vad som gäller för folkrättsligt skydd för personal som ger bistånd åt medlemmar i en svensk motståndsrörelse. Inte minst för personal inom distriktsvården är detta betydelsefullt, eftersom en motståndsrörelse vid behov av sjukvård ofta kan bli tvungen anlita denna vårdform. Styrelsen tillstyrker att folkrättens regler kompletteras i detta hänseende. Kommittén berör bl. a. de s. k. särskilda sjukvårds- och säkerhetszoner som kan upprättas för att bereda skydd åt sårade och sjuka m. fl. Enligt styrelsens åsikt vore det värdefullt med centralt utfärdade kommentarer till dessa konventionsbestämmelser, eftersom de är relativt komplicerade. Enligt styrelsens mening komplicerar kommitténs förslag bedömningen av den folkrättsliga ställningen för styrelsens personal. Styrelsen föreslår att all personal vid styrelsen behandlas lika i folkrättsligt hänseende, antingen den förtecknas i tjänstepliktslagen eller inte och oavsett tjänstgöringsplats i krig. Det särskilda folkrättsliga skyddet skulle alltså inte tillämpas på någon av styrelsens anställda. Samma princip bör tillämpas på personalen vid landstingens centrala förvaltning.

*Postverket* framhåller att hemvärnspersonalens (inkl. driftvärnets) folkrättsliga status är enkel och klar. Enligt verkets mening skall denna personal klassificeras som *permanent* kombattanter. Postverket framhåller också att frågan om denna personals uppträdande på ockuperat område bör penetreras ytterligare. Postverket anser också att civil personal som arbetar nära militära ledningsorgan skall förses med officiella identitetshandlingar.

*Televerket* pekar på att televerkets personal kan komma att uppträda i nära anslutning till stridande förband. Televerket förutsätter att televerkspersonalen i en sådan situation har "civil" status.

*Transportrådet* förordar att civila förare av tillfälligt disponerade motorfordon vid transporter för militära uppdragsgivare generellt tilldelas åtföljandestatus.

*Uppsala universitet* ställer sig kritisk till kommitténs användning av begreppet temporär kombattantstatus. Enligt universitetet är det tveksamt att dra en allmän slutsats av vissa konventionsbestämmelser "att en växling kan göras mellan olika folkrättsliga status". Universitetet anser att det kan vara riskabelt att i alltför stor utsträckning förlita sig på temporär kombattantstatus. I fråga om polisens ställning betvivlar universitetet huruvida den konstruktion som kommittén föreslår kan fungera i praktiken. Förutom de risker som i allmänhet är knutna till temporär kombattantstatus tillkommer här ännu en komplikation med formalistisk begränsning om denna status till 48 timmar. Det är knappast rimligt att anta att en polisstyrka plötsligt avbryter pågående stridsuppgift vid utgången av 48:e timmen

eller att den – även om den gör det – för den skull kommer att betraktas såsom civil om den då kommer i motpartens våld.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att kommitténs klassificering av olika gruppers folkrättsliga ställning uppfyller de krav man kan ställa i det avseendet och tillstyrker förslaget.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* har i fråga om polisens ställning i krig en annan mening än kommittén. Den lösning som bör eftersträvas är att polisen under krig inte skall ha kombattantstatus, dvs. inte delta i stridshandlingar. Polisen skall i stället fullfölja sina reguljära uppgifter inkl. t. ex. väpnat skydd åt vissa personer och anses tillhöra civilbefolkningen. Enligt länsstyrelsen är det i hög grad tveksamt om ett ensidigt svenskt deklarerande kommer att respekteras av en motståndare. I avvaktan på eventuella internationella överenskommelser som ger polisen ställning som icke-kombattant bör därför polisen ha kombattantstatus.

Länsstyrelsen anser vidare att man från svensk sida bör arbeta för en komplettering av bestämmelserna om en ID-handling för civil personal samt att personalen förses med ID-handlingar som visar vederbörandes civila funktion. I fråga om åtföljandepersonal bör det också finnas en kortfattad instruktion med de viktigaste folkrättsliga reglerna.

*Länsstyrelsen i Gotlands län* instämmer i kommitténs förslag att polisen inledningsvis betraktas som kombattanter. Däremot instämmer länsstyrelsen inte i kommitténs förslag att uniformerad polis efter 48 timmar skall återgå till civil status. Förslaget till regler för "civila åtföljande stridskrafterna" kommer att medföra onödiga problem. Enligt länsstyrelsens mening bör därför denna personalgrupp behålla en rent civil status.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att vad kommittén föreslår om polisens ställning i krig inte kan vara förenligt med folkrättens anda. Polisen uppträder i samma sorts uniform i alla lägen, både under en kupsituation och i övrigt, varför det för motparten måste vara svårt för att inte säga omöjligt att veta i vilken egenskap polispersonalen agerar. Detta talar för att polisen inte bör växla status. I fråga om polispersonalen måste man skilja mellan dels sådan personal som ibland opererar tillsammans med militär personal och som kommer i konfrontation med en angripare och dels övrig polispersonal som även under krig fullgör rent civila uppgifter bakom stridslinjerna. Den första kategorin, t. ex. polismän tillhörande gränsövervakningspersonalen och polisavdelningarna på gemensamma stabsplatser, måste ha kombattantstatus. Annan polispersonal bör för att bättre kunna tillvarata civilbefolkningens intresse ha civil status. Länsstyrelsen anser därför att det är bättre att knyta polispersonalens folkrättsliga status till arten av den verksamhet som utövas än till en diffus tidsperiod vars början är svår att definiera.

Den av kommittén föreslagna tidsgränsen för uppdrag som skall kvalificera till åtföljandestatus är enligt länsstyrelsen svårbegriplig. Ett uppdrag som pågår under kortare tid bör även vara kvalificerande. Enligt länsstyrelsen är det vidare en nackdel att civil personal som tjänstgör på stabsplatser inte kan uppvisa något i folkrätten stadgat ID-kort. Svenska staten bör arbeta för en komplettering av folkrätsbestämmelserna i detta avseende.

