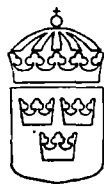


Regeringens proposition 1985/86: 15

om polisens ställning i krig



Prop.
1985/86: 15

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokollet den 28 november 1985.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att polisen i fortsättningen skall ha samma uppgifter i krig som i fred och att den i princip inte skall kunna tas i anspråk för militära uppgifter. Ett undantag föreslås dock för kuppförsvaret. Förslaget innebär att den nuvarande lagstiftningen om polisens ställning under krig upphävs och att vissa ändringar görs i polislagen (1984: 387) och brottsbalken.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

1 Förslag till Lag om ändring i polislagen (1984: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984: 387)
dels att nuvarande 24 § skall betecknas 25 §,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 24 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

*I den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall polisen under medverkan i rikets försvar mot överraskande angrepp utföra sådana uppgifter som annars ankommer på försvarsmakten, intill dess att uppgifterna kan över-
tas av denna.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

2 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1943: 881) om polisens ställning under krig

Härigenom föreskrivs att lagen (1943: 881) om polisens ställning under krig skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1986.

3 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 22 kap. 14 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap. 14 §¹

Under beredskapstillstånd och då riket är i krig skall såsom krigsman anses, förutom den som på grund av 21 kap. 20 § eller med stöd därav givna bestämmelser är krigsman, jämväl annan som är tjänstgöringsskyldig vid försvarsmakten, i den mån ej regeringen annorlunda förordnar. Vad som sägs om krigsman skall, *då riket är i krig, äga motsvarande tillämpning å polisman vilken, utan att vara tjänstgö-*

Under beredskapstillstånd och då riket är i krig skall såsom krigsman anses, förutom den som på grund av 21 kap. 20 § eller med stöd därav givna bestämmelser är krigsman, jämväl annan som är tjänstgöringsskyldig vid försvarsmakten, i den mån ej regeringen annorlunda förordnar. Vad som sägs om krigsman skall *även tillämpas på polis-
män och skyddsvakter som enligt särskilda bestämmelser fullgör så-*

Nuvarande lydelse

ringsskyldig vid försvarsmakten, är skyldig att deltaga i rikets försvar samt å skyddsvakt som har förordnats med stöd av 10 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

Föreslagen lydelse

dana försvarsuppgifter som annars ankommer på försvarsmakten.

Den som eljest under beredskapstillstånd eller då riket är i krig vistas vid avdelning av försvarsmakten, som är i fält eller tjänstgör under liknande förhållanden, skall ock anses såsom krigsman.

Beträffande krigsfånge, krigsdeltagare som internerats vid krig under vilket riket är neutralt och utländsk man som vistas bland krigsfångar eller internerade krigsdeltagare för att utöva sjukvård eller andlig vård skall i tillämpliga delar gälla vad för krigsman är stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 november 1985.

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om polisens ställning i krig

1 Inledning

Polisens tjänstgöringsförhållanden under beredskap och krig har utretts av 1975 års polisutredning (dåvarande statssekreteraren Henry Montgomery, ordförande, dåvarande borgarråden Lennart Blom och Ingrid Segerström, dåvarande ledamöterna av riksdagen Bengt Gustavsson och Åke Polstam samt ledamöterna av riksdagen Arne Nygren och Hans Petersson i Rösttunga). I betänkandet (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret har utredningen föreslagit att polisen även i fortsättningen skall medverka i kuppförsvaret men att polisens försvarsuppgifter i övrigt skall begränsas i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande lagstiftningen om polisens ställning i krig. Betänkandet har remissbehandlats.

I samband med 1982 års beslut om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta inriktning bestämde riksdagen att polisen även i fortsättningen skall tas i anspråk inom kuppförsvaret (prop. 1981/82:102 bil. 4, FöU 18 s. 152, rskr 374). Samtidigt uttalades att andra frågor om polisens ställning i krig inte borde tas upp till avgörande innan bl. a. den år 1978 tillkallade folkrättskommittén (Fö 1978:06) hade slutfört sitt arbete.

I sitt betänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig, som har remissbehandlats, har senare även folkrättskommittén lagt fram förslag beträffande polisens ställning i totalförsvaret.

En sammanfattning av polisutredningens betänkande bör fogas till protokollet som *bilaga*. En sammanställning av remissyttrandena över polisutredningens betänkande har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 2265-79). Remissyttrandena över folkrättskommitténs betänkande redovisas översiktligt i det följande till den del de har anknytning till de här behandlade frågorna.

Beträffande gällande ordning samt polisutredningens och folkrättskommitténs närmare överväganden lämnas översiktliga uppgifter i det följande. För utförligare uppgifter hänvisas till betänkanterna.

I det följande tar jag upp grundläggande frågor om polisens uppgifter och dess ställning under väpnade konflikter. Vissa organisatoriska frågor av intresse i sammanhanget har utretts av 1981 års polisberedning (Ju 1981:02), som i februari 1985 avlämnat betänkandet (Ds Ju 1985:2) Beredskapspolisen. Dessa frågor återkommer jag till i 1986 års budgetproposition.

2.1 Bakgrund

En av de ledande principerna för planeringen av totalförsvaret är att den som har ansvaret för en viss verksamhet under normala förhållanden skall svara för den även i krig, om verksamheten skall bedrivas då.

Polisverksamheten har enligt 1 § polislagen (1984:387) till ändamål att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är viktig från totalförsvars synpunkt. Uppgiften innebär bl. a. att polisen skall hindra och beivra spioneri, sabotage och andra brott mot landets säkerhet. Polisen medverkar också i gräns- och kustbevakning. Betydelsen av och anspråken på dessa centrala polisuppgifter kommer med all säkerhet att öka väsentligt, om Sverige skulle utsättas för ett väpnat angrepp.

I sådana lägen skall emellertid polisen enligt nuvarande lagstiftning fullgöra även militära uppgifter. Bestämmelser i det avseendet finns i lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. Lagen kompletteras av kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av lagen och av Kungl. Maj:ts anvisningar från år 1958 rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara. Kungl. Maj:t har också meddelat vissa bestämmelser i olika brev till länsstyrelserna. Bestämmelserna innebär att större delen av polispersonalen under krig har ställning som krigsmän med rätt och skyldighet att använda vapen för att bekämpa fiendliga stridskrafter.

Den viktigaste bland polisens försvarsuppgifter är skyldigheten att medverka i kufförsvaret under tiden fram till dess att mobilisering har skett. I övrigt innebär den nuvarande regleringen bl. a.

- att varje polisman, oberoende av tjänsteställning och arbetsuppgifter, i princip är skyldig att delta i försvaret under krig (undantag kan dock medges)
- att försvarspliktiga polismän som bär uniform bör bekämpa mindre grupper av fiendlig militär även om order inte har meddelats
- och att polispersonal under vissa förutsättningar kan rekvideras av en militär chef.

Den nuvarande lagen kom till under andra världskriget och mot bakgrund av de förhållanden som rådde då. Huvudskälet till lagen var att man behövde ha tillgång till polisen som beväpnad styrka. Även folkrättsliga överväganden spelade in. Enligt internationell rätt har den som ingår i ett lands väpnade styrkor ställning som legitim krigsdeltagare (kombattant) och åtnjuter folkrättsligt skydd. Genom lagen ville man klargöra att polisen skulle ha en sådan ställning, kombattantstatus, om Sverige drogs in i kriget. Det folkrättsliga skyddet består huvudsakligen i att kombattanter inte får ställas till ansvar för sin militära verksamhet utan skall erhålla krigsfånges skydd, om de faller i fiendens händer. Civila eller icke-kombattanter har också folkrättsligt skydd. De får i princip inte utsättas för fiendligheterna men får heller inte använda vapen för att bekämpa fienden.

Läget när det gäller att bedöma vilka uppgifter som polisen bör ha i krig har förändrats väsentligt sedan andra världskriget. Synen på polisens roll i

samhället har förskjutits. Den polisiära verksamheten ses nu i mera utpräglad grad än förut som ett led i samhällets insatser för att skapa social trygghet och samhällsgemenskap för medborgarna. Det ter sig inte längre naturligt att polisen tas i anspråk för militära uppgifter. Vid en eventuell väpnad konflikt kommer det sannolikt att ställas så stora krav på polisens vanliga verksamhet att det finns ett mycket begränsat utrymme att lägga några andra uppgifter på polisen. Härtill kommer att totalförsvaret måste planeras mot bakgrund av helt andra hotbilder än dem som avtecknade sig vid tillkomsten av 1943 års lag.

