

Polisiär beredskap i fred, kris och krig

Betänkande av Utredningen om polisens beredskap

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:57

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1257-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1258-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 oktober 2023 att utse en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att genomföra sina uppgifter vid kriser och andra samhällsstörningar i fredstid samt vid höjd beredskap och ytterst i krig i syfte att stärka polisens beredskap (dir. 2023:143). Till särskild utredare förordnades från och med den 16 oktober generaldirektören Rikard Jermsten.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 22 januari 2024 kansliråden Maja Måhl och Markus Grundtman (Justitiedepartementet) samt departementssekreteraren Henrik Barndahl, kanslirådet Keijo Ekelund och rättssakkunnige Peder Siöcrona (Försvarsdepartementet). Från och med samma dag förordnades som sakkunniga även ämnesrådet Ola Engdahl (Utrikesdepartementet) och departementssekreteraren Amina Peco (Finansdepartementet). Som sakkunnig förordnades vidare från och med den 17 juli 2024 departementsrådet Göran Millbert (Justitiedepartementet).

Som experter i utredningen förordnades från och med den 22 januari 2024 försvarsjuristen Michael Bergström (Försvarsmakten), strategiska rådgivaren Sara Wennerblom Birgander (Säkerhetspolisen), avdelningschefen Bengt Forssten (Totalförsvarets plikt- och provningsverk), överstelöjtnant Fredrik Green (Försvarsmakten), totalförsvarssamordnaren Marika Janvid Kuchler (Polismyndigheten), samordnaren civilt försvar Annika Löfgren Lundqvist (Länsstyrelsen i Västra Götalands län), verksjuristen Sandra Melin (Tullverket), enhetschefen Suzanne Noreklint (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), biträdande försvarsdirektören Fredrik Nygren (Länsstyrelsen i Kronobergs län), seniora verk-

sjuristen Fredrik Sjöberg (Säkerhetspolisen) och chefsjuristen Sara Thörngren (Kustbevakningen). Sektionschefen Magnus Roglert (Polismyndigheten) förordnades som expert i utredningen från och med den 5 mars 2024.

Maja Måhl entledigades från sitt uppdrag från och med den 19 mars 2024 och rättssakkunnige Robert Tischner (Justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig i hennes ställe från och med samma dag. Peder Siöcrona entledigades från sitt uppdrag från och med den 16 oktober 2024 och rättssakkunniga Karolina Placht förordnades som sakkunnig i hans ställe från och med samma dag. Fredrik Green entledigades från sitt uppdrag från och med den 4 november 2024 och överstelöjtnanten Louis De Geer förordnades som expert i utredningen från och med samma dag. Robert Tischner entledigades från sitt uppdrag från och med den 18 december 2024 och rättssakkunniga Sofie Nilsson förordnades som sakkunnig i hans ställe från och med samma dag.

Som sekreterare anställdes från och med den 16 oktober 2023 föredraganden Maria Björkman, kammarrättsrådet Petra Jansson och hovrättsassessorn Elin Winnberg.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter som har aktivt deltagit i utredningens arbete och bidragit med värdefulla synpunkter.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20). Betänkandet har skrivits i vi-form, vilket avser utredaren och utredningens sekreterare.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Polisiär beredskap i fred, kris och krig* (SOU 2025:57).

Utredningens uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i maj 2025

Rikard Jermsten

Maria Björkman
Petra Jansson
Elin Winnberg

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.....	47
1.2 Förslag till lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap	51
1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	59
1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig	60
1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	61
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	63
1.7 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	64
1.8 Förslag till förordning om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.....	66
1.9 Förslag till förordning om Sjöfartsverkets stöd till polisen med helikoptertransporter.....	68
1.10 Förslag till förordning om reservpoliser.....	69
1.11 Förslag till förordning om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap	71

1.12	Förslag till förordning om upphävande av kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig	73
1.13	Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)	74
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.....	75
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.....	76
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:3) om gränstillsamarbete med Finland	77
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:604) om gränstillsamarbete med Danmark	78
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet	79
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1054) om gränstillsamarbete med Norge	80
1.20	Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)	81
1.21	Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)	82
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.....	83
1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket.....	85
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter	86
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.....	87

1.26	Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)	88
1.27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser	89
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten	90
2	Utredningens uppdrag och allmän bakgrund	91
2.1	Inledning.....	91
2.2	Utredningens uppdrag och arbete	91
2.2.1	Uppdraget	91
2.2.2	Utredningsarbetet	92
2.2.3	Betänkandets disposition	94
2.3	Förändrad hotbild och försämrat omvärldsläge	95
2.3.1	Inriktningen för totalförsvaret	95
2.3.2	Hybrida hot förändrar förutsättningarna	98
2.4	Samhällets krisberedskap.....	100
2.4.1	Mål och utgångspunkter för samhällets krisberedskap	100
2.4.2	De grundläggande principerna.....	100
2.4.3	Samhällets krisberedskap och det civila försvaret	102
2.5	Totalförsvaret – militärt och civilt försvar	104
2.5.1	Mål och förmågetillväxt	104
2.5.2	Natomedlemskap och krav på det civila försvaret	106
2.5.3	Folkrättsliga utmaningar för totalförsvaret	108
2.5.4	Beredskapssektorerna och polisens roll	108
2.6	Försvarsmaktens organisation och uppgifter	110
2.7	Om totalförsvarsplikt	112
2.7.1	Utgångspunkter enligt gällande regelverk	112
2.7.2	Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning	114

2.8	Grundläggande rättsliga utgångspunkter i kris och krig....	115
2.8.1	Allmänna konstitutionella utgångspunkter.....	115
2.8.2	Regeringsformens regler för krig och krigsfara ..	116
2.8.3	Annan lagstiftning om krig och krigsfara med anknytning till totalförsvar och beredskap.....	119
2.8.4	Lagstiftning om fredstida kriser.....	121
2.8.5	Styrning av myndigheter.....	123
2.9	Regler om statens budget.....	126
3	Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	129
3.1	Inledning	129
3.2	Historisk utveckling.....	129
3.3	Polismyndighetens organisation och uppdrag.....	130
3.3.1	Polismyndighetens organisation i dag	130
3.3.2	Polismyndighetens uppdrag	132
3.4	Säkerhetspolisens organisation och uppdrag	133
3.5	Polisiära befogenheter	135
3.5.1	Användning av våld.....	135
3.5.2	Omhändertagande av personer och utövande av annat tvång.....	136
3.6	Polismyndighetens planering i fred och för kris, höjd beredskap och krig.....	137
3.6.1	Polismyndighetens beredskapsplanering.....	137
3.6.2	Polismyndighetens hantering av extraordinära situationer i fred, höjd beredskap och krig.....	138
3.6.3	Polisiär förstärkning med generell kompetens....	139
3.6.4	Polisiär förstärkning med viss specialistkompetens	141
3.7	Internationell polisiär samverkan	143
4	Kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig	149
4.1	Inledning	149

4.2	Arbetsuppgifter för främst Polismyndigheten vid höjd beredskap och krig	151
4.2.1	Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, befolkningsskydd m.m.....	151
4.2.2	Brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet m.m.....	160
4.2.3	Arbetsuppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten	164
4.2.4	Skydd och bevakning.....	168
4.2.5	Gränspolisiära uppgifter och samordnad gränsövervakning i krig m.m.....	170
4.3	Arbetsuppgifter för Säkerhetspolisen vid höjd beredskap och krig	174
4.3.1	Säkerhetspolisens uppgifter av civil karaktär innan höjd beredskap och krig.....	174
4.3.2	Säkerhetspolisens arbetsuppgifter av civil karaktär under höjd beredskap och krig	175
4.4	Arbetsuppgifter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom det militära försvaret	179
4.5	Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter under ockupation	180
5	Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig	181
5.1	Inledning.....	181
5.2	Folkrättslig bakgrund	182
5.2.1	Den humanitära rätten är en del av folkrätten.....	182
5.2.2	Sedvanerätt och traktat inom den humanitära rätten	183
5.2.3	Den humanitära rättens regler om krigföring.....	184
5.2.4	Ockupationsrätten	188
5.3	Mänskliga rättigheter	191
5.4	Polisens folkrättsliga ställning enligt svensk rätt.....	192
5.4.1	Tillkomsten av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig.....	192

5.4.2	Den rättsliga regleringen av polisens folkrättsliga ställning i krig.....	194
5.5	Tidigare utredningar m.m. om polisens folkrättsliga ställning i krig	197
5.5.1	1975 års polisutredning.....	197
5.5.2	Folkrättskommittén.....	199
5.5.3	Regeringens proposition om polisens ställning i krig.....	199
5.5.4	Kombattantutredningen	200
5.5.5	Gränsövervakningsutredningen	205
5.6	De senaste decenniernas utveckling	206
5.7	Polisens folkrättsliga ställning i krig i Norge och Finland	210
5.7.1	Norge.....	210
5.7.2	Finland.....	212
5.8	Finns det behov av att ta polisen i anspråk inom det militära försvaret?	212
5.9	Polisens befogenheter som civil respektive kombattant....	221
5.9.1	Polisens befogenheter i fredstid	221
5.9.2	Polisens befogenheter i krig	223
5.10	Utredningens analys av effekterna för civilbefolkningen av den svenska ordningen för polisens ställning i krig	228
5.10.1	Det polisiära uppdraget vid höjd beredskap och krig	228
5.10.2	Skydd av civilbefolkningen.....	231
5.10.3	Effekter av att kombattanter beblandas med civilbefolkningen.....	234
5.10.4	Betydelsen av att riskera att mötas av en motståndare som inte följer krigets lagar	235
5.11	Den svenska regleringen om polisens ställning i krig bör ändras.....	236
5.12	Utredningens överväganden kring hur en ny ordning ska utformas.....	239
5.12.1	Avgränsad del av polisen kombattanter?	240

5.12.2	Behov av polismän inom det militära försvaret och polisens möjligheter att bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp.....	251
5.13	Alla polismän bör ha civil status	258
5.14	Polisens roll under ockupation	262
5.14.1	Rättslig reglering.....	262
5.14.2	Erfarenheter från ockuperade områden i andra länder.....	265
5.14.3	Våra reflektioner.....	266
6	Skydd och bevakning	269
6.1	Inledning.....	269
6.2	Historisk tillbakablick	270
6.3	Tidigare utredningar	273
6.3.1	Utredningar om tillträdesförbud vid vissa skyddsvärda objekt m.m.	273
6.3.2	Kamerabevakningsutredningen	274
6.3.3	Utredningar om ordningsvakter m.m.	275
6.3.4	Pliktutredningen.....	277
6.3.5	Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning	279
6.4	Skyddsvärda objekt och verksamheter m.m. – begrepp och definitioner.....	280
6.4.1	Samhällsviktig verksamhet m.m.	280
6.4.2	Säkerhetskänslig verksamhet	282
6.5	Skyddsobjekt	284
6.5.1	Skyddsobjekt och skyddsändamål.....	284
6.5.2	Bevakning av skyddsobjekt utförs av polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal.....	286
6.5.3	Befogenheter att använda tvångsmedel och våld för den som utför bevakning av skyddsobjekt	288

6.5.4	Utrustning för polismän och skyddsvakter som utsetts av länsstyrelsen respektive Försvarsmakten	289
6.6	Personal som utför skydds- och bevakningsuppdrag.....	290
6.6.1	Personal i bevakningsföretag.....	290
6.6.2	Väktare.....	291
6.6.3	Ordningstvakter	293
6.6.4	Skyddsvakter	297
6.6.5	Övriga tvakter.....	298
6.7	Polismyndighetens bevakningsuppdrag.....	298
6.7.1	Skydd och bevakning ingår i Polismyndighetens grunduppdrag	298
6.7.2	Behov och utgångspunkter	302
6.8	Skydd och bevakning med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag.....	314
6.8.1	Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag.....	314
6.8.2	Polismyndighetens medverkan i Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag	318
6.8.3	Säkerhetspolisens och Polismyndighetens möjligheter att besluta om skyddsobjekt	320
6.8.4	Behov och utgångspunkter.....	321
6.9	Utredningens bedömningar i fråga om ökade möjligheter att använda annan personal än polismän.....	325
6.9.1	En polisiär förstärkningsresurs bör användas för bl.a. skydd och bevakning.....	327
6.9.2	Polisen bör inte ges rätt att besluta tillfälligt om att skyddspersoners bostäder m.m. ska vara skyddsobjekt	328
6.9.3	Säkerhetspolisen ska få besluta om att alternativa ledningsplatser tillfälligt ska vara skyddsobjekt	335
6.9.4	Det bör inte införas någon ny driftvärnsorganisation.....	342
6.9.5	Behov av helhetsbild och samordning	345