*Svenska kyrkans centralstyrelse* anser att såväl militär som civil sjä-

lavårdspersonal skall vara vapenlös. För denna åsikt talar såväl humanitära som religiösa skäl. Centralstyrelsen vill vidare hävda att personalvårdsassistenter, vilka ofta är präster, har en väsentlig kurativ uppgift som tangerar och inte sällan överskrider gränsen för själavård. Centralstyrelsen ser ingen svårighet i att på vanligt sätt knyta samman denna grupp med sjukvårds- och själavårdspersonal. Styrelsen föreslår därför att möjligheter prövas att ge personalvårdspersonal civil status. Kommittén torde inte ha uppmärksammat det förhållandet att det totala och rörliga kriget i vissa situationer kan ställa krav på att en präst med verksamhet i det civila samhället kan komma att temporärt användas för verksamhet i militära förband. Han eller hon bör därför kunna utrustas med sådana igenkänningstecken som normalt används av militär sjuk- och själavårdspersonal. Vederbörande skulle härigenom få ett bättre folkrättsligt skydd.

*Svenska röda korset* framhåller att i fråga om skydd åt personalen vid hjälpaktioner under en internationell konflikt talar kommittén om att enda villkoret för att erhålla skydd är att verksamheten inte innebär hjälp för någondera parten i konflikten. Enligt Svenska röda korset är innehållet och avsikten med denna mening något oklart. Hjälpaktioner under väpnad konflikt avser stöd åt civilbefolkningen m. fl. tillhörande helst båda, eller om detta inte är möjligt, ena parten i konflikten. Avgörande bör vara viljan att bistå båda parter. Svenska röda korset konstaterar att ingen personal inom röda korset uppfyller kriterierna för att klassificeras som kombattant. Den personal som på något sätt tjänstgör inom försvarsmakten har sjukvårdsuppgifter och därmed särskild folkrättsstatus och -skydd. Övrig personal är entydigt civil personal. Röda korset anser vidare att dess personal inte skall beväpnas eller vapenutbildas. I fråga om hemvärns- och mobiliseringsplatssamariter anser röda korset till skillnad från kommittén att även dessa skall vara militär sjukvårdspersonal.

*Riksförbundet Sveriges lottakårer* har inget att erinra mot att hemvärnets B-personal skall anses som militär personal och åtnjuta temporär kombattantstatus. Riksförbundet förutsätter dock att denna klassificering görs trovärdig gentemot omvärlden. Riksförbundet framhåller också att B-personalens föreningsdräkt är att betrakta som civil klädsel och numera används sparsamt vid tjänstgöring för försvaret.

*Sveriges kvinnliga bilkårens riksförbund* har inte något att erinra mot kommitténs förslag att civila förare av tillfälligt disponerade lastbilar och bussar vid körning för militär uppdragsgivare bör erhålla status som åtföljande. Det är väsentligt att denna personal erhåller åtföljandestatus så snart den får uppdrag av militär art, oberoende av tjänstgöringens längd. Förbundet instämmer också i kommitténs förslag att B-personalen för hemvärdet med uppgifter inom bl. a. transporttjänsten skall anses som militär personal och åtnjuta temporär kombattantstatus. Detta bör också gälla övrig B-personal, den s. k. B-f personalen som skall tjänstgöra tillfälligt vid t. ex. mobiliseringsplatser.

*Apoteksbolaget* delar kommitténs uppfattning att det folkrättsliga skyddet för sjukvårdspersonal omfattar även apotekspersonal. Apoteksbolaget ser också med stor tillfredsställelse att personal och lager för samtliga enheter inom bolagets ansvarsområden erhåller skydd enligt Genèvekonventionerna.

*Sveriges Radio aktieföretag* instämmer i kommitténs uppfattning att huvuddelen av Sveriges Radios personal inte kan erhålla kombattantstatus. Enligt Sveriges Radios uppfattning är det nödvändigt att driftvärnspersonalen inom företaget ges temporär kombattantstatus, helt enligt kommitténs förslag.

*ABAB* ansluter sig till kommitténs förslag att skyddsvakter, som efter mobilisering kommer att avlösas och övergå till andra uppgifter, bör erhålla temporär kombattantstatus. Kommittén synes däremot inte ta ställning beträffande de skyddsvakter som krigsplaceras vid objekten eller, vilket synes vara en mera väntad tendens, beviljas uppskov för att ingående i *ABAB*:s organisation i bolagets egenskap av K-företag bestrida uppgifter som skyddsvakter vid de objekt, där de tjänstgör i fred. Omfattningen härav torde mera vara att hänföra till regel än undantag. För båda dessa kategorier synes det bli fråga om mera varaktiga skyddsvaktuppgifter där en temporär kombattantstatus inte är någon lösning. *ABAB* vill också framhålla att det finns vissa ordningsvaktuppdrag där beväpning krävs exempelvis bevakning av regeringskansliet och ambassader. Sådan aktuell personal borde erhålla temporär kombattantstatus.

*Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* har inte något att invända mot kommitténs förslag till fördelning av de olika personalgrupperna på skilda folkrättsliga kategorier.

## 4 Folkrättsregler i land-, sjö- och luftkrig

*Överbefälhavaren* delar i huvudsak kommitténs mening om begränsat bärande av armbindel för medlemmar av motståndsrörelse när dessa kommer i kontakt med motpartens stridskrafter. Det bör ankomma på vederbörande motståndsrörelse att själv avgöra om och vid vilka tillfällen de skall bära armbindel. Den eventuella nackdelen i det taktiska uppträdande som bärande av armbindel kan medföra bör enligt överbefälhavaren kunna accepteras om åtgärden medför bättre skydd för civilbefolkningen.

Överbefälhavaren understödjer kommitténs uppfattning att reglerna för omstritt område även tillämpas inom ett område där fiendens stridskrafter utövar kontroll. Enligt överbefälhavarens mening bör vi i det längsta hävda att alla områden där en angripares förband är verksamma är att hänföra till omstridda områden.