Också den utveckling som har skett på det folkrättsliga området måste beaktas. Folkrättens regler av betydelse för väpnade konflikter är i stor omfattning reglerade i traktater. Bland grunddokumenten finns numera inte bara de överenskommelser som gällde då 1943 års lag skrevs – främst Haagkonventionerna från år 1907 – utan också de fyra Genèvekonventionerna från år 1949 och de två tilläggsprotokollen till dessa från år 1977. Sverige har anslutit sig till såväl konventionerna som tilläggsprotokollen. I överenskommelserna regleras inte polisens ställning i krig, utan varje stat kan alltså fritt bestämma om polisen skall användas för militära uppgifter eller inte. I det första tilläggsprotokollet finns dock ett par bestämmelser som indirekt ger uttryck för att polisen normalt förutsätts ha civil status men att det är möjligt att ge den kombattansstatus (se SOU 1979:75 s. 34).

Visst arbete har bedrivits i mellanstatliga organ på att söka få till stånd mera entydiga principer för polisens ställning under en väpnad konflikt, särskilt med sikte på förhållandena under ockupation. Detta arbete har dock inte lett till någon internationell överenskommelse i ämnet. Olika staters syn på den aktuella frågan varierar alltför mycket. Det förtjänar dock att nämnas att Europarådets parlamentariska församling år 1979 antog en s. k. polisdeklaration. Där rekommenderar man att den civila polisen under krig eller ockupation skall fortsätta att fullgöra sina vanliga uppgifter till skydd för person och egendom och att den därför inte bör ha kombattantstatus. Deklarationen har emellertid inte antagits av rådets beslutande organ, ministerkommittén.

I det följande tar jag först upp frågan om polisens ställning under det att den medverkar i kuppförsvaret. Därefter behandlar jag polisens uppgifter i totalförsvaret sedan mobilisering har skett.

2.2 Polisens medverkan i kuppförsvaret m. m.

Mitt förslag: Polisen skall även i fortsättningen ha till uppgift att bevaka och försvara objekt av betydelse för totalförsvaret i händelse av överraskande angrepp. De polismän som tas i anspråk för uppgiften skall ha s. k. temporär kombattantstatus. Det innebär att de skall anses som kombattanter fram till dess att de har avlösts från sina bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret.

Polisutredningens förslag : Överensstämmer i sak med mitt förslag (SOU 1979: 75 s. 57 f).

Remissinstanserna : Alla tillstyrker utom Svenska polisförbundet. Förbundet menar att polisens funktion också i en kuppsituation skall vara rent polisiär och att polisen inte bör inträda som kombattant vid försvar av ett bevakningsobjekt.

Folkkrättskommitténs förslag : Överensstämmer med mitt förslag (SOU 1984: 56 s. 126 f).

Remissinstanserna : Flertalet remissinstanser, däribland rikspolisstyrelsen, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Flera instanser är emellertid kritiska och framhåller bl. a. svårigheterna att klargöra för en motpart vid vilken tidpunkt som växlingen till och från kombattantstatus sker.

Skälen för mitt förslag : Polisen ingår sedan länge i kuppförsvarsorganisationen och skall enligt 1982 års totalförsvarsbeslut göra det även i fortsättningen med i huvudsak oförändrade uppgifter. I dessa ingår att bevaka och försvara i första hand objekt som har stor betydelse för det omedelbara försvaret vid kuppanfall och vid mobilisering och i andra hand objekt som har betydelse för totalförsvarets verksamhet i övrigt.

Som har konstaterats i skilda sammanhang finns det f. n. inte förutsättningar för att avstå från polisens medverkan i kuppförsvaret. Jag utgår alltså från att polisen även i fortsättningen skall ha uppgifter på området i huvudsakligen samma utsträckning som hittills.

Vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen bör ha under sin medverkan i kuppförsvaret är föremål för delade meningar. Detta är naturligt, eftersom frågan kan bedömas från olika utgångspunkter och flera olika omständigheter måste vägas in vid bedömningen.

Både 1975 års polisutredning och folkrättskommittén har utgått från att den svenska inställningen bör vara att de polismän som fullgör försvarsuppgifter inom ramen för kuppförsvaret i begränsad utsträckning skall kunna utföra stridsverksamhet och anses ha kombattantstatus under det att uppgifterna fullgörs men inte sedan polismännen avlösts av militär personal. Som framgått har denna ståndpunkt godtagits av de flesta remissinstanserna.

En del instanser har dock vid remissbehandlingen av folkrättskommitténs betänkande ställt sig kritiska till denna ståndpunkt. Konstruktionen, som innebär att de berörda polismännen tilläggs s. k. temporär kombattantstatus, har sålunda ifrågasatts av juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Uppsala, civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde samt länsstyrelserna i Stockholms, Jämtlands och Gotlands län. Av dessa instanser anser civilbefälhavaren att polisen genomgående bör ha icke-kombattantstatus, länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län tvärtom att den som i dag bör ha permanent kombattantstatus, medan länsstyrelsen i Jämtlands län anser att polismännen bör ha olika status beroende på vilka uppgifter som de fullgör.

De flesta remissmyndigheter som behandlat frågan har poängterat behovet av klara och entydiga regler. Samtliga berörda parter, inte bara svenska myndigheter och polismännen själva utan också motparten, måste ha förutsättningar att få klarlagt vilken folkrättslig status polismän har i olika lägen. Detta talar i och för sig för att man så långt möjligt bör undvika byte

av status. Det talar också för att man i största möjliga utsträckning bör ge alla polismän samma status.

En omständighet av väsentlig betydelse för vilken folkrättslig ställning polisen bör ha är beskaffenheten av de uppgifter som polisen får att lösa inom kuppförsvaret. Planeringen av kuppförsvaret förändras visserligen i takt med att militärtekniska och andra förutsättningar för överraskande angrepp förändras, men enligt nuvarande planering består polisens uppgifter i första hand i bevakning och försvar av olika anläggningar och andra typer av totalförsvarsobjekt som måste skyddas mot angrepp. Enligt anvisningar som har meddelats av rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren ankommer det på försvarsområdesbefälhavaren och länsstyrelsen att bestämma om fördelningen av bevakningsobjekten mellan polisen och sådana militära enheter som har särskilt korta mobiliseringstider. I praktiken sker fördelningen så gott som undantagslöst på så sätt att de militära bevakningsobjekten anförtros åt försvarsmakten och de civila åt polisen.

Att i detalj ange eller exakt avgränsa vad som innefattas i polisens allmänna ansvar för ordning och säkerhet är inte möjligt. Det går varken för normala eller extraordinära förhållanden. I linje med vad civilbefälhavaren i övre Norrlands civilområde har anfört skulle det kunna hävdas att polisens bevakningsuppgifter inom ramen för kuppförsvaret inte behöver gå utöver vad som innefattas i det ansvaret utan i och för sig utgör normal polistjänst. I en bevakningsuppgift ingår naturligtvis att skydda bevakningsobjektet mot angrepp. Polismän som möter våld eller hot om våld har för ändamålet rätt enligt polislagen och enligt 24 kap. brottsbalken att använda våld och, om det är absolut nödvändigt, även befogenhet att använda skjutvapen enligt kungörelsen (1969:84, omtryckt 1984:732) om användande av skjutvapen i polistjänsten.

Folkrätten ställer inte krav på kombattantstatus för fullgörandet av polisiär verksamhet, och polisen får vara beväpnad för att kunna genomföra sina tjänsteåtgärder utan att för den skull förlora sin civila status. Visserligen finns det inom folkrätten inte några uttryckliga regler om polisens rätt till självförsvar, men en sådan rätt torde ändå anses föreligga i analogi med vad som gäller för sjukvårdspersonal, civilförsvarspersonal m. fl. (jfr SOU 1979:75 s. 62 och SOU 1984:56 s. 127).

Mot den bakgrunden skulle det kunna hävdas att polisens funktion i kuppförsvaret bör vara rent polisiär och att polisen bör behålla sin civila status under sin medverkan i detta. Jag kan dock inte förorda att man slår in på denna linje.