7	Stöd till polisen från Försvarsmakten	349
7.1	Inledning.....	349
7.2	Rättsliga förutsättningar.....	350
7.2.1	Grunderna för att lämna stöd till civil verksamhet	350
7.2.2	Våld och tvång mot enskilda.....	353
7.2.3	Deltagande personal från Försvarsmakten.....	356
7.2.4	Risktagande för Försvarsmaktens personal	358
7.2.5	Påverkan på Försvarsmaktens verksamhet	359
7.2.6	Prioriteringar och intressekonflikter.....	360
7.2.7	Ansvar för kostnader för stöd	360
7.3	Bakgrund om helikoptertillgång och helikopteranvändning i staten	363
7.4	Tidigare utredningar om Försvarsmaktens stöd	373
7.4.1	Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.....	373
7.4.2	11 september-utredningen	374
7.4.3	Göteborgskommittén.....	376
7.4.4	Stödutredningen	378
7.4.5	Helikopterutredningen	380
7.4.6	Militärhelikopterutredningen	383
7.4.7	Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15).....	386
7.4.8	Promemorian Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet	388
7.5	Nuvarande omfattning på stödet	394
7.5.1	Stöd enligt stödförordningen	394
7.5.2	Stöd enligt lagen om skydd mot olyckor	395
7.5.3	Stöd enligt helikopterförordningen.....	397
7.6	Polismyndighetens processer för att begära stöd	398
7.6.1	Generella utgångspunkter	398
7.6.2	Stödansökningar vid terrorismbekämpning.....	399
7.6.3	Stödansökningar för skydd mot olyckor och Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet...	400

7.7	Försvarmaktens processer för att bedöma stödansökningar.....	400
7.7.1	Stödansökningar i fråga om skydd mot olyckor	400
7.7.2	Stödansökningar i fråga om civil verksamhet och helikoptertransporter.....	401
7.7.3	Stödansökningar vid terrorismbekämpning	403
7.8	Militära stödresurser till polisen i Finland, Norge och Danmark	403
7.8.1	Finland	403
7.8.2	Norge	406
7.8.3	Danmark	412
7.9	Utredningens överväganden kring en framtida reglering av Försvarmaktens stöd till polisen	413
7.9.1	Ändrade förutsättningar och nuvarande begränsningar	413
7.9.2	Framtida utmaningar och bedömda behov.....	416
7.9.3	Principiella utgångspunkter och grundläggande ramar.....	422
7.10	En ny lag om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall	428
7.10.1	Lagen ska kunna tillämpas i fler situationer än i dag	428
7.10.2	Förutsättningar som måste vara uppfyllda	436
7.10.3	Begränsningar i Försvarmaktens skyldighet att lämna stöd	443
7.10.4	Befogenheterna att använda våld och tvång utvidgas i viss mån.....	445
7.10.5	Stödinsatser ska genomföras under direkt ledning av polis	455
7.10.6	Kvalifikationer, utbildning, övning och arbetsmiljöansvar.....	456
7.10.7	Särskilt om totalförsvarspliktigas medverkan	458
7.10.8	Beslutsförfarandet och regeringens prövning m.m.	461
7.10.9	Bemyndiganden	466
7.10.10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	467

7.11	En ny bestämmelse om skaderisker införs i stödförordningen	467
7.12	Helikoptertransporter	469
7.12.1	Att bedöma behovet av helikoptertransporter	470
7.12.2	Nuvarande ordning möter inte polisens behov och är inte ändamålsenligt	482
7.12.3	Betydande ledder för att öka helikopterförmågan	487
7.12.4	Åtgärder på kort sikt	495
7.12.5	Långsiktig förmåga att tillgodose transportbehov i fred	503
7.12.6	Helikoptertransporter i krig	517
8	En polisiär förstärkningsresurs	519
8.1	Inledning	519
8.2	Beredskapspolisen 1986–2012	520
8.2.1	Historik	520
8.2.2	Uppgifter, organisation m.m.	524
8.2.3	Användningen av beredskapspolisen	529
8.2.4	Tidigare utredningar och utvärderingar av beredskapspolisen	530
8.3	Polisiära förstärkningsresurser i de nordiska grannländerna	533
8.3.1	Norge	533
8.3.2	Danmark	535
8.3.3	Finland	536
8.4	Bemanning av det civila försvaret	538
8.4.1	De olika verktygen för att bemanna det civila försvaret	538
8.4.2	Erfarenheter från införandet av civilplikt inom kommunal räddningstjänst och elförsörjning	544
8.5	Polisens behov av förstärkning	547
8.5.1	Tillgängliga resurser och polisens möjligheter att stärka polisen utifrån myndighetens egen organisation	547

8.5.2	Hur polisens verksamhet förväntas påverkas i olika situationer	548
8.5.3	Utredningens sammanfattande slutsatser i fråga om polisens behov av förstärkning	551
8.6	Utredningens överväganden och förslag om inrättande av en polisiär förstärkningsresurs	552
8.6.1	Är en förstärkningsresurs ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig?	552
8.6.2	Hur ska resursen bemannas?	554
8.6.3	Ska förstärkningsresursen kunna användas även i fredstid?	573
8.6.4	Vilka uppgifter och befogenheter ska reservpoliserna ha?	577
8.6.5	Utbildning m.m.	585
8.6.6	Utrustning och uniformer	591
8.7	Genomförandet av förslaget och övriga frågor	594
8.7.1	Förslaget förutsätter aktiverad civilplikt för polisverksamhet	595
8.7.2	Förslag om ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen	596
8.7.3	Ledtider innan reservpoliserna kan tas i anspråk	600
8.7.4	Förhållandet mellan polisens möjligheter att kalla in reservpoliser och att begära stöd från Försvarsmakten	603
8.7.5	Valet av författningsform	605
8.7.6	Bemyndigande	606
8.7.7	Personuppgiftsbehandling	607
8.8	Ikraftträdande m.m.	611
9	Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen	613
9.1	Inledning	613
9.2	Övervakning av Sveriges gränser	614

9.3	Begreppen gränskontroll, gränsövervakning och gränsförvaltning	615
9.4	Lagen om gränsövervakningen i krig m.m.	616
9.4.1	Samordnad gränsövervakning	616
9.4.2	En regional verksamhet som länsstyrelsen leder	617
9.4.3	Organisationsplaner m.m.	618
9.4.4	Gränsövervakningspersonalen	621
9.4.5	Gränsövervakningspersonalens befogenheter	622
9.4.6	Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status.....	624
9.5	Tidigare utredningar om den samordnade gränsövervakningens organisation och personalens folkrättsliga status.....	625
9.5.1	Kombattantutredningen.....	625
9.5.2	Gränsövervakningsutredningen.....	628
9.5.3	Försvarsdepartementets promemoria från 2009.....	630
9.6	EU-rättsliga utgångspunkter.....	631
9.6.1	Schengenregelverket.....	631
9.6.2	EU:s gräns och kustbevakningsförordning	640
9.6.3	Tullagstiftningen och annan lagstiftning avseende in- och utförsel av varor över den svenska gränsen	645
9.7	Myndigheter med ansvar enligt nuvarande gränsövervakningslag	648
9.7.1	Polismyndigheten.....	648
9.7.2	Tullverket.....	654
9.7.3	Kustbevakningen	659
9.7.4	Försvarmakten	664
9.7.5	Länsstyrelserna	665
9.8	Myndigheternas befogenheter i ordinarie kontrollverksamhet m.m.	667
9.8.1	Polismyndigheten.....	667
9.8.2	Tullverket.....	670
9.8.3	Kustbevakningen	675

9.8.4	Försvarsmakten	679
9.8.5	Befogenheter utanför svenskt territorium	681
9.9	Övervakning av gränser i våra nordiska grannländer	683
9.9.1	Norge	684
9.9.2	Finland	685
9.9.3	Danmark	686
9.10	Utredningens överväganden kring ett nytt system	687
9.10.1	Ett otidsenligt system som behöver moderniseras.....	687
9.10.2	De civila gränskontrollverksamheterna behöver stärkas.....	689
9.10.3	Myndigheter som bör ingå i ett framtida system	692
9.10.4	Förstärkning bör ske genom en stärkt samverkan	697
9.11	En ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.....	705
9.11.1	Lagens syfte och verksamheten enligt lagen	705
9.11.2	Ansvariga myndigheter.....	709
9.11.3	Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig myndighet.....	711
9.11.4	Samverkan ska ske nationellt och regionalt.....	715
9.11.5	Planeringsdokument	716
9.11.6	Särskilda befogenheter och allmänna förutsättningar för att utöva dem	718
9.11.7	Befogenheter i kontrollverksamhet	722
9.11.8	Befogenheter att ingripa mot brott.....	734
9.11.9	Särskild kontroll.....	744
9.11.10	Personalens folkrättsliga ställning i krig.....	747
9.11.11	Frågor om sekretess och personuppgiftsbehandling	752
9.11.12	Bemyndiganden.....	758
9.11.13	Ikraftträdande.....	760
9.11.14	Följdändringar	761

10	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	765
10.1	Inledning.....	765
10.2	Konsekvenser för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.....	767
10.3	Konsekvenser i förhållande till Sveriges skyldigheter som Natomedlem.....	775
10.4	Kostnadsberäkningar	776
10.4.1	Bedömda kostnader för reservpoliser.....	777
10.4.2	Bedömda kostnader för Försvarsmaktens stöd ...	794
10.4.3	Bedömda kostnader i fråga om helikoptertransporter	802
10.4.4	Bedömda kostnader till följd av stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.....	809
10.5	Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet.....	814
10.6	Konsekvenser för jämställdhet.....	819
10.7	Påverkan på företag.....	821
11	Författningskommentar	823
11.1	Förslaget till lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.....	823
11.2	Förslaget till lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap	838
11.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	862
11.4	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	863
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	864
11.6	Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	865

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:143.....	869

Sammanfattning

Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har viktiga roller i samhället, i beredskapssystemet och i totalförsvaret. Ett motståndskraftigt samhälle förutsätter att myndigheternas beredskap är god. Vi befinner oss nu i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget. De senaste årens händelseutveckling i omvärlden och i Sverige har lett till att säkerhetsläget gradvis har försämrats och att det i dag är mycket allvarligt. Hotbilden mot Sverige och svenska intressen har breddats och säkerhetshoten från främmande makt är påtagligt. Inre och yttre säkerhet har kommit att sammanflätats alltmer och s.k. hybrida hot eller angrepp, som kan inträffa utan att det råder höjd beredskap, är en del av hotbilden. Terrorhotnivån är också fortsatt hög. Dessa omvärldsförändringar och ändrade förutsättningar innebär bl.a. att myndigheternas beredskap måste anpassas och befintliga resurser användas så effektivt som möjligt.

Utredningens uppdrag (dir. 2023:143) har inneburit att överväga och föreslå åtgärder som kan stärka Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beredskap så att de kan genomföra sina uppgifter över hela hotskalan. Beredskapen ska alltså omfatta att kunna hantera kriser eller andra samhällsstörningar som uppstår i både fredstid och vid höjd beredskap och ytterst i krig. I vårt uppdrag har ingått bl.a. att analysera om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas och, oavsett bedömning i sak, föreslå hur en sådan funktion ska utformas och användas samt bedöma om möjligheterna för polisen att kunna begära och få stöd från Försvarsmakten ska utökas och i så fall hur. Vi har även haft att ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polismän ska ha i krig och om gränsövervakningen i krig bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system. Uppdraget har även inneburit att föreslå hur polisens behov av helikoptertransporter ska kunna säkerställas och att ta

ställning till om polisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppgifterna kan stärkas.

Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

Kartläggning av polisens uppgifter i krig

För både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen gäller att myndigheterna har samma grunduppdrag i såväl fred som krig. Vid höjd beredskap och krig ska myndigheterna dock i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Utifrån rådande läge kan omprioriteringar och riktade insatser mot vissa ansvarsområden behöva göras. Vi har i betänkandet redovisat en översiktlig bild av de polisiära uppgifter som vi bedömer tillkommer, ökar eller på annat sätt ändrar karaktär inför eller under krig. För Polismyndighetens del är dessa uppgifter i huvudsak följande:

- upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, skydd av befolkningen m.m. (t.ex. att hantera befolkningsrörelser och medverka vid utrymningar)
- brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet (avseende t.ex. brott enligt s.k. fullmaktslagar och brott av krigsmän samt krigsförbrytelser och sabotage)
- uppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten (t.ex. trafikdirigering och avspärrning i syfte att stödja Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad)
- skydd och bevakning (t.ex. att bidra till skydd och bevakning av skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet samt medverka i personskyddet av den centrala statsledningen)
- gränspoliära uppgifter och samordnad gränsövervakning.

Vissa av de nämnda uppgifterna kan bli aktuella även för Säkerhetspolisen. Några uppgifter som kan komma att bli centrala för Säkerhetspolisen i händelse av höjd beredskap och krig är bl.a. underrättelsearbete, personskydd av den centrala statsledningen, säkerhetsskyddsarbete samt arbete med att förebygga, förhindra,

upptäcka, utreda och beivra bl.a. terroristbrott och brott mot Sveriges säkerhet.

Utöver detta har Polismyndigheten, och i viss utsträckning Säkerhetspolisen, även uppgifter inom det militära försvaret. Uppgifterna framgår av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig. Varje polisman är under krig skyldig att delta i rikets försvar i den utsträckning som anges i kungörelsen.

När polismän deltar i rikets försvar enligt nämnda lag har de folkrättslig ställning som kombattanter. Eftersom polisen ska fortsätta utföra sina ordinarie uppgifter även i händelse av krig innebär regleringen att polisen i en sådan situation kan komma att växla mellan uppgifter av civil och militär karaktär (s.k. temporärt kombattantskap).

Utredningen har i denna del haft i uppgift att bl.a. bedöma konsekvenserna av den svenska ordningen för polisens ställning i krig med särskilt fokus på polisens civila uppdrag och skyddet av civilbefolkningen. Utredningen har också haft i uppgift att bl.a. utreda vilket behov det finns av att polisen ska kunna tas i anspråk för det väpnade försvaret och vilka uppgifter det i så fall bör vara fråga om samt föreslå vilka uppgifter och befogenheter polisen ska ha vid väpnat angrepp.

Lagen om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen ska upphävas

Utredningen bedömer att nuvarande lagstiftning om polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig kan medföra risker för civilbefolkningen och att den inte är fullt ut anpassad efter dagens förutsättningar. Vi anser därför att den bör ändras. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att ha en ordning som innebär att polismän förväntas växla mellan uppgifter av civil och militär karaktär med hänsyn till de effekter som en sådan ordning kan förväntas medföra för polisens civila uppdrag och skyddet av civilbefolkningen. Vi anser att både temporär och permanent kombattantstatus för alla polismän bör undvikas. Det är inte heller lämpligt att införa en ordning som innebär att samtliga polismän har status som kombattanter under inledningen av en konflikt för att efterhand övergå till civil status. Utredningen föreslår därför att lagen

om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen om tillämpningen av lagen ska upphävas. I konsekvens med detta ska också totalförsvarets folkrättsförordning, 21 kap. brottsbalken och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ändras. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

I fråga om vilka uppgifter och befogenheter och därmed vilken folkrättslig ställning polisen ska ha i krig har vi övervägt två olika alternativ. Det ena alternativet är att alla polismän har civil status och det andra är att en avgränsad del av polisens personal är kombattanter. I vår bedömning av vilket av dessa alternativ som är att föredra har hänsyn tagits till bl.a. det militära behovet, den polisiära förmågan, effekten för totalförsvaret samt praktiska och folkrättsliga perspektiv. Vår samlade bedömning är att fördelarna med att alla polismän inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid höjd beredskap och krig har civil status, utför sina ordinarie polisiära uppgifter och har samma polisiära befogenheter som i fred väger tyngre än fördelarna med att en avgränsad del av polisen har kombattantstatus och stridande uppgifter. Vi anser att polismän därför inte bör vara kombattanter. I händelse av krig bör polismän ha samma befogenheter som i fredstid och endast utföra sådana uppgifter som inte kräver att de har kombattantstatus.

Skydd och bevakning

Skydd och bevakning av samhällsviktig verksamhet m.m.

Sedan mitten av 1900-talet fram till i dag har behovet av skydds- och bevakningstjänster ökat. Det har också skett en förskjutning från det allmänna till det privata i fråga om utförandet av skydds- och bevakningsuppgifter. I dag utförs en stor del av dessa uppdrag av privata företag, till skillnad mot tidigare då t.ex. det statligt ägda aktiebolaget Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB) hade en monopolställning när det gällde bevakning av statliga myndigheter m.m. Vid vissa myndigheter och företag utfördes bevakning även av driftvärnsmän som tillhörde de numer avskaffade s.k. driftvärnsförbanden.

I polisens uppdrag ingår vissa skydds- och bevakningsuppgifter. Det handlar för Polismyndighetens del bl.a. om skydd och bevakning med anledning av den brottsförebyggande verksamheten och inom

ramen för polisens ansvar för att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten.

Säkerhetspolisen ansvarar för personskyddet av den centrala statsledningen. Enligt lagen (2014:514) om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder ansvarar myndigheten också för den fysiska säkerheten vid egendom som används som tjänstebostad för statsministern och för vissa andra säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder. Även Polismyndigheten är delaktig i personskyddet av den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen beslutar om och ansvarar för den övergripande utformningen av personskyddet. Myndigheten har också ansvar för ledningen av *närskyddet* (livvakter, tekniska skyddsåtgärder och viss skyddsspanning), medan Polismyndigheten ansvarar för ledningen av *distansskyddet* vid en personskyddsinsats (platsbevakning, färdvägsbevakning, eskort, viss skyddsspanning och andra åtgärder som inte är närskydd).

Säkerhetspolisen har i en hemställan till regeringen anfört att myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag under olika förutsättningar och i hela hotskalan skulle kunna stärkas om skyddslagen (2010:305) ändrades så att Säkerhetspolisen har mandat att tillfälligt besluta om skyddsobjekt för skyddspersoners bostäder eller en byggnad där en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig. Myndigheten har också framfört att man ser ett behov av att kunna besluta tillfälligt om skyddsobjekt i händelse av att myndigheten vid en kris eller vid höjd beredskap skulle behöva omgruppera sin verksamhet till platser som inte redan är skyddsobjekt.

Behovet av skydd och bevakning ökar i kris eller höjd beredskap

I situationer med en ökad hotbild i samhället förväntas både antalet objekt som behöver skydd och bevakning och omfattningen av det skydd och den bevakning som efterfrågas för varje enskilt objekt att öka. Utredningen bedömer att det i en kris- eller krigssituation kan komma att krävas omfattande polisiära resurser för att hantera sådant som faller inom polisens ansvar för skydd och bevakning. En närmare uppskattning av hur stor en sådan ökning kan förväntas bli är enligt vår bedömning dock osäker och påverkas bl.a. av vilken typ av hot det är fråga om, hur länge hotet kvarstår och hur resurs-

tillgången ser ut i fråga om personal inom skydds- och bevakningsbranschen.

Vissa ökade möjligheter att använda annan personal än ordinarie polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter

Utredningen har haft till uppgift att se över hur polisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdrag kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter. I uppdraget har även ingått att bedöma helheten för att på ett så kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt stärka polisens beredskap.

Åtgärder som enligt våra direktiv bör övervägas är om Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra personskyddsuppdraget kan stärkas genom att skyddsvakter i högre utsträckning ska kunna användas för bevakning. Enligt direktiven kan det även övervägas om anställda vid samhällsviktiga verksamheter under vissa omständigheter bör kunna ansvara för skydd av verksamhetens anläggningar, och om det finns förutsättningar för en ordning med inslag liknande den driftsvärnsorganisation som tidigare fanns vid vissa myndigheter och företag.

Utredningen anser att skydd och bevakning – i de fall det bedöms vara lämpligt – bör ingå i uppgifterna för reservpoliserna i den polisiära förstärkningsresurs som vi föreslår ska inrättas. Genom att förstärka Polismyndighetens organisation bör den polisiära förstärkningsresursen också kunna medverka till att Polismyndigheten kan avvara fler ordinarie polismän till de skydds- och bevakningsuppgifter som ankommer på polisen, bl.a. inom ramen för Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet.

Vidare föreslår vi att Säkerhetspolisen ska ges rätt att besluta om tillfälliga skyddsobjekt avseende sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 4 skyddslagen och som används för eller är avsedda för polisverksamhet. Säkerhetspolisen ska dock bara få fatta ett sådant beslut om byggnaden, anläggningen eller området avses att disponeras av myndigheten som alternativ ledningsplats och beslutet inte avser längre tid än nittio dygn. En ny bestämmelse med detta innehåll ska därför införas i skyddsförordningen (2010:523). Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

Vi lämnar däremot inte något förslag om att Säkerhetspolisen bör få besluta om att skyddspersoners bostäder m.m. ska vara skyddsobjekt eller att det ska införas någon ny driftvärnsorganisation. Även om det skulle kunna innebära ökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter om ett sådant förslag skulle införas, anser vi att skälen som talar emot dem väger tyngre än de skäl som talar för.

Slutligen har utredningen identifierat att det finns ett antal angelägna frågeställningar som ligger utanför ramen för vårt uppdrag, men som vi anser bör analyseras närmare i ett annat sammanhang. Några exempel är hur samhällets totala behov av skydd kan säkerställas, vad som ska skyddas, hur befintliga resurser ska prioriteras och skyddsvakters folkrättsliga ställning.

Stöd till polisen från Försvarsmakten

I Sverige har det sedan händelserna i samband med demonstrationen i Ådalen 1931 gällt en mycket restriktiv syn på militär medverkan i polisiär verksamhet. De regelverk som i dag ger Försvarsmakten möjlighet att i vissa situationer lämna stöd till polisen är förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen), förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter (helikopterförordningen), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) samt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen). Stöd i form av insatser som kan innefatta användning av våld eller tvång mot enskilda kan dock endast ges med stöd av sistnämnda lag.

Stöd enligt stödlagen får begäras av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott och ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till. Som huvudregel krävs regeringens medgivande för att en begäran ska få göras. Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

Utredningen har i denna del haft i uppdrag att se över regleringen om Försvarsmaktens stöd till polisen i syfte att stärka polisens beredskap, framför allt i förhållande till den delen av hotskalan som ligger före ett beslut om höjd beredskap.

Utredningens överväganden och principiella utgångspunkter

Den befintliga stödlagen, som endast tillåter stöd som avser terroristbrottslighet, svarar enligt utredningen inte mot dagens hotbild. Utgångspunkten är inte längre att terrorism ensamt är det huvudsakliga hotet i fredstid eller att den militära hotbilden är låg. I det försämrade omvärldsläget och med en alltmer komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen har det blivit allt svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Att ingripanden endast får avse resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till utgör också en begränsning som försvårar möjligheterna att möta en komplex och bred hotbild. Vi anser att nuvarande regelverk behöver bli mer flexibelt i förhållande till oförutsedda hot och inte begränsas till terroristbrottslighet eller resurser av särskilt slag. Däremot har vi inte funnit något utökat behov av stöd i situationer som kräver fysiskt våld för att motverka den systemhotande brottsligheten.

Omvärldsförändringarna, den snabba teknikutvecklingen och en alltmer utbredd, digitaliserad och komplex kriminalitet medför i första hand behov av en ökad kompetens hos polisens personal, framför allt i fråga om it-forensik och teknisk sakkunskap. Hybridhoten består i dag i huvudsak av otillåtna och otillbörliga handlingar, snarare än enskilda handlingar som utgör särskilt allvarlig brottslighet. Även om det inte är militärt stöd som polisen primärt behöver för att möta sådana hot går det inte att utesluta att sådana hot kan komma att innebära, eller ske kombinerat med, brottslighet av en sådan art eller omfattning att de polisiära resurserna inte räcker till. Ett framtida regelverk bör kunna omhänderta även sådana allvarliga situationer. I sådana fall bör polisen som en sista utväg kunna få stöd av Försvarsmakten.