Överbefälhavaren anser vidare att kommittén inte tillräckligt belyst den situation som kan uppstå vid överraskande angrepp. Ett sådant angrepp medför sannolikt så snabba förlopp att militära operationer genomförs i områden där civilbefolkningen fortfarande finns kvar. Det blir enligt överbefälhavarens mening svårt att skilja civil och militär verksamhet åt innan allmän mobilisering, koncentrerings och uppmarsch är genomförd. Överbefälhavaren biträder vad kommittén framfört om oförklarad ort, demilitariserad zon och om att "militär nödvändighet" skall användas med starka restriktioner.

*Försvarets materielverk* framhåller att det är av vikt, att materielverket på ett tidigt stadium av ett utvecklingsarbete kan få besked, huruvida ett

projekterat vapen kan bli otillåtet på folkrättsliga grunder, så att verket kan undvika att lägga ner arbetskraft och kostnader på ett objekt, som inte kommer att vara tillåtet att använda. Det kan vara lämpligt att verket gemensamt med försvarsgrenscheferna samarbetar med delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt avsedda för det svenska försvaret.

*Uppsala universitet* delar kommitténs restriktiva tolkning av begreppet "militär nödvändighet". Också kommitténs ytterst restriktiva inställning till krigsrepressalier delas av universitetet. Påståendet att frågan om repressaliers tillåtlighet inte är reglerad i någon konventionstext måste förvåna – särskilt som fyra bestämmelser om förbud mot repressalier i Genèvekonventionerna och sju liknande bestämmelser i tilläggsprotokoll I behandlas direkt i betänkandet. På liknande sätt hänvisar kommittén till reciprocitetsregeln vid behandling av krigsfångar samtidigt som man korrekt konstaterar att det är förbjudet att utsätta krigsfångar för repressalier vilket ju utesluter reciprok behandling i händelse av kränkning från motpartens sida av bestämmelse om krigsfångars behandling. Kommitténs föreslagna tolkning av art. 51:5 i tilläggsprotokoll I tycks enligt universitetet vara ganska långtgående i sin liberalism i fråga om repressalier och tycks på så sätt avvika från kommitténs generella ställningstagande i denna fråga.

*Svenska kyrkans centralstyrelse* ifrågasätter om Sverige icke i högre grad än hittills kan hävda att samtliga platser för religionsutövning fullt ut kan skyddas som tillhörande "folkens kulturella och andliga arv". Vidare har utredningen om kyrklig beredskap rekommenderat ett dylikt skydd. Det förefaller styrelsen möjligt att vid militära operationer undvika att använda kyrkan och gudstjänsthus som annat än tillfälliga förbandsplatser för sårade.

*Föreningen Svenska jurister mot kärnvapen* finner det absurt att folkrätten i framtiden enbart ger skydd vid konventionell krigföring. Principerna om diskrimination och proportionalitet kan inte tillämpas i ett kärnvapenkrig.

## 5 Identifikationsfrågor, särskilt beträffande sjukvård och civilförsvaret

*Överbefälhavaren* kan i huvudsak biträda kommitténs tolkningar, överväganden och förslag i avsnittet identifikationsfrågor, särskilt sjukvård och civilförsvaret. I fråga om utmärkning avser överbefälhavaren bl. a. överväga följande. Sjukvårdspersonal bör, utöver armbindel, även utmärkas genom ett på vänster ärm fastsytt rödakorsmärke. Utmärkning av sjukvårdsenheter och sjuktransportfordon bör ske så att största möjliga skydd tillförsäkras dessa. Hänsyn måste därvid även tas till den taktiska situationen. För utmärkning av sjukvårdsenheter är det väsentligt att utmärkningen sker på sådant sätt att en genom terrängen anfallande fiende ges en rimlig chans att bli varse att det rör sig om en sjukvårdsenhet. Utöver rödakorsduk bör därför en sjukvårdsenhet utmärkas med i terrängen på lämpligt avstånd

utplacerade rödakorsskyltar. Enligt överbefälhavarens uppfattning bör utmärkning av civila sjukvårdsenheter ske redan i fred.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* vill, liksom kommittén, starkt avråda från upprepade växlingar mellan status som sjukvårdspersonal och kombattant. Enligt styrelsens uppfattning bör sådana växlingar inte ske. I fråga om utmärkning av militära sjukvårdsenheter vill sjukvårdsstyrelsen att dessa enheter alltid är utmärkta och att den militäre chefen, i den mån den taktiska situationen så kräver, beordrar utmärkningen maskerad och därmed avstår från möjligheterna att åberopa konventionens skydd.

Försvarets sjukvårdsstyrelse anser vidare att det är angeläget att all militär sjukvårdspersonal utmärkes med röda kors som är lättare att se än vad som i dag är fallet. Detta innebär förutom armbindlar t. ex. hjälmar och bröstmärkning som är så stor och tydlig att det inte kan råda någon tvekan om personalens kategoritillhörighet. All personal som ingår i militära sjukvårdsenheter skall hänföras till kategorin sjukvårdspersonal. I fråga om sjukvårdspersonalens beväpning är sjukvårdsstyrelsen tveksam om denna över huvud taget skall vara beväpnad. Detta bör utredas närmare. Sjukvårdsstyrelsen vill starkt understryka kommitténs krav på att sjukvårdspersonalen förses med identitetskort enligt konventionens bestämmelser.

I fråga om sjukvårdsanläggningarnas utmärkning i fred kan sjukvårdsstyrelsen inte se några praktiska eller ekonomiska konsekvenser som är så stora att man skall underlåta att redan i fredstid göra sådan utmärkning.

*Civilförsvarsstyrelsen* delar i stort kommitténs överväganden och förslag till åtgärder för identifiering och utmärkning av civilförsvarsorganisationens resurser både materiellt och personellt. Utmärkning av skyddade utrymmen har inte behandlats och bör övervägas. Styrelsen delar kommitténs värderingar om ledningscentraler. I fråga om utmärkning av civilförsvarspersonal anser styrelsen att betänkandet är något oklart. Det är svårt att utläsa vad som bör gälla för personal i ockuperat resp. icke ockuperat område. Det bör vidare klargöras hur bärande av tjänstedräkt och organisatorisk uppgift påverkar behovet av utmärkning.