Man måste räkna med att polismän vid ett överraskande angrepp kan komma att utsättas för stridshandlingar när de fullgör sina bevakningsuppgifter. Polisverksamheten är i hög grad författningsreglerad, och de regler som polisen grundar sina ingripanden på förutsätter i mycket stor omfattning att ett straffansvar kan utkrävas. De främmande soldater som polismän kan bli tvungna att försvara sig mot intar enligt folkrätten en särställning genom att de inte får ställas straffansvariga för sina stridshandlingar. Med den oklarhet som skulle råda om inte polismännen kunde försvara bevakningsobjekten enligt de regler som gäller för försvarsmakten, skulle de befinna sig i ett påtagligt underläge, och värdet av deras insatser i kuppförsvaret skulle sannolikt bli begränsat.

Man kan vidare inte utesluta att de polismän som har råkat i strid under fullgörandet av sina bevakningsuppgifter kan falla i motpartens händer som tillfångatagna. Från svensk sida skulle man sannolikt inte med framgång kunna göra gällande att polismännen i fråga har civil status. I den mån detta hävdas från svensk sida riskerar man dessutom att motparten gör gällande att personalen har använt vapen utan att vara legitimerad till det och således kan behandlas som illegala krigsdeltagare (s. k. franktirörer). Mot den bakgrunden är det nödvändigt att slå fast att Sverige betraktar polismän som kombattanter när de deltar i kuppförsvaret och att denna uppfattning kommer till uttryck i den svenska lagstiftningen. Det kan här också förtjäna erinras om den folkrättsliga grundsats som har kommit till uttryck i artikel 2 av det s. k. lantkrigsreglementet (jfr SFS 1910: 153) och som har den principiella innebörden att den som "vid fiendens annalkande" griper till vapen innan försvarsmakten har hunnit organiseras skall anses vara kombattant, om han bär sina vapen öppet och iakttar krigets lagar och bruk.

Min uppfattning är därför att den polispersonal som deltar i kuppförsvaret så länge uppgifterna består bör kunna fullgöra stridsverksamhet enligt de regler som gäller för försvarsmakten och att polismännen därvid bör anses ha kombattantstatus. Som rikspolisstyrelsen har påpekat är det inte lämpligt att skilja mellan den personal som vid den förhandsplanering som äger rum har tagits ut för att lösa uppgifter inom kuppförsvaret och övrig polispersonal, eftersom varje polisman i praktiken kan komma att bli tagen i anspråk för dessa uppgifter vid ett överraskande angrepp. Polismännen bör å andra sidan inte anses som kombattanter när de fullgör helt civila uppgifter. Den princip som bör hävdas från svensk sida bör därför vara att polismännen skall anses som kombattanter i den mån de tas i anspråk för kuppförsvarsuppgifter vid ett inträffat eller befarat överraskande angrepp.

Från folkrättsliga synpunkter föreligger det inte något hinder mot att ställningen som kombattant begränsas temporärt, en konstruktion som ju i praktiken är nödvändig exempelvis för hemvärnet. Jag ser heller inte några avgörande skäl mot folkrättskommitténs förslag att man gör denna begränsning för polisens del. Under ett kuppskede eller under mobilisering som genomförs inför ett befarat kuppanfall kommer polisen att avlösas relativt snart från sina bevakningsuppgifter av i första hand hemvärn och andra lokalförsvarsförband. Hur snart detta kan ske varierar mellan olika bevakningsobjekt från endast timmar till uppåt ett par dygn. Inom försvarsmakten planerar man för att kunna ytterligare förkorta mobiliserings-tiderna. Under sådana förhållanden är det rimligt att polismännens kombattantstatus begränsas till att avse tiden från det att de tas i anspråk för kuppförsvarsuppgifter till dess att de slutligen har avlösts från sina bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret.

Vid remissbehandlingen har från något håll förordats att vissa polismän mera permanent skulle ha försvarsuppgifter och kombattantstatus. Vissa skäl skulle kunna anses tala för en sådan lösning t. ex. för den polispersonal som ingår i gränsövervakningsorganisationen (se lagen 1979:1088 om gränsövervakningen i krig m. m.). Man skulle emellertid då inte få enhet-

liga principer för polispersonalen, vilket som jag ser det innebär en avgörande nackdel. Enligt min mening innebär en principiös lösning av det slag jag nyss har förordat en godtagbar ordning även för gränsövervakningsorganisationen.

I enlighet med bestämmelserna i 1977 års första tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna (art. 43.3) skall övriga parter i en eventuell konflikt underrättas om att en part i en väpnad konflikt införlivar beväpnade polisstyrkor med sina stridskrafter. Bestämmelserna innebär att underrättelse (notifiering) skall lämnas senast under en pågående konflikt. Sannolikt kan den emellertid lämnas redan dessförinnan. Frågan om hur denna och en rad andra notifieringsskyldigheter som uppkommer vid en väpnad konflikt bör lösas övervägs f. n. inom försvarsdepartementet på grundval av folkrättskommitténs betänkande.

2.3 Polisens uppgifter sedan mobilisering har skett

Mitt förslag: Polisen skall sedan mobilisering skett inte ha några militära uppgifter. Den skall fullgöra enbart polisiär verksamhet och ha civil status.

Polisutredningens förslag : Polisen skall inte ha fristående försvarsuppgifter. I den mån en polisman ingriper mot fientlig militär personal inom ramen för sina reguljära uppgifter skall polismannen också anses som kombattant. Det skall vidare finnas kvar en viss möjlighet för regionala och lokala polismyndigheter att på rekvisition tillfälligt ställa polispersonal till försvarsmaktens förfogande i akuta situationer av katastrofhotande karaktär (SOU 1979:75 s. 59–62).

Remissinstanserna : Remissinstanserna tillstyrker att polismän inte skall ha fristående försvarsuppgifter. I fråga om möjligheten för militär myndighet att rekvirera polisförstärkning är meningarna delade. Åtskilliga remissinstanser tillstyrker polisutredningens förslag. Civilbefälhavarna i södra, västra och övre Norrlands civilområden och Svenska polisförbundet avstyrker det. Även polisstyrelsen i Göteborg ställer sig negativ till förslaget.

Folkrättskommitténs förslag : Från folkrättsliga utgångspunkter förordar kommittén att polisen inte skall delta i någon militär verksamhet sedan mobilisering har skett (SOU 1984:56 s. 126–127).

Remissinstanserna : Förslaget har inte föranlett några kommentarer.

Skälen för mitt förslag : I och med att mobilisering har genomförts friställs polisen från sina kuppförsvarsuppgifter. Vid sidan av ansvaret för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls har emellertid polisen f. n. vissa särskilda uppgifter som kan medföra ingripanden mot fienden.

Nuvarande reglering innebär sålunda att försvarspliktig polisman som bär tjänstedräkt även utan order bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater.

Den fristående stridsuppgift som sålunda har tilldelats polisen framstår enligt polisutredningens mening som den från principiell synpunkt mest diskutabla av polisens nuvarande skyldigheter inom totalförsvaret. Från

totalförsvarssynpunkt kan det visserligen sägas vara en fördel att ett spontant ingripande från polisens sida kan påräknas i situationer av aktuellt slag. I den mån polisen har en fortlöpande och självständig stridsuppgift av det slag som här är aktuellt minskar emellertid enligt utredningen förutsättningarna för att polisen skall kunna fullgöra sin huvuduppgift. Till detta kommer att ingripanden av det slag som åsyftas här inte alltid torde kunna ske så att de på ett naturligt sätt ligger i linje med polisens reguljära arbete. Polisutredningen anmärker också att den aktuella regleringen saknar mot svarighet i Danmark och Norge.

Utredningen finner för sin del att nackdelarna med rådande ordning överväger fördelarna. Utredningen förordar därför att den nuvarande bestämmelsen om att polisman även utan order bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater upphävs. Mot förklädda eller ouniformerade sabotörer eller spioner – vilka saknar ställning som legitim stridande personal och kan ställas till ansvar enligt svensk lag – skall dock polisen enligt utredningen givetvis ingripa även i fortsättningen.