Som grundregel ska militär medverkan i polisiär verksamhet, som kan innebära användning av våld och tvång mot enskilda, inte få förekomma annat än i särskilda undantagsfall som i hög grad avviker från

det normala. En reglering som möjliggör en sådan utökad militär medverkan ska därför även fortsättningsvis vara mycket restriktiv. Försvarsmaktens medverkan vid polisära ingripanden kan enligt utredningen godtas under följande förutsättningar.

- Det ska som grundregel endast vara möjligt att lämna stöd i vissa mycket allvarliga fall när polisens egna resurser är otillräckliga.
- Militär medverkan ska alltid ske under polisens ledning.
- All användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen.
- Stödet får inte vara dimensionerande för Försvarsmakten utan ska rymmas inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser.
- Stödet får inte allvarligt hindra Försvarsmaktens ordinarie verksamhet.

En ny lag och förordning om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall ska införas

Vi föreslår att den nuvarande stödlagen och anknyttande förordning ska upphävas och en ny lag och en ny förordning om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall ska införas. Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Lagen ska gälla under både fred och krig och stödet ska inte begränsas till någon viss typ av resurs.

Stöd ska kunna lämnas för insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot terroristbrottslighet enligt terroristbrottslagen (2022:666), men även annan brottslig verksamhet om det föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Därutöver ska stöd även kunna lämnas för att oskadliggöra obemannade farkoster (drönare m.m.) under förutsättning att det sker i samband med insatser mot brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer.

Förutsättningar för att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska få begära stöd enligt lagen är att

- stödet är nödvändigt och polisens egna resurser är otillräckliga,
- stödet är lämpligt och proportionerligt, och
- regeringen har lämnat sitt medgivande till att stöd begärs (gäller dock inte i brådskande fall när regeringens beslut inte kan avvaktas eller i fråga om stödinsatser som lämnas i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster).

Försvarsmakten är skyldig att lämna begärt stöd om myndigheten har resurser som är lämpliga och om stödet inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet.

Befogenheterna för Försvarsmaktens personal som deltar i en stödinsats är olika långtgående beroende på vilken typ av stödsituation det är fråga om. Vid stödinsatser som syftar till att ingripa mot handlingar som kan utgöra terroristbrott m.m. eller s.k. annan brottslig verksamhet har personalen samma befogenhet som en polisman har enligt polislagen (1984:387) och därutöver rätt att vidta vissa åtgärder enligt rättegångsbalken, bl.a. att gripa personer, ta föremål i beslag, göra husrannsakan och genomföra kroppsvisitation. Vid stödinsatser som syftar till att oskadliggöra obemannade farkoster är befogenheterna mer begränsade.

Vid genomförandet av en stödinsats ska den personal som deltar från Försvarsmaktens sida stå under befäl av en chef inom Försvarsmakten. Personalen och dess chef ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

När det gäller den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt ska vissa begränsningar gälla liksom enligt nuvarande stödlag. En sådan person är skyldig att delta endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda och ska inte få användas för uppgifter vid stödinsatser som kan medföra en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas.

Om Försvarsmakten har beslutat att avslå en stödbegäran ska beslutet kunna överklagas till regeringen av den myndighet som begärt stödet. Beslut om stöd avseende insatser för att oskadliggöra obemannade farkoster ska dock inte kunna överklagas.

Polismyndigheten bemyndigas i förordning att, i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarmakten, meddela föreskrifter om de kvalifikationer som krävs för att den som tillhör Försvarmaktens personal ska ha de befogenheter som anges i den föreslagna lagen när han eller hon deltar i en stödsats enligt lagen samt övriga verkställighetsföreskrifter till lagen.

Den nya lagen och den nya förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Äldre bestämmelser ska gälla även efter ikraftträdandet i fråga om stödsatser som begärts med stöd av den nuvarande stödlagen.

Stödförordningen får en ny bestämmelse om skaderisker

Enligt stödförordningen får Försvarmaktens personal inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Överväganden kring bestämmelserna om vilken risk Försvarmaktens personal tillåts utsättas för vid genomförandet av en stödsats har i viss mån förhindrat samarbete mellan polisen och Försvarmakten och lett till att stöd inte har begärts. Vi föreslår därför att det i stödförordningen ska införas en ny bestämmelse som tar sikte specifikt på hur skaderisken ska beaktas i samband med stöd som lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Den nya bestämmelsen innebär att Försvarmaktens personal i sådana situationer inte får användas för uppgifter som kan medföra att personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör i myndighetens egen ordinarie verksamhet. Ändringen i stödförordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Helikoptertransporter

Nuvarande ordning möter inte polisens behov och är inte ändamålsenlig för det samlade resursutnyttjandet

De helikoptrar som Polismyndigheten har i dag har en begränsad räckvidd och möjligheterna att använda dem för persontransporter är mycket begränsade. För s.k. enkla helikoptertransporter (som i princip inte ställer krav på någon speciell flygprofil) måste svensk polis i första hand förlita sig på Försvarmaktens helikopterstöd.

Även när det gäller s.k. avancerade helikoptertransporter (som ställer krav på en kvalificerad flygprofil, som t.ex. krävs när i- och urlastning behöver ske med rep) är Polismyndigheten i allt väsentligt beroende av andra aktörers helikoptrar.

Enligt helikopterförordningen ska Försvarsmakten stödja polisen med helikoptertransporter om transporten är av större vikt för genomförandet av den polisiära insatsen. Försvarsmaktens personal får dock inte användas i situationer som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Försvarsmakten har i dag två medeltunga helikoptrar som står i beredskap för denna uppgift på helikopterflottiljen i Linköping. De står i beredskap 2 000–4 000 timmar per år för att utnyttjas endast vid något enstaka tillfälle. Uppgiften är dimensionerande för Försvarsmakten, vilket innebär krav på beredskap, planering och övning som går utöver myndighetens egna behov. Beredskapen enligt helikopterförordningen regleras i ett avtal mellan myndigheterna, men på en väsentligt lägre ambitionsnivå än den som Polismyndigheten önskar. Polismyndigheten uppger att den långa framkörningstiden för Försvarsmakten i kombination med de nu gällande beredskapstiderna har bidragit till att de militära helikoptrarna inte efterfrågas för polisiära insatser i någon högre grad.

Försvarsmakten kan även lämna helikopterstöd enligt LSO och stödförordningen. Om helikopterstöd behövs för en insats där det finns en risk för att våld eller tvång kan komma att behöva utövas mot enskilda, exempelvis vid taktiska insatser, får insatsen dock endast ske med stöd av stödlagen (eller när den upphör att gälla, den av oss föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall).

I vårt uppdrag har i denna del ingått att kartlägga och analysera polisens behov av helikoptertransporter samt att kartlägga Försvarsmaktens förmåga att stödja polisen med helikoptertransporter och identifiera eventuella brister med dagens system. Uppdraget har inneburit att lämna förslag på hur polisens behov ska kunna säkerställas.

I avsaknad av detaljerade data avseende Polismyndighetens helikopterinsatser har vi inte kunnat göra en mer ingående bedömning av hur helikopterförmågan bör byggas ut för att bli optimal vad avser omfattning, nödvändiga flygprofiler, beredskap m.m. Vi har inte heller, utifrån de scenarier eller det underlag vi har haft, kunnat

närmare precisera hur stort behovet av helikoptertransporter är eller vilka beredskapstider som krävs.

Polismyndigheten har behov av både enkla och avancerade transporter, som även kan genomföras i en hotfull miljö. Därutöver har myndigheten betonat behovet av att kunna genomföra helikopterburna taktiska insatser tillsammans med Försvarmakten. Även Säkerhetspolisen har ett behov av helikoptertransporter, men stödet är enligt myndigheten under normala omständigheter i större utsträckning planeringsbart. Vi bedömer därför att det inte kräver att Försvarmakten står i särskild beredskap för detta.

Helikopterresurserna är begränsade och beredskapen åt polisen minskar Försvarmaktens möjligheter att utnyttja sina resurser maximalt. Försvarmaktens sammantagna tillgång till medeltung helikopter har minskats bl.a. till följd av utmaningarna med ett av myndighetens helikoptersystem. Försvarmaktens behov av att ha förmåga till medicinsk evakuering vid internationella insatser kvarstår också. Även det förhållandet att Sverige ska inordnas fullt ut i Natos regionala planering får operativa konsekvenser som påverkar Försvarmaktens förutsättningar att lämna helikopterstöd till andra.

Vår bedömning är att det inte tycks finnas resursmässiga förutsättningar för Försvarmakten att på ett tillfredsställande sätt upprätthålla beredskap åt polisen och samtidigt lösa myndighetens egna huvuduppgifter. Den nuvarande ordningen möter inte polisens behov av transporter och är inte heller ändamålsenlig för det samlade resursutnyttjandet av statens helikopterresurser. Däremot anser vi att uppgiften att bistå med planerade skarpa insatser inte kan sägas vara en resurskrävande uppgift för Försvarmakten. Antalet *planerade* insatser med helikopter bör därför kunna utökas väsentligt.

Ledtiderna för att öka helikopterförmågan är betydande

För att kunna bedöma omfattningen på behovet av såväl enkla som avancerade helikoptertransporter och beredskapstiderna krävs en mer omfattande analys. Först när det finns en mer genomarbetad bild går det att värdera möjligheterna till ett samlat resursutnyttjande med andra aktörer. För att Polismyndigheten ska få en förmåga till tidskritiska helikoptertransporter på lite längre sikt krävs även en mer systematisk studie vid polisen som berör både lokali-

seringen av polisiära resurser, sambasering med helikopterflygplats, personal- och underhållsresurser, beredskapskrav och den parallella utvecklingen med ett utökat utnyttjande av obemannade farkoster (UAS).

Utredningen har med hjälp av Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sjöfartsverket försökt identifiera några av de mer betydelsefulla parametrar som bör beaktas i syfte att hitta en lösning som är samhällsekonomiskt försvarbar och som ger ett ändamålsenligt samlat resursutnyttjande tillsammans med polisen. En mer systematisk kartläggning av Polismyndighetens behov bör dock göras tillsammans med Säkerhetspolisen. Ledtiderna är relativt långa för att åstadkomma en lösning där alla förutsättningsskapande delar hänger samman som t.ex. infrastruktur, personalförsörjning, utbildning, beredskap, underhåll m.m.

Med en grundlig behovskartläggning som underlag bedömer vi att man kan överväga att tidigarelägga utfasningen av dagens polis-helikoptrar och anskaffningen av ett nytt större helikoptersystem. En ny lösning bör vara utformad i god tid före 2030–2035 när polisens nuvarande helikoptersystem ska fasas ut. Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen ska ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i uppdrag att analysera det samlade behovet av helikoptrar för polisiära uppgifter som polisen har från och med 2030. Syftet bör vara att polisen får rådighet över en helikopterresurs som på ett ändamålsenligt sätt svarar mot myndighetens samlade behov.

Förslag på åtgärder för att skapa en långsiktig förmåga

Synergieffekterna kan bli stora om aktörer inom den civila statsluftfarten delar helikoptersystem. Däremot bedömer vi att fördelarna med att kombinera civila och militära system är mycket begränsade. Om möjligt bör man även undvika anskaffning av ett unikt helikoptersystem för Polismyndigheten.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Försvarets materielverk i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Sjöfartsverket och MSB sammanställa kravspecifikationer som kan ligga till grund för ett beslut om en möjlig gemensam systemlösning för helikopterförmåga. Kravspecifikationerna ska i första hand möta de fyra myndigheternas behov och i andra hand

bara Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Sjöfartsverkets behov. Inom ramen för uppdraget ska det även ingå att utveckla en gemensam långsiktig strategi för systemförsörjning och underhåll av det gemensamma helikoptersystemet. Redovisningen av uppdraget ska kunna ligga till grund för en preliminär bedömning av en anskaffnings- och underhållskostnad för helikopterförmågan.

Vidare föreslår vi att regeringen ska ge Polismyndigheten och Sjöfartsverket i uppdrag att, i samråd med Säkerhetspolisen, MSB, Transportstyrelsen, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk, utreda om det är möjligt att uppnå ett långsiktigt samlat resursutnyttjande av helikopterflygplatser och annan nödvändig infrastruktur och i så fall hur det bör utformas.