*Socialstyrelsen* delar kommitténs uppfattning i fråga om sjuktransporter, anläggningar m. m. som ingår i den civila sjukvårdens krigsorganisation, sjuktransportmedel samt identifiering av civilförsvarspersonal och personal inom den civila sjukvårdens krigsorganisation.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att även apoteken bör ges skyddsstatus och få teknisk utmärkning. Föreningen Svenska röda korsets organ bör få rätt att själv använda rödakorstecknet som skyddsmärkning. Svenska staten bör arbeta för en ändring av nuvarande regler.

*Svenska röda korset* framhåller att inom den civila hälso- och sjukvården används bilar tillhörande enskilda taxiägare för sjuktransporter. Kommittén föreslår att dessa i samband med krigsorganisering bör utmärkas med mindre rödakorsflaggor och rödakorstecken. Enligt Röda korset bör alla fordon avsedda för sjuktransporter utmärkas enligt samma princip.

*Svenska kommunförbundet* framhåller att kostnaderna för utmärkning och identifiering bör bäras av staten.

## 6 Folkrättens efterlevnad

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* föreslår att svensk personal, bl. a. från försvarsmakten, redan i fred utbildas för att kunna tjänstgöra i skyddsmaktsuppdrag.

*Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* pekar på att bestämmelser om ett särskilt undersökningsförfarande beträffande påstådda kränkningar av konventionerna finns med redan i 1949 års Genèvekonventioner. Dessa bestämmelser har emellertid aldrig tillämpats i praktiken. Från svensk sida har föreslagits, att man inrättar en permanent internationell kommission för undersökande av fakta kring påstådda folkrättsbrott. Kommissionens behörighet har emellertid bara erkänts av ett fåtal stater, däribland Sverige. Enligt beredskapsnämnden understryker detta de betydande svårigheter som uppstår när det gäller att vidta effektiva åtgärder för att förhindra folkrättsbrott.

## 7 Folkrätten under neutralitet

*Överbefälhavaren* och *försvarets sjukvårdsstyrelse* har inte något att invända mot vad kommittén framfört om folkrätten under neutralitet.

*Uppsala universitet* anser att hela frågekomplexet om neutralitetsrätten närmare bör utredas och definieras under det av kommittén rekommenderade fortsatta folkrättsarbetet.

*Föreningen Svenska jurister mot kärnvapen* delar kommitténs uppfattning att frånvaron av en särskild konvention om neutralitet i luftkriget är en brist.

## 8 Folkrättens regler under ockupation

*Riksåklagaren* anser det knappast realistiskt att utan vidare utgå från att den ockuperade maktens strafflagstiftning – i varje fall i dess helhet – kommer att vara i kraft. Man får enligt riksåklagaren räkna med att det ockuperade landets rättsväsen som regel endast kommer att fungera på de rättsliga områden där ockupationsmaktens intresse saknas.

*Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län* finner det angeläget att det centralt upprättas anvisningar hur t. ex. åklagare skall förhålla sig vid väpnad konflikt och ockupation. *Länsåklagarmyndigheten i Värmlands län* framhåller att folkrätten under ockupation är ett viktigt område för den utbildning av totalförsvarets personal som avses komma till stånd.

Enligt *rikspolisstyrelsen* finns det skäl som talar både för och emot att polispersonalen bör kvarstanna i ockuperat område. Rikspolisstyrelsen ansluter sig dock till kommitténs förslag. Kommitténs förslag att det i fredstid utfärdas bestämmelser om polisens verksamhet inom ockuperat område ser styrelsen i kombination med information som synnerligen viktiga för att förklara polisens ställning för allmänheten. Om det införs bestämmelser om att polisen skall stanna kvar inom ockuperat område bör denna skyldighet noggrant regleras.

Överbefälhavaren delar i huvudsak kommitténs överväganden och förslag i fråga om folkrättens regler under ockupation. I fråga om myndigheters m. fl. kvarstannande inom ett av en angripare besatt eller ockuperat område anser överbefälhavaren dock att denna fråga måste ses mera flexibelt än vad kommittén angett mot bakgrund av tillämpningen av civilförsvarsstyrelsens grundsyn "Skydd-utrymning". En utgångspunkt bör därvid vara att myndigheter kvarstannar endast i den utsträckning detta är oundgängligt för att tillgodose rent humanitära krav, dvs. egen eventuellt kvarvarande befolknings skydd och nödvändiga omvårdnad. Överbefälhavaren anser att kommittén har anfört en alltför ensidig inriktning mot att civilbefolkningen i huvudsak är kvar i besatt eller ockuperat område. Bl. a. anges att "en utgångspunkt bör härvid vara att civilbefolkningen i stor utsträckning kommer att stanna kvar på ockuperat område". Enligt överbefälhavaren bör i stället grundsynen "Skydd-utrymning" vara mera styrande. Inriktningen av verksamheten som kommittén redovisat bör enligt överbefälhavarens uppfattning dels ses som utgångspunkt för ett läge då utrymningar av olika skäl inte har genomförts, dels granskas i syfte att ytterligare minska de kvarvarande civila myndigheternas och resursernas omfattning. Det kan t. ex. ifrågasättas om polisen bör kvarstanna i full omfattning. Risk finns alltid att angriparen omhändertar viss del av polispersonalen eller att de över huvud taget inte tillåter svensk polis verka i området. Del av polispersonalen kan enligt överbefälhavaren dessutom bättre behövas i andra distrikt. Motsvarande resonemang kan komma att gälla även andra grupper av tjänstemän eller förtroendemän.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* biträder de principer som kommittén anfört om folkrättens regler under ockupation men föreslår att hela ockupationsproblematiken blir föremål för särskild detaljutredning.