Polisen måste emellertid enligt vad polisutredningen framhåller kunna ingripa även mot fientlig militär personal – exempelvis plundrare – om ingripandet ingår som ett nödvändigt led i fullgörandet av en verksamhet som faller på polisen på grund av dess allmänna uppgift att svara för ordning och säkerhet eller särskilda uppgifter inom ramen härför, t. ex. objektbevakning eller gränsövervakning.

Även när ett ingripande mot fientlig militär personal sålunda ingår som ett led i polisens normala verksamhet måste enligt polisutredningen polismannen ha ställning som kombattant.

När det gäller polisens nuvarande skyldighet att utan order ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater har folkrättskommittén samma uppfattning som polisutredningen. Kommittén instämmer i polisutredningens synpunkter och framhåller dessutom att denna typ av ingripanden erbjuder vissa svårigheter från folkrättslig synpunkt bl. a. med hänsyn till att insatserna är svåra att beräkna på förhand. Vid ett bibehållande av dagens ordning i detta hänseende talar övervägande skäl för att polisen bör tilläggas permanent kombattantstatus under hela krigsskedet. Härigenom ökas emellertid risken för att polispersonal, som kommer i motpartens våld, tas som krigsfångar. Detta innebär samtidigt att polisens möjligheter att tjänstgöra inom ett besatt eller ockuperat område minskar, vilket kan innebära en väsentlig nackdel för den egna civilbefolkningen inom området.

Såvitt avser ingripanden mot fientlig militär personal med stöd av polisens allmänna befogenheter har folkrättskommittén en uppfattning som delvis avviker från polisutredningen. Kommittén anser det visserligen angeläget att polisen kan ingripa i ordningssyfte mot fientlig militär personal som exempelvis deltar i plundring eller våldför sig mot civilpersoner. Kommittén anser emellertid att ingripande i ordningssyfte – även om det riktar sig mot främmande militärpersonal – bör kunna göras utan att polisen har kombattantstatus. Under en konflikt kan olika typer av angrepp eller sabotage också riktas mot en av polisen skyddad anläggning eller enhet. Aktioner kan utföras av fientlig militär personal eller av terro-

riste eller olika subversiva grupper. Även i sådana fall bör polisen kunna ingripa utan att detta ställer krav på kombattantstatus. Kommittén hänvisar också till att polisen har rätt till självförsvar.

Slutligen anser folkrättskommittén att den nuvarande möjligheten för militär chef att i vissa extraordinära situationer ta polispersonalen i anspråk för försvarsuppgifter bör upphävas.

Själv delar jag liksom remissinstanserna polisutredningens och folkrättskommitténs uppfattning att några fristående stridsuppgifter inte bör tilldelas polisen sedan kuppförsvårsskedet har upphört. Den nuvarande skyldigheten för polisen att utan order ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater bör alltså upphävas. Däremot bör som både utredningen och kommittén har framhållit polisen kunna ingripa mot enskilda krigsdeltagare med stöd av sin rätt till självförsvar och sin skyldighet att ingripa mot straffbara handlingar. Liksom folkrättskommittén anser jag att detta inte förutsätter att polisen har kombattantstatus.

Möjligheten för en militär myndighet att rekvirera polisförstärkning är som framgått avsedd att kunna utnyttjas som en yttersta åtgärd i direkta nödlägen, t. ex. när det gäller att försvara ett område som är utsatt för överhängande invasionshot eller liknande. Det är givetvis angeläget att alla möjligheter tas till vara att göra väpnat motstånd i sådana lägen. Den försvarsinsats som polisen rimligen kan göra i sådana situationer blir emellertid med all sannolikhet improviserad och av begränsat värde.

Mot dessa mycket begränsade fördelar i försvarshänseende bör vägas de negativa konsekvenserna av att polisen på angivet sätt tas i anspråk för att förstärka det militära försvaret. Nackdelarna består inte endast i att de polisiära resurserna försvagas i lägen då det krävs en intensiv polisverksamhet för att möta risken av en ökad brottsfrekvens och för att hjälpa allmänheten till rätta på olika sätt. Dessutom skulle möjligheten för polisen att bedriva vanlig polisverksamhet inom hotade områden mera generellt kunna äventyras. En ytterligare nackdel är den oklarhet om polisens folkrättsliga ställning som skulle uppstå om en del polismän, men inte andra, skulle i vissa lägen, men inte annars, ha kombattantstatus. Som jag nämnde förut bör byte av folkrättslig status så långt möjligt undvikas, om vår reglering av polisens ställning i krig skall respekteras internationellt.

Nackdelarna med att förstärka försvaret med polismän för stridsuppgifter väger enligt min mening tyngre än fördelarna. Från totalförvarssynpunkt är det viktigare att polisen har civil status sedan den väl har avlösts från sina uppgifter inom kuppförsvaret och ges möjlighet att i alla lägen tillvarata civilbefolkningens intresse än att den tas i anspråk för militära uppgifter. Jag vill understryka att detta ställningstagande självfallet inte hindrar att man från polisens sida i akuta och katastrofhotande lägen lämnar allt det biträde åt försvarsmakten som är möjligt liksom naturligtvis inte heller att polismän tas i anspråk med stöd av värnpliktslagstiftningen. Vad jag har föreslagit här innebär endast att polisen inte som organisation i sådana fall skall åläggas stridsuppgifter.

Slutligen bör nämnas att polisutredningen anser att det f. n. — i avsaknad av en internationell konvention i ämnet — knappast är möjligt att ge några ovillkorliga regler för hur polismyndigheterna eller de enskilda polismän-

nen skall handla inför ockupationshot eller ockupation. Inställningen från ockupationsmakten liksom formen för ockupationen har här stor betydelse. Allmänt sett finner emellertid utredningen att de skäl som talar för att polisen skall fortsätta sin verksamhet överväger i styrka. Principen bör alltså vara att polisen stannar kvar och fortsätter sitt arbete även inom ockupationshotat eller tillfälligt ockuperat område, såvida inte ett särskilt beslut av motsatt innebörd meddelas. Folkrättskommittén ger uttryck för samma uppfattning. Jag kan ansluta mig till detta synsätt. Några särskilda bestämmelser om detta behövs enligt min mening inte. Självfallet bör en sådan princip inte gälla exempelvis personal vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Principen bör inte heller hindra beslut i vederbörlig ordning om att ta enskilda polismän i anspråk för tjänstgöring i det militära försvaret i andra delar av landet.

Jag vill peka på att de särskilda problem, som kan komma upp i samband med polisverksamhet under sådana förhållanden som avses nu ingående har behandlats i både polisutredningens och folkrättskommitténs betänkanden där också riktlinjer ges i tillämpningsfrågor av olika slag.

3 Ikraftträdande

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 1986.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i polislagen (1984:387)
2. lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig
3. lag om ändring i brottsbalken.

Av lagförslagen är endast förslaget till ändring i brottsbalken av den karaktär som avses i 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Detta förslag innebär närmast en redaktionell ändring. Med hänsyn härtill anser jag att lagrådets hörande i ärendet kan underlåtas.

5 Specialmotivering

5.1 Inledning

De ändringar i fråga om regleringen av polisens ställning i krig som bör göras innebär att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig förlorar sin aktualitet. Den bör därför upphävas. De bestämmelser i lag som behövs bör tas upp i polislagen (1984:387). En följdändring bör göras i brottsbalken.

I den allmänna motiveringen har föreslagits att polisen skall ha samma uppgifter i krig som i fred – dvs. de i 2 § polislagen angivna – och att polisen inte får tas i anspråk för militära uppgifter annat än inom ramen för kuppförsvaret.

Polislagen gäller även i krig. Någon ändring härav bör inte göras. I händelse av krig eller krigsfara gäller för polisen – liksom för de allra flesta offentliga organ – generella bestämmelser i bl. a. lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., beredskapskungörelsen (1960:515) och förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. Under sådana förhållanden behövs det inte några allmänna bestämmelser om polisens verksamhet under krig eller krigsfara. Däremot måste föreskrifter ges om polisens medverkan i kuppförsvaret, dels av folkrättsliga skäl, dels med hänsyn till de krav på lagform för sådana föreskrifter som följer av 10 kap. 9 § regeringsformen.

För att polismän skall ha folkrättsligt skydd som kombattanter under sin medverkan i kuppförsvaret bör det anges att polisen kan ingå bland stridskrafterna. En bestämmelse i ämnet kan lämpligen formuleras på det sättet att polisen i den utsträckning som bestäms genom föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer under sin medverkan i rikets försvar mot överraskande angrepp skall fullgöra sådana försvarsuppgifter som annars åvilar försvarsmakten intill dess att uppgifterna kan övertas av denna.