Förslag på åtgärder på kort sikt

Till dess att en långsiktig lösning för polisens transportförmåga finns på plats ska den nu gällande helikopterförordningen fortsätta att gälla. Vi föreslår emellertid att vissa mindre justeringar ska göras i förordningen.

Vidare föreslår vi att en ny förordning ska införas som ger Sjöfartsverket möjlighet att lämna stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i form av transporter med helikopter för genomförande av polisiära insatser. Sjöfartsverket ska lämna sådant stöd om helikopterresursen är lämplig för uppgiften och det inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet. Den nya förordningen och ändringarna i helikopterförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Vi föreslår även att regeringen ska besluta om myndighetsgemensamma uppdrag avseende åtgärder för att på kort sikt säkerställa ett mer ändamålsenligt helikopterstöd.

Reservpolis – en ny polisiär förstärkningsresurs

Utredningen har i denna del haft i uppgift att bl.a. bedöma om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka polisens beredskap. När det gäller polisens behov av förstärkning har utredningen funnit att det saknas underlag för att dra några detaljerade slutsatser om hur polisens personalbehov kan komma att förändras vid frestdida kriser eller i händelse

av höjd beredskap och krig. I höjd beredskap och krig antas emellertid polisverksamheten kunna påverkas i stor utsträckning i fråga om vilka uppgifter som ska lösas, uppgifternas karaktär och hur resurskrävande de är. Polisens verksamhet kan i viss utsträckning förväntas påverkas på liknande sätt även i fredstid, t.ex. precis innan ett beslut om höjd beredskap har fattats eller i andra allvarliga situationer.

Utredningen bedömer att inrättandet av en polisiär förstärkningsresurs kan vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att skyndsamt stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig. Detta förutsätter dock att den bemannas med personer som redan har relevant kompetens. Utredningen föreslår därför att en sådan polisiär förstärkningsresurs ska inrättas. Vi föreslår vidare att personerna som ska bemanna resursen ska kallas reservpoliser och att en ny förordning om reservpoliser ska införas.

Civilplikt efter annan utredning är det verktyg som ska användas för att bemanna den polisiära förstärkningsresursen. Polismyndigheten ansvarar för att genomföra annan utredning. Urvalsgruppen ska bestå av dels personer som tidigare har innehaft anställning som polismän vid Polismyndigheten (och som inte är anställda av Säkerhetspolisen), dels polisstudenter. Bara studenter som går de två sista terminerna på polisutbildningen ska kunna skrivas in och krigsplaceras som reservpoliser. De ska inte genomgå någon grundutbildning som reservpolis. De individer som efter utredningen bedöms lämpliga för att genomföra civilplikt ska i stället direkt skrivas in för sådan tjänstgöring och krigsplaceras hos Polismyndigheten. De personer som ingår i gruppen före detta polismän, men däremot inte personer som ingår i gruppen polisstudenter, ska efter att de skrivits in genomgå repetitionsutbildning.

Som ett komplement till reservpoliserna vid höjd beredskap och krig bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen även sträva efter att med stöd av allmän tjänsteplikt grundad på frivilligavtal krigsplacera civilanställda som lämnar eller har lämnat sin anställning inom myndigheten och som har relevant kompetens.

Vi bedömer att det saknas behov av en reglering om att reservpoliser ska kunna kallas in i andra situationer än vid höjd beredskap eller när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring. På samma sätt som Polismyndigheten i dag använder polismän som avgått med pension som en extra resurs bör myndigheten sträva efter att

träffa frivilliga avtal med personer som tidigare har varit anställda som polismän som möjliggör att dessa vid behov ska kunna tjänstgöra i fredstid.

När det gäller reservpolisernas uppgifter och befogenheter bedömer vi att reservpoliserna bör utföra uppgifter som vilar på Polismyndigheten och inte sådana som vilar på Säkerhetspolisen. Genom att direkt förstärka Polismyndigheten bör resursen dock även kunna utgöra en indirekt förstärkning för Säkerhetspolisen. Vi föreslår även följande.

- En inkallad reservpolis ska anses vara polisman under sin tjänstgöringstid vid Polismyndigheten. Det betyder att en reservpolis då har samma befogenheter som en ordinarie polisman har enligt polislagen och andra författningar. Reservpoliser ska därför läggas till i uppräkningsen av de som ingår i begreppet "polisman" som finns i polisförordningen (2014:1104).
- En reservpolis ska utföra uppgifter som är lämpliga. Vid bedömningen av vilka uppgifter som är lämpliga bör hänsyn tas bl.a. till den rådande situationen som varit anledningen till att reservpolisen kallades in och den enskilde reservpolisens erfarenhet och utbildning. I en sådan bedömning bör även hänsyn tas till risken för att reservpolisen kan komma att skadas samt risken för att reservpolisen kan hamna i en situation där han eller hon kan behöva utöva våld och tvång mot enskilda.
- En reservpolis ska stå under direkt ledning av en förman (en ordinarie polisman).

Utredningens förslag förutsätter att regeringen fattar beslut om aktivering av civilplikt för polisverksamhet som inkluderar en skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomgå repetitionsutbildning. Vi föreslår därför att polisverksamhet läggs till i uppräkningsen som finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktsförordningen) och som reglerar inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras i tiden fram till den 31 december 2028. Efter ett beslut om aktivering av civilplikt för polisverksamhet bör den polisiära förstärkningsresursen successivt kunna börja bemannas. Införandeperioden kan totalt förväntas ta tre år.

Vi föreslår också vissa ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) samt att Polismyndigheten ska få meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen om reservpoliser.

Den nya förordningen om reservpoliser och övriga föreslagna ändringar föreslås träda i kraft den 1 oktober 2026. Ändringen som föreslås i totalförsvarspliktsförordningen ska upphöra att gälla vid utgången av 2028.

En ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten och länsstyrelserna ansvarar i dag enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. för den samordnade gränsövervakningen i krig. Lagen trädde i kraft 1979 i en tid då förutsättningarna för verksamheten var mycket annorlunda jämfört med i dag, bl.a. var strukturen på försvaret mer statisk och Försvarsmaktens resurser många gånger större, många statliga myndigheter hade en regional uppdelning och länsstyrelserna var högsta polismyndighet i länet. Sedan lagens tillkomst har även det säkerhetspolitiska läget svängt, i olika riktningar. Sveriges inträde i EU och Schengensamarbetet har vidare medfört stora förändringar när det gäller rörligheten över gränserna av såväl varor som personer men även brottslighet. Sveriges inträde i Nato är ytterligare en faktor som har betydelse i detta sammanhang. Vi har i den här delen haft i uppdrag att se över lagen och den till lagen anknyttande förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m. och bedöma om gränsövervakningssystemet bör organiseras på ett annat sätt.

Enligt vår bedömning är det uppenbart att nuvarande regelverk om gränsövervakningen i krig m.m. inte längre är ändamålsenligt utan behöver moderniseras. När det gäller övervakningen av vad som passerar Sveriges gränser kan det sägas ha skett en förskjutning på så sätt att tonvikten i dag inte längre ligger på den militära förmågans behov av förstärkning utan snarare på behovet att säkerställa att de civila verksamheterna rörande gränskontroll är välfungerande och effektiva även i ansträngda lägen. Detta understryks av att inre och yttre säkerhet i dag går alltmer in i varandra. För att de

samlade resurserna inom gränskontrollverksamheterna ska ha förutsättningar att användas på ett så effektivt sätt som möjligt i sådana situationer bedömer utredningen att det finns behov av att på något sätt stärka gränskontrollverksamheterna. Vi har bedömt att en särskild organisation med egen ledningsstruktur inte framstår som något ändamålsenligt alternativ och att det nya gränsövervakningssystemet i stället bör bygga vidare på de fredstida strukturerna. Vi anser att en stärkt samverkan mellan berörda myndigheter och en utökad samordning av gränskontrollverksamheterna ger bäst förutsättningar för detta.

Vi föreslår därför att nuvarande lag och förordning ska upphävas och en ny lag och förordning om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap införs. Den nya lagen ska syfta till att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det. Detta ska ske genom en stärkt samverkan mellan berörda myndigheter. Med gränskontrollverksamheter avses de verksamheter hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen som rör in- och utresekontroller av personer, gränsövervakning och kontroller av införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen inklusive viss gränsöverskridande brottslighet.

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska vara ansvariga enligt lagen och skyldiga att samverka med varandra. Myndigheterna ska vidare samråda med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig myndighet och ha ett övergripande ansvar och leda detta samverkansarbete och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Samordningsansvaret medför dock ingen beslutanderätt över övriga myndigheter utan samverkan ska ske inom ramen för respektive myndighets kompetens.

Skyldigheten för myndigheterna att samverka ska gälla i såväl fred som under höjd beredskap. Samverkansarbetet ska delas in i en förberedande fas (s.k. förberedande samverkan) där fokus ligger på förberedande arbete och en aktiv fas (s.k. aktiv samverkan). Samverkan ska aktiveras när det råder höjd beredskap. Regeringen ska dock få besluta att samverkan ska aktiveras även under annan tid om det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ansvariga myndigheter ska i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrel-

serna ta fram gemensamma planeringsdokument som ska ligga till grund för samverkansarbetet enligt lagen.

Utgångspunkten är att myndigheterna ska använda sig av de befogenheter som redan finns i den ordinarie lagstiftningen på aktuella områden. Den föreslagna lagen ska dock innehålla bestämmelser om vissa kompletterande befogenheter för personal hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen och militär personal hos Försvarsmakten. Dessa befogenheter gäller endast under tid då samverkan har aktiverats. Exempelvis ska befogenheterna i samband med in- och utresekontroller i viss begränsad utsträckning utökas. Det införs även vissa befogenheter i samband med gränsövervakning enligt gränskodexen.

Militär personal hos Försvarsmakten ska få befogenheter i samband med personkontroll enligt utlänningslagstiftningen och vid medverkan i Tullverkets kontrollverksamhet. Försvarsmakten ska samtidigt få rätt att bistå Polismyndigheten och Tullverket i dessa verksamheter. Befogenheterna för militär personal får dock endast utövas under förutsättning att det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt och att det sker under direkt ledning av ansvarig myndighet. Militär personal hos Försvarsmakten ska vidare, när den bistår Polismyndigheten eller Tullverket i deras kontrollverksamheter, även ha rätt att ingripa mot brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet. Personalen får vid sådana ingripanden vidta vissa åtgärder enligt rättegångsbalken. Åtgärderna får dock endast vidtas interimistiskt och befogenheterna ska (med undantag för gripande) utövas under direkt ledning av ansvarig myndighet. Dessutom ställs krav på att befogenheterna får utövas endast om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt.

Vidare ska Polismyndigheten under vissa förutsättningar få besluta om s.k. särskild kontroll som innebär att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ske av varje person som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd kommer till eller reser från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet.

När det gäller den folkrättsliga statusen i krig för personal som utför uppgifter med stöd av den föreslagna lagen är utredningens uppfattning att den bör vara civil. Denna personal bör alltså inte vara

kombattanter i krig med undantag för Försvarsmaktens personal som alltid har kombattantstatus liksom kustbevakningstjänstemän under den tid de tas i anspråk av Försvarsmakten. Vi föreslår därför att totalförsvarets folkrättsförordning ska ändras i enlighet med detta.

Vi föreslår vidare bl.a. att regeringen när det råder höjd beredskap ska få meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter i gränskontrollverksamhet som anses nödvändiga med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet.

Den nya lagen och förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 samtidigt som den nuvarande lagen och förordningen om gränsövervakningen i krig m.m. ska upphöra att gälla.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Utredningen lämnar flera författningsförslag och förslag på ett flertal regeringsuppdrag som i många delar är förutsättningsskapande. Kostnaderna för att genomföra själva förslagen är, med undantag för förslaget om införande av en reservpolis, begränsade. Däremot kan stora kostnader uppstå för berörda myndigheter om regeringen i framtiden fattar beslut om att t.ex. anskaffa helikoptersystem eller lämna medgivande till att Försvarsmakten lämnar stöd till polisen enligt den nya lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall. Kostnaderna i samband med sådana beslut är beroende av olika faktorer som t.ex. i fråga om stöd till polisen, hur ofta stöd lämnas och vad stödet avser.