*Civilförsvarsstyrelsen* delar kommitténs uppfattning att 1943 års regeringsbeslut om civilförsvarets verksamhet under ockupation bör upphävas och ersättas med särskilda föreskrifter för såväl central och regional som lokal nivå. En utgångspunkt bör härvid vara, till skillnad mot vad kommittén har förordat, att civilbefolkningen *kan komma* att vara kvar på ockuperat område.

*Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* instämmer i folkrättskommitténs allmänna bedömningar om befolkningens ställning för den händelse delar av vårt land eller kanske hela vårt land tillfälligt skulle ockuperas. Liksom kommittén anser beredskapsnämnden att det finns anledning att understryka, att det inte ges någon garanti för att ockupationsmakten tillämpar de folkrättsliga regler som finns. Nämnden vill understryka vikten av att dessa frågor – som i själva verket rör sig om överlevnad och motstånd i alla lägen – även diskuteras vid utbildning inom totalförsvaret.

*Civilbefälhavaren i Södra civilområdet* delar kommitténs synpunkter m. m. som framförs om folkrättens regler under ockupation.

*Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde* anser att den svenska regeringen bör verka för att folkrättsskyddet för civila motståndsmän förstärks. Endast om så sker kan de idéer och förslag som motståndsutredningen har framfört förverkligas. Enligt civilbefälhavarens mening bör de delar av länsstyrelse och andra regionala myndigheter som delvis är sam-

grupperad med militär stab inte åläggas att stanna kvar i områden som kan komma att ockuperas av angriparen. Organisationen bör avvecklas eller flytta vid hot om ockupation.

*Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde* biträder kommitténs förslag att det centrala ansvaret för anvisningar om civilbefolkningens uppträdande under krig och ockupation bör åläggas styrelsen för psykologiskt försvar.

*Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde* pekar på att folkrättens regler under ockupation av vissa grupper har uppfattats som defaitistiska. Så är inte fallet enligt civilbefälhavaren, men eftersom frågan har väckts finns det anledning att ytterligare klargöra de regler som gäller. Man kan också ifrågasätta om inte Sveriges grundlag skall ändras till förmån för en annan inställning än i dag.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* anser det mycket värdefullt att kommittén har tagit upp folkrättsreglerna och den offentliga verksamheten under ockupation. Det är mycket viktigt att statsmakterna tydligt anger efter vilka principer verksamheten skall fortsätta att bedrivas på ett ockuperat område.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* delar kommitténs uppfattning att 1943 års regeringsbeslut om civilförsvarets verksamhet under ockupation bör upphävas.

*Krigsvetenskapsakademien* har tidigare framhållit att en väpnad motståndsrörelse för att nå effektivitet och uthållighet kräver understöd och underhåll av civilbefolkningen. Krigsvetenskapsakademien vill upprepa att kommittén tagit väl lätt på denna fråga. Krigsvetenskapsakademien vill även upprepa att det krävs omgående initiativ av den svenska regeringen för att klarlägga de folkrättsliga formerna för det civilbefolkningens stöd av den väpnade motståndsrörelsen som regeringen själv uppmanar till i Om kriget kommer.

## 9 Information och undervisning om folkrätten under krig, neutralitet och ockupation

*Domstolsverket* framhåller att oaktat information och utbildning om folkrätten är viktig i sig, denna utbildningsinsats måste vägas mot andra utbildningsinsatser inom domstolsverkets område. Enligt domstolsverkets mening finns det inte behov av särskilda utbildningsinsatser som riktar sig till samtliga personalkategorier, utan bör riktas mot vissa personalkategorier. Det gäller främst domare som är placerade i de allmänna domstolarnas krigsorganisation samt möjligen jurister som är placerade i de allmänna advokatbyråernas krigsorganisation. Domstolsverket finner det lämpligt att utbildningen får en särskild uppläggnings och anpassas till den utbildningsnivå i folkrätt som de aktuella personalgrupperna kan antas befinna sig på.

Under de närmaste åren kommer domstolsverket att genomföra ett antal kurser rörande totalförsvarskunskap. Kurserna vänder sig till samtliga myndighetschefer inom domstolsverkets område och kommer att innehålla

ett folkrättsavsnitt. Det får ankomma på resp. myndighetschef att på sin myndighet ombesörja erforderlig information och utbildning till närmast berörd personal. Domstolsverket anser vidare att det inom varje hovrättsområde bör finnas en till två sakkunniga företrädare för domarpersonalen i folkrättsliga frågor.

*Riksåklagaren* framhåller att utbildning och information om folkrättens innehåll är en förutsättning för dess efterlevnad. Riksåklagaren biträder till alla delar de allmänna synpunkter som kommittén anlagt. Det är viktigt att utbildningen utformas så att den kan skapa en positiv inställning till folkrättens roll. Riskåklagaren ansluter sig till kommitténs uppfattning att utbildningen bör anpassas till varje målgrupps särskilda behov. Det är av vikt att utbildningen inte generaliseras utan att den även inom resp. myndighet eller målgrupp utformas efter varje personalkategoriens behov.

*Överåklagaren i Stockholm* anser att folkrättsreglerna kan i hög grad komma att beröra åklagarverksamheten. Som en beredskapsåtgärd synes därför information om dessa regler påkallad. Överåklagaren föreställer sig att en åtgärd skulle vara att låta utarbета en sammanställning av folkrättsreglerna som kan ha betydelse för tillämpningen av svensk straffrätt kombinerad med en sakkunnig kommentar.

*Länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län* framhåller att om en utbildning i folkrätt skall te sig meningsfull för åklagare bör den förutom en allmän kännedom om folkrättens natur och det folkrättsliga regelsystemet även ge kunskap som mer specifikt är av intresse för åklagarväsendets eller rättsväsendets del.

*Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län* finner kommitténs förslag till utbildning vara väl avvägd. *Länsåklagarmyndigheten i Värmlands län* kan i allt väsentligt biträda kommitténs överväganden och förslag när det gäller information och undervisning i folkrätt. Liknande synpunkter framförs av *civilbefälhavarna i Nedre Norrlands civilområde* och *Övre Norrlands civilområde*.