Bestämmelsen i fråga har sin naturliga plats bland polislagens slutbestämmelser och föreslås bli upptagen i en ny 24 § i lagen. Den nuvarande 24 § bör betecknas som 25 §.

Slutligen vill jag påpeka att det från folkrättsliga synpunkter är en fördel om de polismän som medverkar i kuppförsvaret bär ett utmärkande tecken under det att kuppförsvarsuppgifterna fullgörs, t. ex. särskilda armbindlar. Därmed kan polisens ställning som kombattant ytterligare markeras inför motparten.

5.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

22 kap. 14 §

I 21 kap. brottsbalken finns särskilda straffbestämmelser för krigsmän. Syftet med straffbestämmelserna är att stödja disciplinen och skydda försvarsmaktens säkerhet. I 21 kap. 20 § anges vilka som är att anse som krigsmän. Under beredskapstillstånd och då riket är i krig har man ansett att de militära straffbestämmelserna bör ha ett vidare tillämpningsområde än under normala förhållanden. De utvidgande bestämmelserna finns i förevarande paragraf.

Enligt första stycket gäller bl. a. att vad som sägs om krigsman skall äga motsvarande tillämpning på polismän som är skyldiga att delta i rikets försvar utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten. Föreskriften är avfattad med sikte på de fristående försvarsuppgifter som åvilar

polisen enligt den nuvarande lagstiftningen om polisens ställning i krig och för att säkerställa att polismän är underkastade krigsmannaansvar under fullgörandet av dessa uppgifter.

I den allmänna motiveringen har föreslagits att polisen i fortsättningen inte skall ha några andra försvarsuppgifter än inom ramen för kuppförsvaret. Att låta polismän vara underkastade de militära straffbestämmelserna under sin medverkan i kuppförsvaret kan naturligtvis som polisutredningen framhållit synas överflödigt med hänsyn till det disciplinansvarssystem som gäller för polisen enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning. Å andra sidan bör anmärkas att det enligt folkrätten gäller ett allmänt krav på att kombattanter skall vara underkastade ett "internt disciplinärt system". Lämpligen bör därför brottsbalkens reglering i aktuellt hänseende i princip behållas. En anpassning bör dock göras till den föreslagna nya regeln i polislagen. Därvid bör det nuvarande kriteriet att riket är i krig utgå. Motsvarande anpassning bör göras i fråga om skyddsvakt som har förordnats med stöd av 10 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

När polismän deltar i kuppförsvaret skall de naturligtvis iaktta folkrättens regler. Skyldigheten är sanktionerad dels genom disciplinansvarssystemet, dels genom straffbestämmelsen om folkrättsbrott i 22 kap. 11 § brottsbalken som gäller inte bara för krigsmän utan för alla medborgare.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslagen.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

1 Sammanfattning

Genom sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har polisen en roll inom totalförsvaret som är betydelsefull från flera synpunkter. Under allmänt fredstillstånd eller under krig mellan främmande makter när Sverige är neutralt skall polisen bl.a. hindra och beivra spioneri, sabotage och andra brott mot landets säkerhet. Polisen medverkar i gräns- och kustbevakningen. Den har också viktiga uppgifter om överraskande angrepp sker mot vårt land. Skulle Sverige komma i krig eller utsättas för annat väpnat angrepp, kommer polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet att väsentligt öka i betydelse.

Det är enligt utredningens mening givet att polisväsendets huvuduppgift i krig likaväl som i fred även i fortsättningen skall vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom landet. I en del andra länder flyttas under krigsförhållanden denna uppgift över till försvarsmakten. En sådan lösning bör inte tillgripas hos oss. Härvid bortses från läget vid en statskupp i samband med väpnat hot utifrån eller därmed jämförliga situationer när vår demokrati är i fara. I sådana lägen har regeringen otvivelaktigt möjlighet att, med stöd av den s.k. konstitutionella nödrätten, ta militär personal i anspråk även för att upprätthålla landets inre säkerhet (jfr JuU 1975/76:3).

Utgångspunkten för utredningen har alltså varit att polisens huvuduppgift under krig eller annan väpnad konflikt skall vara att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i riket. Enligt nuvarande planering tilläggs emellertid polisen dessutom vissa särskilda uppgifter, om landet skulle komma i krig. Bestämmelser härom finns i lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. Denna lagstiftning kompletteras bl.a. av kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av lagen samt av Kungl. Maj:ts anvisningar från år 1958 rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara. Kungl. Maj:t har vidare meddelat vissa bestämmelser i ämnet genom hemliga brev till länsstyrelserna den 11 maj 1951 och den 25 april 1958. Bestämmelserna innebär bl.a. att större delen av polispersonalen under krig har ställning som krigsmän med skyldighet att i viss omfattning medverka i stridsverksamhet.

Denna ordning saknar direkt motsvarighet för andra personal-kategorier. Den har delvis tillkommit som en följd av vissa folkrättsliga överväganden. Det grundläggande motivet torde emellertid ha varit önskemålet att, med hänsyn till det moderna krigets totala karaktär, polisen i olika lägen skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt som beväpnad styrka.

Under den tid som har förflutit sedan andra världskriget då den

nuvarande regleringen kom till har den internationella utvecklingen och erfarenheterna från olika väpnade konflikter medfört att en viss förskjutning ter sig naturlig när det gäller synen på polisens roll under krigsförhållanden. Denna förskjutning grundas i främsta rummet på insikten om att det under krigstillstånd kommer att ställas så stora anspråk på polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet att andra uppgifter endast bör läggas på polisväsendet i den mån detta är oundgängligen nödvändigt. I olika sammanhang har också betonats att, i ett läge då ett land eller delar av det besätts av främmande makt, det är angeläget att det finns förutsättningar för den inhemska polisen att upprätthålla sin verksamhet, dels för att skydda befolkningen och hindra övergrepp, dels för att underlätta att samhällets ordinarie funktioner kan återupptas. Möjligheterna härtill torde allmänt sett öka om polisen inte tilldelas stridsuppgifter eller åtminstone endast begränsade sådana.

Härtill kommer att också synen på polisens normala roll i samhället har undergått förändringar. I utredningens principbetänkande (SOU 1979:6) Polisen betonas sålunda att polisen i all möjlig utsträckning bör befrias från sådana uppgifter som saknar anknytning till dess egentliga verksamhet. Vad som har sagts nu bör i princip gälla även under krigsförhållanden.

Det bör slutligen framhållas att den hotbild som nu ligger till grund för planeringen av totalförsvaret väsentligt skiljer sig från den som förelåg under andra världskriget.

Mot den bakgrund som har angetts nu har utredningen kommit till att frågan om polisens ställning under beredskaps- och krigsförhållanden bör omprövas. Som redan har angetts bör en utgångspunkt härvid vara att polisens uppgifter i krig i all möjlig utsträckning begränsas till vad som faller inom ramen för dess ansvar för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Utredningen tar i betänkandet också upp de folkrättsliga aspekterna på polisens ställning under krig. Frågan är endast sparsamt behandlad i det folkrättsliga regelsystemet. Några egentliga bestämmelser om polisens ställning under väpnad konflikt finns inte i den internationella rätten. Det ankommer därför på varje stat att genom sin egen lagstiftning och organisation avgöra vilken ställning som polisen skall ha i krigssituationer. Det är emellertid väsentligt från folkrättslig synpunkt att det är klarlagt om och i så fall i vilken utsträckning polisen skall vara skyldig att medverka i stridshandlingar till försvar mot ett angrepp av främmande militär personal. Om en sådan skyldighet skall åvila polismän, måste de ha ställningen av legitima krigsdeltagare, kombattanter. I annat fall saknar personalen det skydd som krigsdeltagare i allmänhet åtnjuter enligt folkrättens regler.

Inom Europarådet pågår arbete på att klarlägga polisens ställning under en väpnad konflikt, särskilt med sikte på förhållandena under ockupation. En deklaration i ämnet har nyligen antagits av den rådgivande parlamentariska församlingen och förelagts rådets ministerkommitté. Utredningen anser att det är synnerligen angeläget att man från svensk sida understödjer strävandena att komma till en lösning med

internationell räckvidd av frågan om polisens ställning under krig. Intill dess så har skett måste frågan dock bedömas med utgångspunkt i det regelsystem som f.n. gäller.