När det gäller vårt förslag om införande av en reservpolis kan även eventuella framtida beslut om beredskaps- eller krigstjänstgöring för reservpoliser leda till höga kostnader, bl.a. för dagpenning. Hur stora sådana kostnader blir är dock helt och hållet avhängigt av hur många reservpoliser som kallas in och hur länge tjänstgöringen pågår.

Framtida beslut kan alltså komma att få såväl begränsade som mycket stora ekonomiska konsekvenser beroende på situationen.

Bedömda merkostnader för reservpolisier

De initiala kostnaderna för *Polismyndigheten* avseende rekrytering, utbildning, utrustning och krigsplacering av reservpoliserna blir under införandeperioden (år 1–3) totalt cirka 287 miljoner kronor. Kostnaderna baseras på att ett visst antal av reservpoliserna utrustas med pistol. För det fall dessa individer i stället skulle utrustas med förstärkningsvapen uppgår den totala kostnaden i stället till cirka 417 miljoner kronor. Utöver dessa kostnader tillkommer även under införandeperioden löpande kostnader för förvaring av utrustning om cirka 8 miljoner kronor per år och kostnader hänförliga till annan utredning, inskrivning och krigsplacering av reservpolisier i gruppen polisstudenter med cirka 10 miljoner kronor per år. Efter införandeperioden blir den årliga kostnaden för att Polismyndigheten ska kunna upprätthålla systemet uppskattningsvis cirka 41 miljoner kronor. Kostnaderna ska finansieras inom ramen för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) med de medel som regeringen aviserat ska tillföras anslaget i syfte att stärka det civila försvaret.

För *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* (PPV) bedöms kostnaderna under införandeperioden för bl.a. information, krigsplacering och reseersättning bli totalt cirka 10 miljoner kronor för att få de första reservpoliserna i gruppen före detta polismän (cirka 4 000 personer) på plats. Utöver dessa kostnader tillkommer även under införandeperioden cirka 3 miljoner kronor per år avseende information och krigsplacering av reservpoliserna i gruppen polisstudenter. Därefter bedöms verkets kostnader på årsbasis bli cirka 6 miljoner kronor. Kostnaderna ska finansieras inom ramen för anslaget 1:6 Totalförsvarets Plikt- och prövningsverk (utg.omr. 6) med medel från den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030.

Försäkringskassan får ökade administrativa kostnader för hantering av familjebidrag och dagpenning till de civilpliktiga reservpoliserna. Uppgiften är avgiftsfinansierad vilket innebär att kostnaderna, inbegripet de egentliga förmånerna, betalas av Polismyndigheten (kostnaden ingår i de kostnader som redovisats för Polismyndighetens del ovan).

Bedömda kostnader för Försvarsmaktens stöd

För att det ska finnas förutsättningar att lämna stöd enligt den nya lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall behöver ett mindre antal försvarsmaktsanställda få nödvändiga kunskaper för att kunna utöva aktuella befogenheter. Merkostnaden för sådana utbildningsinsatser bedöms inte överstiga en miljon kronor och ska finansieras inom befintlig ram för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) och anslaget 1:2 Säkerhetspolisen (utg.omr. 4).

Stöd enligt stödförordningen och stöd enligt den nya lagen med s.k. drönerfall skulle sammantaget kunna komma att kosta Polismyndigheten cirka 2,5–4 miljoner kronor. Antagandet om att verksamheten utökas till följd av utredningens förslag skulle då ge en kostnadsökning för Polismyndigheten på 0,5–1,5 miljoner kronor. Dessa kostnader ska finansieras inom befintliga ramar för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) och anslaget 1:2 Säkerhetspolisen (utg.omr. 4).

Bedömda kostnader i fråga om helikoptertransporter

Den merkostnad som uppstår till följd av att *Försvarets materielverk* bistår i arbetet med att ta fram bedömningsunderlag avseende en gemensam anskaffning av helikoptersystem bedöms motsvara mindre än en årsarbetskraft. Kostnaden ska finansieras inom befintlig ram för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4).

Kostnaderna för *Sjöfartsverkets* stöd med helikoptertransporter åt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bedöms som högst uppgå till 8 miljoner kronor på årsbasis varför det bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Det stöd som Sjöfartsverket lämnar ska finansieras genom självkostnadsprissättning. Finansiering ska därför ske genom att kostnaderna belastar myndigheternas respektive anslag 1:1 Polismyndigheten och 1:2 Säkerhetspolisen (utg.omr. 4).

Bedömda merkostnader till följd av stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

De administrativa kostnaderna kommer i viss mån att öka för myndigheterna. Det uppstår dock inga betydande kostnadsökningar i förhållande till de krav som nuvarande lagstiftning ställer på dem. För *länsstyrelserna* bedöms kostnadsansvaret minska. Kostnaden bedöms bli cirka 1–2,5 miljoner kronor vardera för *Tullverket*, *Kustbevakningen*, *Försvarmakten* och *Polismyndigheten*. Översyner och kompletteringar av befintliga utbildningar bedöms medföra en lägre engångskostnad hos samtliga berörda myndigheter. All finansiering ska ske med anslagsmedel från den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030. Kostnaderna ska alltså finansieras inom ramen för anslaget 1:2 Polismyndigheten (utg.omr. 4), anslaget 1:2 Tullverket (utg.omr. 3), anslaget 2:1 Kustbevakningen (utg.omr. 6) och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (utg.omr. 6).

Vissa övriga konsekvenser

Vissa av våra förslag får även konsekvenser för bl.a. *enskildas grundläggande fri- och rättigheter* samt *brottslighet och det brottsförebyggande arbetet*.

Förslagen till lagen om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall och lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap innebär att viss personal hos berörda myndigheter får i viss mån utökade befogenheter att använda olika tvångsåtgärder och våld. Även militär personal hos Försvarmakten föreslås få utökade sådana befogenheter, som dock inte går utöver det som gäller för polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän. Vi anser att föreslagna befogenheter är nödvändiga för att ansvariga myndigheter på ett effektivt och säkert sätt ska kunna trygga gränskontrollverksamheterna, övervakningen av rikets gränser och bekämpa och skydda samhället från mycket allvarlig brottslighet i mycket ansträngda lägen. Det allmännas intresse av detta väger enligt oss mycket tungt. Vi bedömer att ändamålen med förslagen är godtagbara, att begränsningarna i den enskildes fri- och rättigheter är proportionerliga och att förslagen därför är förenliga med regeringsformen och den europeiska konventionen angående

skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

När det gäller förslagets konsekvenser för *brottslighet och det brottsförebyggande arbetet* ger förslaget om att poliser inte längre ska ha kombattantstatus polisen ökade förutsättningar för att lösa sitt civila grunduppdrag i krig. Detta kan därmed leda till positiva konsekvenser för det brottsbekämpande uppdraget under höjd beredskap och krig. Även förslaget om att införa en reservpolis-resurs ger Polismyndigheten ökade förutsättningar att bekämpa brottslighet och arbeta brottsförebyggande under höjd beredskap och krig. Den resursminskning som uppstår i fredstid på grund av de åtaganden som följer med att utbilda och öva alla reservpoliser riskerar naturligtvis att påverka förutsättningarna för den fredstida brottsbekämpningen negativt. Detta framstår dock som hanterbart och försvarbart för att förmågan att bekämpa brottslighet i krig ska kunna byggas upp.

Förslaget om en ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap bedöms bidra till ökade förutsättningar att bekämpa viss allvarigare brottslighet och att arbeta brottsförebyggande under höjd beredskap och krig. Likaså bedömer vi att den föreslagna lagen om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall ger bättre förutsättningar att bekämpa särskilt allvarlig brottslighet, vilket är betydelsefullt i det försämrade omvärldsläget där det har blivit allt svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet. Däremot får våra förslag inte några direkta konsekvenser för det brottsbekämpande uppdraget avseende den systemhotande organiserade brottsligheten.

Vidare har framför allt förslaget om införandet av en reservpolis även konsekvenser i förhållande till *Sveriges skyldigheter som Nato-medlem*. Reservpoliser kan bidra till att förstärka den polisiära förmågan och uppbyggnaden av det civila försvaret och kan därmed underlätta för Sverige att leva upp till Natos förmågekrav. Samtidigt innebär vissa av våra förslag om att polismän ska ha civil status och att det i "gränsövervakningen" inte längre ska ingå några stridande uppgifter att färre personer kan tas i anspråk inom det militära försvaret, vilket kan påverka vad Sverige i dessa delar kan bidra med som allierad.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om Försvarmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

Insatser som stöd får lämnas för

2 § Stöd enligt denna lag får avse insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot

1. en handling som kan utgöra *terroristbrott* enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott, och

2. *annan brottslig verksamhet* om det föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet.

3 § Stöd enligt denna lag får även avse insatser för att förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot handlingar som kan utgöra brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer i syfte att *oskadliggöra obemannade farkoster*.

Förutsättningar för och beslut om stöd

4 § Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får begära stöd enligt denna lag.

5 § Stöd får endast begäras om

1. det är nödvändigt och polisens egna resurser är otillräckliga,
2. det är lämpligt och proportionerligt, och
3. regeringen har lämnat sitt medgivande till att stödet begärs.

Regeringens medgivande enligt första stycket behöver dock inte inhämtas

1. om det är fråga om en stödinsats enligt 2 § och insatsen är så brådskande att regeringens medgivande inte kan avvaktas, eller
2. om det är fråga om en stödinsats enligt 3 §.

6 § I en begäran om stöd ska det framgå den tid under vilken stödinsatsen får pågå som längst.

7 § Försvarsmakten ska lämna begärt stöd om

- myndigheten har resurser som är lämpliga och
- det inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet.

Försvarsmaktens befogenheter och deltagande i insatser

8 § Vid en stödinsats ska den personal som deltar i insatsen stå under befäl av en chef inom Försvarsmakten. Personalen och dess chef ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

9 § Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i verksamhet enligt denna lag endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda. Han eller hon får inte användas för uppgifter vid stödinsatser som kan medföra en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas.

10 § När den som tillhör Försvarsmaktens personal deltar i en stödinsats enligt 2 § har han eller hon samma befogenhet som en polisman har enligt polislagen (1984:387).

Han eller hon har i övrigt samma befogenhet som en polisman har att

1. gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken,
2. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken,
3. vidta åtgärder för att kunna genomföra biometrisk autentisering enligt 27 kap. 17 f § rättegångsbalken,
4. göra husrannsakan enligt 28 kap. 1–3 och 5 §§ rättegångsbalken,
5. genomföra genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b, 10 d och 10 f §§ rättegångsbalken och
6. genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt 28 kap. 11–13 a §§ rättegångsbalken.

11 § När den som tillhör Försvarsmaktens personal deltar i en stödinsats enligt 3 § har han eller hon samma befogenhet som en polisman har enligt

- 10 § första stycket 1–4 och 7 polislagen (1984:387),
- 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken (gripa personer) och
- 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (ta föremål i beslag).

Befogenheten enligt 10 § första stycket 4 polislagen gäller dock endast vid beslag.

12 § Vid utövandet av befogenheter enligt denna lag gäller det som föreskrivs i 8 § polislagen (1984:387) om behov och proportionalitet.

Vid utövandet av befogenheter enligt 10 § andra stycket och 11 § första stycket andra och tredje strecksatserna gäller det som föreskrivs i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter för den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten i samma utsträckning som för en polisman.

Regeringens prövning och övriga bestämmelser

13 § Regeringen beslutar om medgivande enligt 5 §.

Den myndighet som med stöd av 5 § andra stycket 1 har avstått från att inhämta regeringens medgivande ska omedelbart underrätta regeringen om detta. Regeringen ska pröva om myndighetens beslut att begära stöd ska bestå.

14 § Om Försvarsmakten har beslutat att avslå en begäran om stöd i fråga om stödinsatser enligt 2 § kan beslutet överklagas till regeringen av den myndighet som har begärt stödet.

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
 3. Äldre bestämmelser ska gälla även efter ikraftträdandet av denna lag i fråga om stödinsatser som har begärts med stöd av lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

1.2 Förslag till lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om stärkt samverkan mellan Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten och de civilområdesansvariga länsstyrelserna i fråga om verksamheter inom gränskontroll (gränskontrollverksamheter).

Samverkan enligt denna lag ska ske i syfte att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det.