*Överbefälhavaren* delar kommitténs uppfattning i fråga om det primära målet för utbildningen, nämligen att skapa en positiv inställning till folkrättens roll i allmänhet och under krigsförhållanden samt att uppnå motivation för fortsatt utbildning. Överbefälhavaren har inte något att erinra mot den indelning i målgrupper som kommittén gjort. Kommittén noterar att man inom försvarsmakten redan bedriver utbildning som torde svara mot de krav konventionen uppställer. Denna utbildning kommer enligt överbefälhavaren att fortsätta och följas upp för att bli så effektiv som möjligt. Överbefälhavaren finner att kommitténs förslag i fråga om utbildning inom det övriga totalförsvaret är väl underbyggda och realistiska. Det är enligt överbefälhavaren betydelsefullt att folkrättsutbildningen tillgodoses väl vid universiteten och speciellt vid de juridiska fakulteterna för att säkerställa att välutbildad personal finns att tillgå för att tillgodose behovet av kvalificerade lärare och rådgivare åt militära chefer.

Enligt *försvarets civilförvaltning* bör den civila personalen kunna få utbildning i folkrättens regler inom ramen för den utbildning i övrigt som personalen får för att kunna lösa sina krigsuppgifter. Utbildningen bör då anpassas med hänsyn tagen till behovet av kunskaper hos olika personalkategorier.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* föreslår att en samrådsgrupp inrättas bland dem som regelmässigt undervisar i folkrätt.

*Försvarets materielverk* är berett att ta på sig ansvaret för genomförandet av utbildning för verkets egen personal. Verket förutsätter därvid att överbefälhavaren anger formerna för och omfattningen av sådan utbildning.

*Civilt försvarsstyrelsen* ställer sig bakom synsättet att ansvaret för den breda informationen till allmänheten bör åvila det psykologiska försvaret såväl i beredskap och krig som i fred. I fråga om information till allmänheten om civilt försvars folksrättsliga ställning så tar styrelsen redan i dag ansvar för denna. Styrelsen delar kommitténs mening att utbildning i folkrätt bör integreras i annan utbildning och information om totalförsvarets eller civilbefolkningens verksamhet under neutralitet, krig och okkupation. Styrelsen gör fortlöpande översyn av innehållet i utbildningen av civilt försvarspersonal. Avvägningar görs då så att utbildningsmål för aktuella kategorier formuleras med hänsyn till tillgängliga resurser och önskad effekt. Att ensidigt prioritera utbildning i folkrätt före och på bekostnad av andra också högt prioriterade utbildningsmål är tveksamt från civilt försvarssynpunkt. De övergripande mål som kommittén föreslagit bör dock enligt styrelsen ligga till grund för det fortsatta arbetet.

*Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* framhåller att överstyrelsen har, innan folksrättskommitténs betänkande färdigställts, inlett utbildning i folkrätt inom det ekonomiska försvaret. Erfarenheterna från denna utbildning är att kunskapsnivån i folkrätt är oerhört varierande. Överstyrelsen vill framhålla vikten av kommitténs förslag att det bör ankomma på berörda totalförsvarsmyndigheter att närmare kartlägga de förutsättningar för utbildning som föreligger inom resp. ansvarsområde samt att även målgrupperna och deras utbildningsbehov kartläggs. Överstyrelsens erfarenhet från folksrättsutbildning är att någon form av samordning bör komma till stånd inom de olika instanserna för att göra utbildningen så effektiv som möjligt.

*Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* anser att det är förtjänstfullt att folksrättskommittén har ägnat så stor uppmärksamhet åt undervisning och information om folksrättens regler. Liksom kommittén anser beredskapsnämnden att målet för utbildningen bör vara att all personal med uppgifter inom totalförsvaret skall känna till huvuddragen i gällande konventioner.

*Civilbefälhavaren i Östra civilområdet* framhåller att civilmotståndets teknik bör ingå i undervisningen i folkrätt samt att informationen om folkrätt bör nå alla svenska medborgare.

*Riksnämnden för kommunal beredskap* vill framhålla vikten av att information om och utbildning i folkrätt ges ökat utrymme i den fortsatta utbildningen av kommunalt förtroendevalda och tjänstemän.

*Socialstyrelsen* påpekar vikten att det i vårddyrkesutbildningen ingår kvantitativt och kvalitativt godtagbar information och utbildning rörande folksrätten, anpassad till de olika målgruppernas behov. Enligt socialstyrelsen ligger huvudansvaret därvid på sjukvårdshuvudmännen och skolmyndigheterna medan det ankommer på styrelsen att ge allmänna riktlinjer och ansvar för sådana utbildningshjälpmedel, som bör produceras centralt.

*Postverket* framhåller att kommittén satt utbildningsmålet för högt för postens vidkommande. Vidare bör affärsverk och myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret uppbära statsanslag för utbildningskostnaderna.

*Transportrådet* anser att ansvaret för samordningen av utbildningsinsatserna i folkrätt inom det ekonomiska försvaret bör ligga hos överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

*Skolöverstyrelsen* ansluter sig till det mål för undervisningen som kommittén angett för ungdomsskolan. Däremot kan skolöverstyrelsen inte ansluta sig till förslagen att bryta ut det "folkrättsliga regelsystemet" (för väpnade konflikter), att för detta anslå ett lägsta antal lektioner och att ägna dem åt delar av totalförsvarets befattningsutbildning. Dessa åtgärder kan nämligen ifrågasättas från olika utgångspunkter. Avgörande är för skolöverstyrelsens del att detta slags bedömningar enligt av regering och riksdag fastställda principer inte skall göras centralt. Om tilläggsprotokollets humanitära principer skall behandlas för sig eller tillsammans med t. ex. förklaringen om mänskliga rättigheter är således en fråga för den enskilda skolans planering.

Enligt skolöverstyrelsens uppfattning gäller frågan om ordet "folkrätt" bör skrivas in i de av regeringen fastställda kursplanerna främst hur pass detaljerat huvudmomenten skall formuleras. Bedömningen bör göras för kursplanerna som helhet, inte för enskilda huvudmoment.