Med de utgångspunkter som har angetts nu har utredningen funnit att vad som i första hand behöver klarläggas inte är vilka uppgifter som faller inom ramen för polisens skyldighet när det gäller att i samband med väpnat angrepp upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt beivra brott. Det egentliga problemet är i stället om och i så fall i vilka situationer polispersonal skall vara skyldig att medverka i strid till försvar mot ett väpnat angrepp mot vårt land. Olika aspekter kan läggas på frågan allt efter beskaffenheten av den situation som råder. Utredningen behandlar var för sig de olika situationer som föreligger dels, vid överraskande anfall (kupp), under tiden fram till dess mobilisering har skett, dels under pågående väpnad konflikt efter mobilisering och dels om landet eller delar därav skulle besättas av främmande makt.

Polisens medverkan vid försvar mot kuppanfall under tiden fram till dess mobilisering har skett

Enligt gällande planering skall polisen medverka vid försvar mot kuppanfall. De anvisningar som i detta hänseende har meddelats av rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren (ÖB) innebär att polispersonalen skall användas för bevakning och försvar av i första hand sådana objekt som har stor betydelse för det omedelbara försvaret vid ett kuppanfall och vid mobilisering. I andra hand skall polisen bevaka och försvara objekt som har betydelse för totalförsvarets verksamhet i övrigt.

Uppgiften är endast temporär. Den skall enligt planerna övertas av krigsorganiserade enheter ur försvarsmakten och civilförsvaret efter hand som mobilisering genomförs. Man kan räkna med att huvuddelen av de polisiära enheterna kan frigöras från sina kuppförsvarsuppgifter inom 10-12 timmar efter det att mobilisering har inletts. Samtliga enheter beräknas vara avlösta inom 48 timmar.

Utredningen finner önskvärt från principiell synpunkt att kuppförsvarsuppgifterna i all möjlig utsträckning anförtros åt hemvärn och andra lokalförsvarsförband som kan mobiliseras i det närmaste omedelbart. Utredningen har emellertid inhämtat att det i dag inte finns förutsättningar för att generellt lösa kuppförsvarsfrågan på detta sätt. Det är därför nödvändigt att utgå från att polisen även i fortsättningen skall behålla uppgifter inom kuppförsvaret till dess mobilisering har skett.

Utredningen anser det ofrånkomligt att polisen inom ramen för kuppförsvaret skall kunna ingripa mot fientliga soldater som angriper bevakningsobjekten eller annars försöker hindra polispersonalen i dess verksamhet. Polisens bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret måste sålunda även i fortsättningen förenas med vissa begränsade försvarsuppgifter till dess mobilisering har skett. När kuppförsvarsuppgifterna fullgörs bör polismannen därför ha ställningen av legitim krigsdeltagare, kombattant. Några fristående stridsuppgifter bör emellertid inte tilldelas

polisen.

Enligt de anvisningar som har meddelats av rikspolisstyrelsen och ÖB ankommer det på försvarsområdesbefälhavaren och länsstyrelsen att bestämma om fördelningen av bevakningsobjekten mellan polisen och sådana militära enheter som har särskilt korta mobiliseringstider. Från principiell synpunkt är det av värde om denna fördelning i största möjliga utsträckning görs så att de militära kuppobjekten anförtros åt försvarsmakten och de civila åt polisen. Enligt vad utredningen har inhämtat iakttas redan en sådan ordning regelmässigt i praktiken. Utredningen föreslår att den angivna utgångspunkten för fördelningen uttryckligen anges i de anvisningar som de båda centrala myndigheterna utfärdar.

Vad som har sagts nu tar sikte på situationer då kuppförsvarsåtgärder i egentlig mening har utlöst i vederbörlig ordning och förhållandena alltså regelmässigt är sådana att skäl för mobilisering föreligger. I sådana extraordinära situationer där det inte är fråga om angrepp eller kränkning från främmande militär personals sida - t.ex. vid terroristhandlingar - är polisen givetvis skyldig att ingripa enligt de regler som gäller för polisverksamheten i allmänhet.

Polisens uppgifter efter mobilisering

I och med att mobilisering har genomförts friställs polisen från sina kuppförsvarsuppgifter. Vid sidan av ansvaret för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls har emellertid polisen vissa särskilda uppgifter som kan medföra ingripande mot fienden.

I 5 § 1958 års tillämpningskungörelse till lagen om polisens ställning under krig föreskrivs sålunda att polisman som bär tjänstedräkt även utan order bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater.

Den fristående stridsuppgift som sålunda har tilldelats polisen framstår enligt utredningens mening som den från principiell synpunkt mest diskutabla av polisens nuvarande skyldigheter inom totalförsvaret. Från totalförsvarssynpunkt kan det visserligen sägas vara en fördel att ett spontant ingripande från polisens sida kan påräknas i situationer av aktuellt slag. Som har framhållits i det föregående är det emellertid angeläget att det finns möjlighet för polisen att upprätthålla sin ordinära verksamhet även om landet eller delar av det tillfälligt har besatts av främmande makt. I den mån polisen har en fortlöpande och självständig stridsuppgift av det slag som här är aktuell minskar förutsättningarna för att polisen skall kunna fullgöra sin huvuduppgift. Till detta kommer att ingripanden av det slag som åsyftas här inte alltid torde kunna ske så att de på ett naturligt sätt ligger i linje med polisens reguljära arbete. Det kan tilläggas att den aktuella regleringen saknar motsvarighet i Danmark och Norge.

Utredningen finner för sin del att nackdelarna med rådande ordning överväger fördelarna. Utredningen förordar därför att den nuvarande bestämmelsen om att polisman även utan order bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater upphävs. Mot förklädda eller ounifor-

merade sabotörer eller spioner - vilka saknar ställning som legitim stridande personal och kan ställas till ansvar enligt svensk lag - skall polisen givetvis ingripa även i fortsättningen.

Polisen måste emellertid kunna ingripa även mot fientlig militär personal om ingripandet ingår som ett nödvändigt led i fullgörandet av en verksamhet som faller på polisen på grund av dess allmänna uppgift att svara för ordning och säkerhet eller särskilda uppgifter inom ramen härför, t.ex. objektbevakning eller gränsövervakning. För att undvika att oklarhet skall råda i praktiken bör det uttryckligen anges i en ny reglering att en sådan allmän befogenhet gäller. Härigenom erhålls en naturlig och lämplig avgränsning av polisens uppgifter i aktuellt hänseende. Skulle en befogenhet av nu angivet slag inte anses föreligga för polisen, kan uppenbarligen mycket svårlösta situationer uppstå. Fientlig militär personal kan t.ex. i praktiken tänkas uppträda tillsammans med terrorister eller andra mot vilka polisen otvivelaktigt är befogad och skyldig att ingripa.

Från folkrättslig synpunkt är det väsentligt att den enskilde polismannen har ställning som kombattant när helst ett ingripande från hans sida sker mot fientlig militär personal. Såvitt gäller ingripanden inom ramen för kuppförsvarsuppgifterna ligger detta i sakens natur. Men även när ett ingripande mot fientlig militär personal sker uteslutande för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och sålunda ingår som ett led i polisens normala verksamhet måste polismannen ha ställning som kombattant. I annat fall skulle polismannen, enligt nuvarande folkrättsliga principer, vid ingripandet ställas utan varje folkrättsligt skydd. Om en utveckling av folkrätten sker så att en polisman erhåller skydd vid ingripanden av det slag som avses nu utan att därför behöva tilläggas kombattantstatus, bör givetvis den svenska regleringen anpassas därefter.

Med ställningen som kombattant i vissa särskilda situationer följer också en förpliktelse för polismannen att själv följa krigets lagar och bruk. Detta bör uttryckligen anges i de nya bestämmelserna.