2 § I lagen finns även bestämmelser om särskilda befogenheter för polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och militär personal hos Försvarsmakten.

Ansvariga myndigheter

3 § Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska samverka med varandra enligt denna lag.

Samverkan ska ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Samordningsansvarig myndighet

4 § Polismyndigheten är samordningsansvarig myndighet och ska leda samverkansarbetet mellan ansvariga myndigheter och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Samverkan nationellt och regionalt

5 § Samverkan enligt denna lag ska ske både nationellt och regionalt.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att samordning sker regionalt i länen.

Förberedande och aktiv samverkan

6 § Samverkan enligt denna lag ska ske i en förberedande fas (förberedande samverkan) och en aktiv fas (aktiv samverkan).

7 § Aktiv samverkan ska ske under höjd beredskap. Är höjd beredskap begränsad till en del av landet ska samverkan aktiveras endast i den del av landet där beredskapen är höjd.

Regeringen får besluta att samverkan ska aktiveras även under annan tid än under höjd beredskap om det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Samverkan är förberedande under tid då den inte är aktiverad.

Samordningsplaner

8 § Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna ta fram ett gemensamt nationellt planeringsdokument (nationell samordningsplan) och gemensamma regionala planeringsdokument (regionala samordningsplaner).

Särskilda befogenheter

9 § I 10–23 §§ finns bestämmelser om särskilda befogenheter m.m. för personal hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen och militär personal hos Försvarsmakten som deltar i verksamhet enligt denna lag. Befogenheterna gäller endast under tid då samverkan har aktiverats enligt 7 §.

10 § Befogenheterna enligt denna lag inskränker inte de bestämmelser om befogenheter som finns i andra författningar.

11 § Ingripanden med stöd av denna lag ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet.

*Befogenheter i kontrollverksamhet***12 §** En polisman får

1. i samband med en utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna begära att en utlänning visar pass eller annan legitimationshandling och i övrigt lämna de upplysningar och visar de handlingar som är nödvändiga för att ta reda på utlänningens identitet,

2. i samband med en utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna med samma befogenheter som gäller vid inresekontroll enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) kroppsvisitera en utlänning, undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet samt undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel för att kontrollera att utresa sker i enlighet med kodexen,

3. i samband med gränsövervakning enligt kodexen om Schengen-gränserna förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena och i detta syfte begära att personen stannar kvar för utredning, dock inte längre än nödvändigt, samt hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för sådan utredning, och

4. i samband med gränsövervakning enligt kodexen om Schengen-gränserna genomföra kroppsvisitation, undersöka bagage, handresgods, handväskor och liknande och undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar, båtar, fartyg och andra transportmedel i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på en persons identitet i syfte att förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena. Vid genomförande av kroppsvisitation ska bestämmelserna i 9 kap. 2 § tredje till femte styckena utlänningslagen tillämpas.

13 § En särskilt förordnad passkontrollant får

1. vidta samma åtgärder som en polisman får enligt 12 §, förutom åtgärden enligt 12 § 3 att hålla kvar den som vägrar stanna kvar för utredning, och

2. begära att en utlänning stannar kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna enligt 9 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (2005:716), dock inte längre än nödvändigt.

14 § En tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman får efter begäran om biträde från Polismyndigheten

1. vidta samma åtgärder som en polisman får enligt 12 § och

2. med samma befogenheter och skyldigheter som en polisman har enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna.

En kustbevakningstjänsteman har när han eller hon medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen (2024:710) även motsvarande befogenheter som en tulltjänsteman har enligt 6 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen att kroppsvisitera en person i samband med en kontroll. En sådan kroppsvisitation ska protokollföras i enlighet med 6 kap. 4 § andra och tredje styckena samma lag.

15 § Försvarsmakten får bistå Polismyndigheten vid kontrollverksamhet enligt utlänningslagstiftningen. Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten har då samma befogenheter som en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman har enligt 9 kap. 1, 2 § andra stycket, 4 a, 8 b–8 d och 8 f §§ och 10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) och denna lag när de bistår Polismyndigheten vid en sådan kontroll.

Försvarsmakten får bistå Tullverket vid kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen (2024:710). För Försvarsmakten samt militär personal hos Försvarsmakten som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet gäller det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§, 4 kap. 2–7 §§ och 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen.

16 § Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten har i samband med utövande av befogenheter enligt 15 § första stycket samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen (1984:387).

Befogenheterna i första stycket och 15 § får dock endast utövas under förutsättning att

1. det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt och att
2. det sker under direkt ledning av ansvarig myndighet.

Befogenheter att ingripa mot brott

17 § Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten har i samband med utförande av uppgifter enligt 15 § samma befogenheter som en polisman att

1. enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder, om det är av betydelse för utredningen av brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet, samt enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken ålägga någon att följa med till förhör och ta med någon till förhör i anledning av sådana brott,

2. enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken begära att den som ska förhöras med stöd av första punkten lämnar ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig och vid vägran tillfälligt omhändertar utrustningen samt under vissa förutsättningar utföra kroppsvisitation för att söka sådan egendom,

3. enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa någon som det finns skäl att anhålla för brott som avses i första punkten,

4. enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag på grund av brott som avses i första punkten,

5. enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken besluta om husrannsakan samt enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om brott som avses i första punkten.

Befogenheterna i första stycket får endast utövas under förutsättning att

1. det inte utan fara kan avvaktas att en polisman, en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman utför åtgärden,
2. det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt, och att
3. det sker under direkt ledning av ansvarig myndighet.

Befogenheten att gripa någon enligt första stycket 3 får dock utövas även om det inte kan ske under direkt ledning av ansvarig myndighet.

18 § Vid utövandet av befogenheter enligt 17 § gäller det som föreskrivs i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter för den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten i samma utsträckning som för en polisman.

19 § Militär personal hos Försvarsmakten får i samband med ett förhör som hålls i Försvarsmaktens lokaler eller transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Protokoll ska föras över ingripande enligt första stycket. Det som föreskrivs i 27 § polislagen (1984:387) gäller då i tillämpliga delar.

20 § I samband med utövande av befogenheter enligt 17 och 19 §§ har den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen (1984:387).

Särskild kontroll

21 § Polismyndigheten får besluta om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av varje person som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd kommer till eller reser från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet (särskild kontroll).

En särskild kontroll får beslutas endast om

1. det finns anledning att anta att en person eller flera personer, som med transportmedlet eller under tidrymden kommer till eller reser från orten eller platsen, har begått eller står i begrepp att begå ett brott som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet,

2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämmd person eller en mindre krets av personer, och

3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet ska kunna ske.

Polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten får utföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning efter Polismyndighetens beslut enligt denna paragraf.

22 § Protokoll ska föras över kroppsbesiktning enligt 21 §. Protokoll ska även föras över kroppsvisitation enligt samma paragraf som innefattar en undersökning av en persons kläder. Av protokollet ska det framgå

1. vem som fattade beslutet,
2. vem eller vilka som deltog i undersökningen och när den genomfördes,
3. vem åtgärden riktade sig mot, och
4. vad som i övrigt förekom vid åtgärden.

Vid en kroppsvisitation enligt 21 § som innebär att väskor eller andra föremål som någon bär med sig genomsöks behöver ett protokoll upprättas endast om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.

Den som genomfört kroppsbesiktningen eller kroppsvisitationen ansvarar för att protokoll upprättas.

23 § I samband med en särskild kontroll enligt 21 § har polismän, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten de befogenheter som framgår av 28 kap. 13 a § rättegångsbalken att

1. hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas, och
2. ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.

Kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning och kroppsbesiktning ska verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i transportmedel. Om den som ska undersökas eller den som ska verkställa undersökningen begär det, och det kan ske utan större omgång, ska undersökningen göras i vittnens närvaro. I övrigt gäller det som sägs i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena rättegångsbalken om verkställighet.

Bemyndigande

24 § När det råder höjd beredskap får regeringen meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter i gränskontrollverksamhet som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om samverkan.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 3 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

3 §¹

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten.

Krigsmän är dessutom

1. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar,

2. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),

3. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten.

1. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),

2. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och

3. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:308.

1.4 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 ska upphöra att gälla vid utgången av december 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Häri genom föreskrivs att 29 § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med stöd i lag berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a §, 13 § och 19 § första stycket 2 gäller också en ordningsvakt. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, gäller att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till ordningsvakter att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta gäller under förutsättning att en förman enligt 15 § första stycket har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32). I fråga om en tulltjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i tullbefogenhetslagen (2024:710).

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32). I fråga om en tulltjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i tullbefogenhetslagen (2024:710). *I fråga om befogenheter för personal hos Försvarsmakten finns särskilda*

¹ Senaste lydelse 2024:725.

*bestämmelser i lagen (2026:000)
om Försvarsmaktens stöd till poli-
siär verksamhet i särskilda fall.*

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver det som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,

2. *polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar,*

3. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),

4. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och

5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

2. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),

3. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och

4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:307.

1.7 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585)

dels att 3 kap. 4 och 18 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 3 b och 4 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 b §

En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 13 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass som reservpolis ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

4 §¹

Säkerhetsprovningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska provas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som provningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c eller 4 d §.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c, 4 d eller 4 e §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den provades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

¹ Senaste lydelse 2023:390.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

4 e §

I de fall som avses i 3 b § görs bedömningen enligt 4 § av Polismyndigheten. Samma sak gäller i fråga om säkerhetsprövning som görs inför inskrivning och krigsplacering av de totalförsvarspliktiga som avses i 3 b §.

18 a §²

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig *som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Kravet gäller inte heller en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen.*

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig
– *som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,*
– *som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen, eller*
– *som avses i 3 b §.*

Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Undantaget gäller endast för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

² Senaste lydelse 2023:390.

1.8 Förslag till förordning om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till lagen (2026:000) om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.

2 § Rikspolischefen och biträdande rikspolischefen vid Polismyndigheten samt säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen vid Säkerhetspolisen är för respektive myndighets räkning behöriga att begära Försvarsmaktens stöd enligt lagen (2026:000) Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.

En begäran om stöd ska lämnas till Högkvarteret (Försvarsmakten).

Överbefälhavaren eller den som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare och som har en befattning för vilken regeringen har beslutat om placering är behörig att fatta beslut om stöd för Försvarsmaktens räkning.

3 § Försvarsmakten ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stöd lämnas till polisen. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska stå för sina egna kostnader för övning.

4 § Polismyndigheten får, i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarsmakten, meddela föreskrifter om de kvalifikationer som krävs för att den som tillhör Försvarsmaktens personal ska ha de befogenheter som anges i lagen (2026:000) om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av den lagen.

5 § Polismyndigheten får, i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarsmakten, meddela övriga föreskrifter om verkställigheten av lagen (2026:000) om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

3. Äldre bestämmelser ska gälla även efter ikraftträdandet av denna förordning i fråga om stödinsatser som har begärts med stöd av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

1.9 Förslag till förordning om Sjöfartsverkets stöd till polisen med helikoptertransporter

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om Sjöfartsverkets stöd till polisen i form av transporter med helikopter för genomförande av polisiära insatser.

2 § Sjöfartsverket ska på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämna stöd med helikoptertransporter om resursen är lämplig för uppgiften. Sjöfartsverket får dock avslå en begäran om stödet allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet.

3 § Sjöfartsverket ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stöd lämnas till polisen.

4 § Sjöfartsverket får, efter att ha hört Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.10 Förslag till förordning om reservpoliser

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om reservpoliser. Med reservpoliser avses personer som tjänstgör som polismän hos Polismyndigheten med civilplikt enligt denna förordning.

Inkallelse av reservpoliser

2 § I 4 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns bestämmelser om fullgörande av civilplikt. I enlighet med dessa bestämmelser får reservpoliser kallas in till Polismyndigheten för

- krigstjänstgöring, om det råder höjd beredskap, och
- beredskapstjänstgöring, om regeringen har beslutat om sådan tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt.

Regeringen beslutar enligt 4 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt hur många totalförsvarspliktiga som för varje tillfälle ska kallas in till sådan krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring och när tjänstgöringen ska upphöra.

Uppgifter och befogenheter

3 § Av 2 § polisförordningen (2014:1104) framgår att en reservpolis är polisman under sin tjänstgöringstid vid Polismyndigheten.