*Universitets- och högskoleämbetet* anser att en av de viktigaste målgrupperna i detta avseende är de studerande vid de juridiska fakulteterna. Juristutbildningen är under utvärdering och ämbetet kommer, då tillräckligt underlag föreligger, att revidera den nu gällande utbildningsplanen. I detta sammanhang kommer ämbetet att ta upp de framförda förslagen om att erbjuda alternativa möjligheter till fördjupade kunskaper i ämnet folkrätt i allmänhet samt i ämnet krigets lagar i synnerhet. Ämbetet instämmer i att information om folkrätt läggs in i lärarutbildningen. Denna information bör koncentreras till de linjer som har studier i de samhällsorienterande ämnena. Ämbetet anser också att det är lämpligt att ge en kvalificerad fördjupning av de juridiska studierna i krigets lagar efter den grundläggande utbildningen. Även kommitténs förslag om uppdragsutbildning delas av ämbetet.

*Lunds universitet* framhåller att utvidga undervisning och kursfordringar om krigets lagar inom ämnet internationell rätt inte är genomförbart. Kommittén föreslår att juris studerande skall erbjudas möjligheter till s. k. alternativ/valfri kurs. Detta har redan genomförts vid juridiska institutionen i Lund. Alltsedan läsåret 1983/84 anordnas en 5 poängskurs i Mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Under vårterminen 1985 kommer institutionen att arrangera en s. k. enstaka kurs i Folkrätt, särskilt mänskliga rättigheter och humanitär rätt (10 poäng). Kursen utgör en sammanslagning av delkursen Folkrätt inom examensämnet internationell rätt och den nämnda 5-poängskursen i Mänskliga rättigheter och humanitär rätt. I fråga om s. k. uppdragsutbildning har juridiska institutionen för vårterminen 1985 engagerats för sådan utbildning av Svenska röda korset.

*Uppsala universitet* har inget principiellt att erinra mot de riktlinjer och förslag som kommittén lagt fram om information och undervisning om

folkrätten under krig, neutralitet och ockupation. Som kommittén påpekar innefattar grundutbildningen inom juristlinjen ett utrymme för alternativa/valfria kurser av påbyggnads-/fördjupningskaraktär, som även kan läsas och tenteras såsom enskilda kurser av icke-linjestuderanden. Universitetet instämmer med kommitténs mening att man bör utnyttja detta utrymme för införande av specialiserade kurser i folkrätt under krig. Universitetet hälsar med tillfredsställelse kommitténs förslag om "uppdragsundervisning" i folkrätt i krig vid universitetet.

*Stockholms universitet* ställer sig givetvis positiv till att den av kommittén annonserade breddningen av undervisning och forskning i krigs- och neutralitetsrätten inbegripet den humanitära rätten och är, såsom kommittén antecknat, beredd att medverka till att kvalificerad undervisning i ämnet krigets lagar kommer till stånd vid regelbundna tillfällen, i den mån de för fakultetens verksamhet anslagna medlen och anvisade arbetsformerna så tillåter. Det kan vara lämpligt att bland de s. k. specialkurser som ingår i utbildningsprogrammet för juristlinjen ta in en kurs i krigs- och neutralitetsrätt, däri inbegripet humanitär rätt. En sådan kurs bör kunna bli en god utgångspunkt för jurister som skall fungera som juridiska rådgivare åt militära chefer. Det bör vara möjligt att bereda utomstående möjlighet att delta i en sådan kurs. Universitetet framhåller vidare att det stora utbildningsprogram som kommittén skisserar skulle kunna ge sysselsättning åt forskare och specialister i ämnet också efter disputationen.

*Göteborgs universitet* är enig med kommittén i fråga om bedömningen av att den allmänna informationen och undervisningen om folkrätt bör stärkas. Kommittén har dock alltför ensidigt i sina förslag rört sig inom de juridiska fakulteterna. För en djupare förståelse av vilka möjligheter resp. problem som är förenade med överenskommelse resp. tillämpning av folkrättsliga regler bör statsvetenskapens särskilda kompetens i fråga om internationella maktförhållanden tillvaratas. Universitetet menar vidare att det med kraft måste fastslås att det i alla former av kvalificerad undervisning är av avgörande betydelse att det folkrättsliga sакläget framställs på ett korrekt sätt. Det måste därvid klart framgå att tilläggsprotokoll I ej ratificerats av Sveriges tänkbara motståndare i en väpnad konflikt. För utbildningens och de i utbildningen engagerade lärarnas trovärdighet, inte minst i ett verkligt krisläge, är det nödvändigt att de internationella maktförhållanden och de olika folkrättsliga reglernas reella status tydligt klar görs.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att varje myndighet skall ansvara för folkrättsutbildningen inom sitt verksamhetsområde. Styrelsen vill peka på att folkrättsutbildningen innebär en ambitionshöjning som det i dagens läge kan bli svårt att skapa utrymme och resurser för.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det är riktigt att lägga ett stort ansvar på länsstyrelser och kommuner för information i folkrättsfrågor. Särskild uppmärksamhet bör också ägnas åt folkrättsundervisningen i skolan.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* noterar med tillfredsställelse förslaget att lägga ett tungt ansvar på civilbefälvärnarna, länsstyrelserna och kommunerna för den regionala och lokala informationen om folkrätten. Kommit-

téns förslag att ambitionsnivån för folkrättsutbildningen inom civilförsvaret bör höjas tillstyrks. Vid behov bör utbildningstiderna förlängas.

*Svenska röda korset* delar kommitténs uppfattning att röda korset har både skyldighet och möjlighet att medverka i information och utbildning i folkrätt. Röda korset bedriver utbildning i första hand för personal inom den egna organisationen men är berett att hjälpa till med utbildning för andra organisationer.

*Stiftelsen Gällöfsta Kurscentrum* framhåller att utbildning i den humanitära rätten måste med nödvändighet anses till sin karaktär vara en nationell angelägenhet. Av detta skäl är det viktigt att regering och riksdag fastställer vilka institutioner som skall svara för den centrala och högre utbildningen.

*Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* instämmer i kommitténs förslag om information och utbildning. Kommunförbundet framhåller att staten bör klara ut de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna.

*Föreningen Svenska jurister mot kärnvapen* framhåller att innehållet i informationen och undervisningen bör kompletteras med vad som gäller i kärnvapenkrig.

## 10 Juridiska rådgivare åt militära chefer

*Domstolsverket* har inget att erinra mot förslaget om juridiska rådgivare åt militära chefer men vill understryka att verket finner det naturligt att rådgivaren skall vara yrkesjurist med en gedigen juridisk bakgrund. Enligt domstolsverkets mening framstår domstolsjuristerna av flera skäl som särskilt lämpliga för de rådgivarfunktioner som föreslås.

*Riksåklagaren* framhåller att såsom ifrågavarande artikel är formulerad synes det vara avsikten att rådgivare i första hand skall vara juridiskt skolade. Riksåklagaren delar kommitténs mening och vill därtill foga att åklagare synes väl lämpade att fungera som juridiska rådgivare. Denna uppfattning delas av *länsåklagarmyndigheten i Värmlands län*.

*Överbefälhavaren* ställer sig tveksam till om det är ekonomiskt och praktiskt möjligt att alltid ha en juridisk rådgivare till hands i fred. Överbefälhavaren avser att pröva formerna för hur en folkrättssakkunnig bäst skall kunna utnyttjas i fredsorganisationen. Överbefälhavaren delar kommitténs uppfattning om behovet av juridiska rådgivare med folkrättskompetens vid högkvarteret och på olika nivåer därunder inom försvarsmakten. Det är också riktigt att rådgivaren inte skall ha någon beslutande funktion. Enligt överbefälhavaren måste dock rådgivaren kunna hävda sina åsikter för en korrekt tillämpning av folkrätten. Rådgivaren måste besitta hög juridisk kompetens särskilt inom detta område. Kommitténs bedömning att rådgivarna måste ha en relativt självständig ställning delas av överbefälhavaren.

Överbefälhavaren anser sammanfattningsvis att de juridiska rådgivarna bör vara yrkesjurister med särskild militär utbildning. I högkvarteret och vid de högre regionala staberna bör rådgivarna rekryteras bland reservoffi-

cerare eller personal på reservstat. I staberna under milonivån bör de auditörer som nu ingår i krigsorganisationen kunna utnyttjas som rådgivare vid sidan om de ordinarie auditörsuppgifterna efter erforderlig tilläggsutbildning i folkrätt m. m. Erfarenheterna från de fackövningar som har genomförts med auditörer i krigsorganisation visar att dessa jurister, i regel hovrättsjurister, efter kompletterande folkrättslig utbildning är väl lämpade att även vara rådgivare i folkrättsfrågor. I rådande läge måste en undersökning göras om dels tillgången på här aktuell personal, dels möjligheterna att bibringa den erforderlig folkrättslig resp. militär utbildning.

*Försvarets civilförvaltning* anser att rådgivare åt militära chefer bör vara jurister. Verket anser dock att det skulle vara en misshushållning med resurser att rekrytera värnpliktiga officerare eller reservofficerare för uppgiften. Dessa bör främst utnyttjas i de befattningar för vilka de har utbildats. En möjlig lösning skulle enligt verket vara att utnyttja en viss del av repetitionsutbildningstiden för jurister som inte har kvalificerade uppgifter i krigsorganisationen till att utbilda dem i folkrätt och att därefter överföra dem till särskilda befattningar för folkrättsrådgivare.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* instämmer i kommitténs uppfattning att de juridiska rådgivarna måste vara jurister och inte kompletteringsutbildade officerare med militär bakgrund. Förslaget att utnyttja reservofficerare med juridisk utbildning synes lämplig.

*Riksnämnden för kommunal beredskap* anser att frågan om juridiska rådgivare kan bli tillämpligt på vissa kommunalt förtroendevalda och chefstjänstemän.

*Uppsala universitet* anser att det vore idealiskt om de föreslagna juridiska rådgivarna hade både militär och juridisk utbildning. I annat fall bör dessa i första hand vara jurister.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att juridiska rådgivare bör ställas till förfogande inte bara för militära chefer utan även cheferna för länsstyrelserna och ämbetsverk, exempelvis skolöverstyrelsen, socialstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen.

## 11 Det fortsatta folkrättsarbetet

*Domstolsverket, försvarets sjukvårdsstyrelse, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelsen i Jämtlands län, Svenska kyrkans centralstyrelse* samt *Svenska kommunförbundet* tillstyrker att en rådgivande nämnd för folkrättsfrågor inrättas.

*Överbefälhavaren* delar kommitténs uppfattning att folkrättsreglerna för sjö- och luftkriget är föråldrade. Överbefälhavaren understryker slutligen nödvändigheten av kommitténs förslag om inrättandet av en rådgivande nämnd för folkrättsfrågor. En sådan nämnd bör knytas till försvarsdepartementet.

*Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde* vill som alternativ till förslaget om en särskild rådgivande nämnd föreslå att det prövas om totalförsvarets chefsnämnd med sitt nybildade och förstärkta kansli kan bli det

på central nivå sammanhållande organet. Till nämnden kan lätt knytas en grupp personer med lämpliga kvalifikationer för rådgivning.

*Uppsala universitet* tillstyrker inrättandet av en rådgivande nämnd med deltagande av representanter från universitetsvärlden.

*Svenska röda korset* finner kommitténs förslag om en rådgivande nämnd välgrundat och mycket angeläget. Röda korset är också berett att delta i en sådan nämnds arbete.

*Föreningen Svenska jurister mot kärnvapen* framhåller att det bör förut-sättningslöst analyseras om en rådgivande nämnd bör vara knuten till försvarsdepartementet. Mycket talar för att en fristående nämnd kan vara att föredra.

Skr. 1987/88:153  
Bilaga 3