F.n. gäller enligt 6 § 1958 års kungörelse att, om polisens medverkan är oundgängligen nödvändig för att avvärja fientligt angrepp, den högsta militära chefen i orten får begära medverkan av polismän som tillhör distrikt i närheten av angreppsområdet. Medverkan skall begäras hos länsstyrelsen eller, om besked från denna inte hinner inhämtas, hos polischefen. I den mån länsstyrelsen eller polischefen förfogar över personal som har genomgått föreskriven försvarsutbildning, får medverkan vägras endast när polispersonalen redan fullgör trängande civila försvarsuppgifter eller när bifall till framställningen skulle allvarligt äventyra den allmänna ordningen och säkerheten inom distriktet.

Man torde få räkna med att även i fortsättningen, i samband med ett väpnat angrepp mot landet, situationer av katastrofhotande karaktär kan uppkomma, som gör det nödvändigt att alla tillgängliga resurser tas i anspråk för det militära försvaret. Enligt utredningens mening finns det inte lika stora betänkligheter mot att i sådana nödlägen polispersonal tillfälligt inordnas i försvarsmakten som mot att polisen som organisation tilldelas fristående stridsuppgifter. Från principiell synpunkt

skiljer sig sålunda inte polispersonalens försvarsplikt i detta avseende från exempelvis den skyldighet att stå till förfogande för försvarsmakten som enligt värnpliktslagstiftningen åvilar manliga medborgare i allmänhet.

Som har angetts i det föregående innebär nuvarande ordning att det alltid i sista hand ankommer på den ansvariga polismyndigheten att bestämma om polisförstärkning skall lämnas. Med hänsyn härtill och till de principer som gäller för samråd mellan myndigheterna inom totalförsvaret anser utredningen att det inte behöver befaras att sådan förstärkning skall förekomma annat än när tvingande skäl gör det nödvändigt.

Med hänvisning till vad som har anförts nu föreslår utredningen att det skall finnas kvar viss möjlighet för regionala och lokala polismyndigheter att på rekvisition tillfälligt ställa polispersonal till förfogande för militär chef i akuta situationer av katastrofhotande karaktär. Polispersonalen bör i sådant fall anses ingå i försvarsmakten och följaktligen ha ställning som kombattanter.

Polisens uppgifter inom område som har besatts av fienden

Frågorna om offentliga organ skall lämna ockupationshotade områden och hur sådana organ skall uppträda om de har blivit kvar på ockuperat område hör till de mest omdiskuterade spörsmålen inom ramen för den svenska beredskapsplanläggningen. En allmän princip är att Sverige, om landet dras in i ett krig, skall göra motstånd till det yttersta så länge kriget pågår. Detta gäller även om landet helt eller delvis skulle ha ockuperats. Motstånd kan emellertid bjudas i olika former och på olika sätt. Det gäller att avgöra vilka former och vilka sätt som ger högsta effekt. Principen ger därför inte utan vidare underlag för den bedömning som måste göras på olika nivåer när det gäller myndigheternas handlande.

Den enda allmänna bestämmelse som f.n. finns på området är 13 kap. 9 § regeringsformen (RF). Det föreskrivs där att intet offentligt organ på ockuperat område får meddela beslut eller vidta åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte får kräva enligt folkrättens regler. Frågan om myndigheternas handlande i övrigt har lämnats öppen i grundlagen. I förarbetena uttalas emellertid att det kan hävdas att det från medborgarnas synpunkt normalt är mest fördelaktigt att den offentliga makten i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ (prop. 1973:90 s. 460-462).

För vissa myndigheter finns emellertid fortfarande direktiv som har utfärdats i särskild ordning om hur myndigheten skall förhålla sig vid ockupationshot eller ockupation. Till dessa myndigheter hör polisen.

Till stöd för att polisens verksamhet skall upprätthållas under ockupation talar bl.a. de fördelar som ligger i att polisen i ett sådant läge kan skydda civilbefolkningen, hindra övergrepp och ta tillvara befolk-

ningens intressen gentemot ockupationsmakten. Lämnar den svenska polisen sin verksamhet, måste man räkna med att ockupationsmakten upprättar egna polisorgan. Detta kan innebära svåra påfrestningar för befolkningen. Slutligen är det en fördel för allmänheten om samhällets normala funktioner kan tas upp så snart som möjligt efter det att krigstillståndet har upphört. Det finns emellertid även skäl som talar mot att polisen fortsätter sin verksamhet under ockupation. I främsta rummet kommer risken för att polispersonalen till följd av hot i olika former tvingas gå ockupationsmakten tillhanda liksom att polisorganen infiltreras av fienden. Även på andra sätt kan en sådan ordning i vissa lägen befaras underlätta fiendens verksamhet.

Det vill synas som om den svenska synen på hithörande frågor har undergått en förskjutning. Medan man under och närmast efter andra världskriget på ansvarigt håll i allmänhet ansåg övervägande skäl tala för att myndigheter med särskilda befogenheter borde lämna ockupationsshotat område, är uppfattningen numera närmast den motsatta. I detta hänseende kan erinras om det uttalande under RF:s förarbeten som har återgetts nyss. Såvitt gäller polisen har på det internationella planet motsvarande uppfattning kommit till uttryck i den deklaration som nyligen har antagits av Europarådets parlamentariska församling. Enligt deklarationen skall polismannen i civilbefolkningens intresse fullfölja sina uppgifter till skydd för person och egendom under krig såväl som ockupation.

Utredningen anser att det f.n. - i avsaknad av en internationell konvention i ämnet - knappast är möjligt att ge några ovillkorliga regler om hur polismyndigheterna eller de enskilda polismännen skall handla inför ockupationshot eller ockupation. Inställningen från ockupationsmakten liksom formen för ockupationen har här stor betydelse. Allmänt sett finner emellertid utredningen att de skäl som talar för att polisen skall fortsätta sin verksamhet överväger i styrka. Principen bör alltså vara att polisen stannar kvar och fortsätter sitt arbete även inom ockupationsshotat eller ockuperat område, såvida inte ett särskilt beslut av motsatt innebörd meddelas. Utredningen förordar en reglering efter dessa linjer.

Med anledning av vad som sålunda har föreslagits förordar utredningen vidare att regeringen upphäver de instruktioner som i särskild ordning har meddelats angående hur polisen skall förhålla sig inför ockupationsshot eller vid ockupation. Detta bör kunna ske utan avbidan på att utredningens förslag i övrigt genomförs.

Organisatoriska frågor

Utredningens förslag föranleder inte någon ändring när det gäller organisationen på central nivå.

När det gäller organisationen på högre och lägre regional nivå fäster utredningen uppmärksamheten på konsekvenserna av det principförslag till regional organisation för polisväsendet som utredningen har lagt fram i betänkandet (SOU 1979:6) Polisen. Förslaget innebär att

länspolischefen inte längre skall vara tjänsteman i länsstyrelsen. Han förenar i stället sin befattning på regional nivå med chefskapet för ett stort polisdistrikt inom länet, normalt residensortens. Länspolischefen blir enligt förslaget också i fortsättningen underställd länsstyrelsen med föredragningskyldighet i förhållande till landshövdingen eller länsstyrelsens förtroendemannastyrelse i viktigare regionala polisfrågor.

Enligt nuvarande planläggning ingår en särskild polissektion (sektion D) i såväl civilbefälhavarens som länsstyrelsens krigsorganisation. Chef för sektion D hos civilbefälhavaren är en av länspolischeferna inom civilområdet. För sektion D i länsstyrelsen utövas chefskapet av länspolischefen eller, om denne ingår i civilbefälhavarkansliet, annan polischef inom länet.

Om statsmakterna ansluter sig till utredningens principförslag aktualiseras frågan om D-sektioner bör finnas kvar hos dessa myndigheter och vem som i så fall skall utöva chefskapet över sådan sektion.

En möjlighet är att D-sektionerna hos länsstyrelserna avvecklas och att länspolischefen under krigsförhållanden får en ställning som i huvudsak svarar mot den som enligt principbetänkandet skall gälla för honom i fredstid. Samordningen med länsstyrelsen kan i så fall lösas genom gemensam gruppering. Om en enhetlig ordning anses erforderlig kan motsvarande lösning övervägas för civilbefälhavarorganisationen. En förutsättning torde därvid vara att en av länspolischeferna inom varje civilområde tilläggs ett samordningsansvar för hela området.

En lösning av den regionala krigsorganisationen efter nuvarande linjer är emellertid fullt möjlig även om utredningens förslag beträffande den fredstida regionala organisationen genomförs. I så fall bör även i fortsättningen chefskapet för civilbefälhavarens D-sektion utövas av en av länspolischeferna inom civilområdet. På samma sätt bör chefskapet för länsstyrelsens D-sektion ankomma på länspolischefen i den mån denne inte ingår i civilbefälhavarkansliet.

Utredningen har velat peka på den nu aktuella frågan men har inte ansett sig böra i detta sammanhang förorda det ena eller andra alternativet. Om statsmakterna ansluter sig till förslaget i principbetänkandet och i enlighet med vad utredningen där har förordat en särskild polisberedning tillkallas för att genomföra den nya fredsorganisationen, bör frågan om den regionala krigsorganisationen studeras antingen inom beredningen eller - med hänsyn till att inte endast polisen berörs - i annan lämplig ordning.

När det gäller den lokala organisationen framhåller utredningen att den reducering av personalstyrkan som blir en följd av mobilisering inom försvarsmakten och civilförsvaret utgör ett problem av stor betydelse för polisväsendet. Alltsedan polisen förstärktes har polisväsendet alltmer uppmärksamats och tagits i anspråk inom totalförsvaret. Polisens höga beredskap, lokalisering och utbildning samt dess effektiva sambandsmedel har bidragit till denna utveckling. Polisen tilläggs numera en rad särskilda uppgifter som t.ex. att ta emot flyktingar samt medverka vid utrymning och gränsövervakning liksom vid spridning av meddelanden om beredskapslarm. Härtill kommer att vid krigsorganisation personalen i polisdistrikten har reducerats i hög grad

genom avgång till försvarsmakten, civilförsvaret, regionala polisavdelningar, D-sektionerna hos länsstyrelse och civilbefälhavare samt övriga totalförsvarsuppgifter.

Mot denna bakgrund ser utredningen det som en fördel, om det förslag genomförs som har lagts fram i betänkandet Ds 1978:9 av utredningen (Fö 1977:04) om överföring av civilförsvarets ordnings- och bevakningsuppgifter till andra myndigheter (UBevÖ). Förslaget innebär att huvuddelen av civilförsvarets ordningshållningsuppgifter förs över till polisväsendet. En följd härav blir att de drygt 2 000 polismän, som nu är krigsplacerade inom civilförsvarets ordningsenheter, kommer att stanna kvar inom polisväsendets krigsorganisation. Dessutom erhåller polisväsendet en förstärkning med 9 000 s.k. beredskapspolismän motsvarande de nuvarande civilförsvarspoliserna. Beredskapspoliserna kommer i huvudsak att utgöras av civilförsvarspliktig personal.

Beredskapspoliserna är enligt förslaget av UBevÖ avsedda för de uppgifter som polisväsendet övertar från civilförsvaret, exempelvis upprättandet av avspärningar och ordningshållning vid skadeplatser, ordningshållning och transportledning vid utrymningsoperationer samt ingripande vid störningar i samband med pågående civilförsvarsverksamhet. Polisutredningen håller för sannolikt att dessa uppgifter inte fortlöpande kommer att kräva insatser av samtliga beredskapspolismän. I den mån utrymme finns bör personalen då kunna tas i anspråk även för reguljär polisverksamhet. Därigenom får polisväsendets krigsorganisation en förstärkning som måste bedömas som välbehövlig mot bakgrund av de problem som nyss har redovisats och med hänsyn till att trycket på polisorganisationen under kris eller krig med all sannolikhet kommer att bli utomordentligt starkt. Polisutredningen anser emellertid att det är viktigt att, när beredskapspolismän tas i anspråk för normala polisuppgifter, hänsyn tas till den stora skillnad som råder i fråga om utbildning och erfarenhet mellan beredskaps- och yrkespolismännen. Tjänstgöringen för beredskapspoliserna bör därför planeras på ett sådant sätt att en sådan polisman alltid står under ledning av en yrkespolis.

Även om polisväsendet tillförs den förstärkning som blir följden om UBevÖ:s förslag genomförs, är det inte uteslutet att personaltillgången under krig eller beredskap kommer att skapa problem. Sedan ställning har tagits till UBevÖ:s förslag bör denna fråga uppmärksammas av den polisberedning som enligt förslaget i principbetänkandet bör tillkallas för genomförandet av de organisatoriska förändringar som har föreslagits i det betänkandet. Vad som har sagts nu gäller under förutsättning att frågan inte tas upp i samband med den översyn av personaltillgången i totalförsvaret som har förutskickats i 1977 års försvarspolitiska beslut (prop. 1976/77:74 s. 339, FöU 1976/77:13, rskr 1976/77:311).

Vad angår principerna när det gäller att fatta beslut på lokal nivå innebär utredningens förslag i principbetänkandet att ett väsentligt större inflytande än nu skall tillkomma den lokala polisstyrelsen. Någon principiell ändring härvidlag bör enligt utredningens mening inte göras för krigs- eller beredskapsförhållanden. De allmänna bestämmelser bör

gälla som har meddelats genom lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m.m. samt i tillämpningskungörelsen (1943:137) till denna lag. Dessa författningar gör det möjligt att förordna om de avvikelser som kan behövas, om det till följd av utomordentliga förhållanden föreligger svårigheter för styrelsen att avgöra ärenden i den sammansättning eller med det antal ledamöter eller i den ordning som annars är föreskriven.

Försvarsutrustning och försvarsutbildning

Polisens försvarsutrustning och försvarsutbildning har nyligen varit föremål för statsmakternas bedömning i samband med 1977 års försvarspolitiska beslut. Utrustningen och utbildningen bedömdes därvid som i huvudsak tillfredsställande. De ändringar i fråga om polisens uppgifter under krig som har föreslagits i det föregående föranleder enligt utredningens mening inte i och för sig till att utbildningen bör ändras till sin omfattning eller att organisationen av utbildningen bör läggas om.

Under de senaste budgetåren har emellertid enligt regeringens medgivande av besparingsskäl vissa inskränkningar gjorts i försvarsutbildningen. Utredningen har förståelse för de skäl som har föranlett dessa tillfälliga inskränkningar men vill framhålla betydelsen av att utbildningen tas upp på nytt i full omfattning så snart som förutsättningar härför föreligger.

När det gäller utbildningen pekar utredningen vidare på att Sverige genom att ratificera 1977 års tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna förbinder sig att ge spridning av och information om folkrättens regler för väpnade konflikter. Utredningen förutsätter att detta förhållande beaktas när det framställs läromedel för polisens försvarsutbildning.

Författningsförslag m.m.

Som framgår av vad som har anförts i det föregående föreslår utredningen att polisen i tre olika situationer skall kunna tas i anspråk för ingripande mot fientlig militär personal, nämligen

inom ramen för kuppförsvaret intill dess att mobilisering har genomförts,

i den mån det annars är nödvändigt för att polisen skall kunna fullgöra sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet,

i undantagsfall på rekvisition av militär chef efter beslut av regional eller lokal polismyndighet.

I de särskilda lägen som har angetts nu bör polismannen, för att hans folkrättsliga skydd skall säkerställas, anses som legitim stridsdeltagare, kombattant. I alla övriga situationer bör däremot polismannen anses tillhöra civilbefolkningen och åtnjuta det skydd som enligt den fjärde Genèvekonventionen från år 1949 gäller för civilpersoner i allmänhet.

De ändringar i fråga om regleringen av polisens ställning under krig som behöver göras till följd av dels utredningens förslag och dels de ändringar i organisationen som har följt av polisens förstatligande är så omfattande, att 1943 års lag om polisens ställning under krig samt 1958 års tillämpningskungörelse till lagen bör upphävas i sin helhet. I sitt principbetänkande har utredningen förordat att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten skall föras samman till en särskild polislag. De bestämmelser om verksamheten som inte behöver ha lags valör skall enligt förslaget meddelas genom en författning som beslutas av regeringen. Under förutsättning att detta förslag vinner bifall, bör lämpligen regleringen av polisens ställning under väpnad konflikt tas in i den nya polislagen och i en ny polisinstruktion. En följdändring bör dessutom göras i brottsbalken.

I enlighet med vad som har anförts nu har utredningen upprättat utkast till bestämmelser i en ny polislag och en ny polisinstruktion angående polisens ställning under krig och liknande förhållanden samt till ändring i brottsbalken. Utkasten är fogade vid detta betänkande som *bilaga*.