4 § En reservpolis ska utföra sådana uppgifter som ankommer på Polismyndigheten enligt 2 § polislagen (1984:387), under förutsättning att uppgifterna är lämpliga.

Bedömningen av vilka uppgifter som är lämpliga ska utgå ifrån den situation som föranlett att reservpolisen kallades in och reservpolisens erfarenheter och utbildning samt andra relevanta omständigheter.

5 § När en reservpolis deltar i polisverksamhet ska han eller hon stå under direkt ledning av en förman som är ordinarie polisman.

Utredning och utbildning

6 § I syfte att utreda och bedöma en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra civilplikt som reservpolis får Polismyndigheten utföra utredning enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och 4 kap. 5 § andra stycket förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Utredning enligt första stycket får endast utföras med en totalförsvarspliktig som

- tidigare har innehaft anställning som polisman vid Polismyndigheten och som inte är anställd vid Säkerhetspolisen eller som
- genomgår grundutbildning till polisman enligt förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman.

Att den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får skrivas in för sådan tjänstgöring framgår av 3 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt. I fråga om en totalförsvarspliktig som genomgår grundutbildning till polisman får dock endast den som med godkänt resultat har genomfört minst tre terminer skrivas in som reservpolis.

7 § Polismyndigheten ansvarar för utbildningen av reservpoliser.

Bestämmelser om utbildning av civilpliktiga finns även i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Övriga bestämmelser

8 § Reservpoliser ska kunna särskiljas genom tjänstetecken.

9 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.11 Förslag till förordning om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning finns bestämmelser som ansluter till lagen (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.

2 § Den samordningsansvariga myndigheten ska vid förberedande samverkan särskilt

- ta initiativ till att gemensamma samordningsplaner tas fram,
- ta initiativ till att samordna planering och övriga förberedelser mellan Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten,
- i samråd med Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten utveckla gemensamma metoder och rutiner m.m. för hur samordning ska ske,
- verka för att nödvändig utbildning och övning gemensamt tas fram och genomförs, samt
- se till att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

3 § Den samordningsansvariga myndigheten ska vid aktiv samverkan särskilt

- se till att myndigheterna, vid behov, samordnar sina verksamheter i enlighet med den planering och de förberedelser som gjorts i den förberedande fasen,
- se till att det alltid finns en aktuell gemensam lägesbild och att alla ansvariga myndigheter inklusive de civilområdesansvariga länsstyrelserna får del av den,
- säkerställa att fortlöpande kontakter sker mellan den regionala och nationella nivån och att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna, samt
- vid behov utse en chef att leda samordnade insatser.

4 § Den nationella och de regionala samordningsplanerna ska bl.a. innehålla

1. en planering för hur samverkan ska bedrivas och organiseras under den förberedande respektive den aktiva fasen,
2. en planering för vilka förberedelser som behöver göras under den förberedande fasen inklusive övning och utbildning av personal, och
3. en planering för hur gränskontrollverksamheterna ska samordnas under den aktiva fasen.

Samordningsplanerna ska ses över löpande.

5 § Polismyndigheten får efter samråd med Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten meddela de ytterligare föreskrifter om samverkan som bedöms nödvändiga.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m.

1.12 Förslag till förordning om upphävande av kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig

Härigenom föreskrivs att kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig ska upphöra att gälla vid utgången av december 2026.

1.13 Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Härigenom föreskrivs att 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Utöver vad som följer av 2 § ska följande anses som kombattanter.

1. Polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar.

2. De som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305).

3. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

4. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

1. De som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305).

2. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2012:487.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning. Under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 får civilplikten dock enbart fullgöras inom följande verksamheter:

– räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, *och*
– drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

– räddningstjänst som kommunerna ansvarar för,
– drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet,
och

– *polisverksamhet.*

Att värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten framgår av 1 kap. 5 § första stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2023:917.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förordningsförslag Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning. *Under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 får civilplikten dock enbart fullgöras inom följande verksamheter:*

- räddningstjänst som kommunerna ansvarar för,
- drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet, och
- polisverksamhet.

Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning.

Att värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten framgår av 1 kap. 5 § första stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

¹ Senaste lydelse 2026:000.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:3) om gränstullsamarbete med Finland

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2000:3) om gränstullsamarbete med Finland ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelserna i 2–10 §§ lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat *skall* tillämpas vid gränstullsamarbete med Finland om inte annat särskilt föreskrivs i denna förordning. Från gränstullsamarbetet undantas verksamhet enligt *lagen* (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m.

Bestämmelserna i 2–10 §§ lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat *ska* tillämpas vid gränstullsamarbete med Finland om inte annat särskilt föreskrivs i denna förordning. Från gränstullsamarbetet undantas verksamhet enligt *lagen* (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:604) om gränstullsamarbete med Danmark

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2000:604) om gränstullsamarbete med Danmark ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelserna i 2–5 §§, 8 § första stycket och 10 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat *skall* tillämpas vid gränstullsamarbete med Danmark om inte annat särskilt föreskrivs i denna förordning. Från gränstullsamarbetet undantas verksamhet enligt *lagen* (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

Bestämmelserna i 2–5 §§, 8 § första stycket och 10 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat *ska* tillämpas vid gränstullsamarbete med Danmark om inte annat särskilt föreskrivs i denna förordning. Från gränstullsamarbetet undantas verksamhet enligt *lagen* (2026:000) om *stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Försvarsmaktens personal får inte användas för uppgifter enligt denna förordning som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

Särskilda bestämmelser som gäller i fråga om stöd som lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns i 10 a §.

10 a §

När stöd lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt denna förordning får Försvarsmaktens personal inte användas för uppgifter som kan medföra att personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör i myndighetens egen ordinarie verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1054) om gränstullsamarbete med Norge

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2002:1054) om gränstullsamarbete med Norge ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelserna i 2–13 §§ lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat *skall* tillämpas vid gränstullsamarbete med Norge om inte annat särskilt föreskrivs i denna förordning. Från gränstullsamarbetet undantas verksamhet enligt *lagen* (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

Bestämmelserna i 2–13 §§ lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat *ska* tillämpas vid gränstullsamarbete med Norge om inte annat särskilt föreskrivs i denna förordning. Från gränstullsamarbetet undantas verksamhet enligt *lagen* (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.20 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)

Härigenom föreskrivs i fråga om skyddsförordningen (2010:523)

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Säkerhetspolisen får besluta enligt 18 § skyddslagen (2010:305) i frågor om skyddsobjekt som gäller sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 4 skyddslagen och som används eller är avsedda för polisverksamhet. Ett sådant beslut får dock endast fattas om byggnaden, anläggningen eller området avses att disponeras av myndigheten som alternativ ledningsplats och beslutet inte avser längre tid än nittio dygn.

3 §¹

I andra fall än de som framgår av 2 §, beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Detta gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden.

I andra fall än de som framgår av 2 och 2 a §§, beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Detta gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden.

I fråga om fartyg som används för transport av kärnämnen beslutar länsstyrelsen i det län där fartyget har sin hemort.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2026.

¹ Senaste lydelse 2019:1169.

1.21 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)

Härigenom föreskrivs att 2 § polisförordningen (2014:1104) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, *biträdande rikspolischefen* säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen *samt en inkallad reservpolis enligt förordningen (2026:000) om reservpoliser.*

Om någon som anges i första stycket inte uppehåller sin befattning som polisman, gäller inte bestämmelser om polisman honom eller henne. Sådana bestämmelser gäller inte heller den som anställs enligt 5 § 1 innan han eller hon har genomgått den utbildning som föreskrivs där.

Av 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen följer att det som föreskrivs om polisman också tillämpas på den som fullgör uppgifter som militärpolisman.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2020:17.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Vid beredskapslarm ska följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- *lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.*,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., och

¹ Senaste lydelse 2022:563.

– lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 6–11 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och 10–12 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser omedelbart ska tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket

Härigenom föreskrivs att 8 b och 20 §§ förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §¹

Tullverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I lagen (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap finns bestämmelser om Tullverkets ansvar och deltagande i verksamhet enligt lagen.

20 §²

Tullverket får meddela föreskrifter om

1. beväpning av tulltjänstemän för sådana situationer som avses i 24 kap. brottsbalken,

2. klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i Tullverkets verksamhet,

3. beväpning av tulltjänstemän för uppgifter som regleras i lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m., och

4. användningsområdet för Tullverkets heraldiska vapen.

2. klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i Tullverkets verksamhet, och

3. användningsområdet för Tullverkets heraldiska vapen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2022:565.

² Senaste lydelse 2024:776.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:113) om Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:113) om Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter

dels att 3 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna förordning finns bestämmelser om Försvarmaktens stöd till polisen i form av transporter med helikopter.

Denna förordning gäller inte för sådant stöd som regleras i lagen (2026:000) om Försvarmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.

4 §

En enhet inom Försvarmakten som lämnar stöd enligt denna förordning ska stå under befäl av en militär chef. När stödet lämnas ska enheten och dess chef stå under direkt ledning av *den myndighet som begärt stödet.*

En enhet inom Försvarmakten som lämnar stöd enligt denna förordning ska stå under befäl av en militär chef. När stödet lämnas ska enheten och dess chef stå under direkt ledning av *Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen ska införas en ny paragraf, 10 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 b §

I lagen (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap finns bestämmelser om myndighetens ansvar och deltagande i verksamhet enligt lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.26 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 15 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

15 b §

Totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller som har krigsplacerats med civilplikt enligt samma lag och för vilka krav på samtycke till registerkontroll inte gäller enligt 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska få information av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk eller Polismyndigheten om att befattningen är placerad i säkerhetsklass och att registerkontroll kommer att göras.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har även uppgifter och befogenheter som framgår av förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

I 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap finns bestämmelser om att de civilområdesansvariga länsstyrelserna inför och vid höjd beredskap ska lämna underlag till Försvarsmakten.

I lagen (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap finns bestämmelser om de civilområdesansvariga länsstyrelsernas ansvar och deltagande i verksamhet enligt lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Myndigheten är samordningsansvarig enligt lagen (2026:000) om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och allmän bakgrund

2.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en kort redogörelse för utredningens uppdrag och arbete samt betänkandets disposition (avsnitt 2.2). Som en gemensam bakgrund till övriga kapitel i betänkandet följer i avsnitten 2.3–2.5 därefter en översiktlig beskrivning av inriktningen av totalförsvaret i ljuset av en förändrad hotbild och ett försämrat omvärldsläge. Vi redogör även för grunderna för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Därefter följer beskrivningar av Försvarsmaktens organisation och uppgifter, totalförsvarsplikten samt de grundläggande rättsliga utgångspunkterna i kris och krig (avsnitten 2.6–2.8). När vi i betänkandet använder begreppet ”polisen” syftar vi på både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

2.2 Utredningens uppdrag och arbete

2.2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att genomföra sina uppgifter vid kriser och andra samhällsstörningar i fredstid samt vid höjd beredskap och krig. Syftet är att stärka polisens beredskap. I uppdraget ingår bl.a. att

- analysera om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas och, oavsett bedömning i sak, föreslå hur en sådan funktion ska utformas och användas,

- bedöma om möjligheterna för polisen att kunna begära och få stöd från Försvarsmakten ska utökas och i så fall hur,
- ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polisen ska ha i krig,
- bedöma om gränsövervakningen i krig bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system,
- föreslå hur polisens behov av helikoptertransporter ska kunna säkerställas,
- ta ställning till om polisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Direktiven för utredningen (dir. 2023:143) finns i bilaga 1.

2.2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i oktober 2023. Under arbetets gång har vi haft regelbundna sammanträden med våra sakkunniga och experter. Vi har genomfört sammanlagt elva protokollförda sådana möten. Därutöver har vi haft två tematiska möten med ett större antal sakkunniga och berörda experter närvarande. Dessa möten har avsett polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig (mars 2024) och förbättrad tillgång till helikoptertransporter (december 2024). Utredningen har även haft löpande kontakter i enskilda frågor med sakkunniga och experter.

Under hösten 2023 och våren 2024 har arbetet framför allt varit fokuserat på faktainsamling och att teckna en bild av polisens behov, medan arbetet under sommaren och hösten 2024 samt under 2025 framför allt har varit fokuserat på att utarbeta de förslag som vi lämnar i syfte att möta de kartlagda behoven. Under faktainsamlingsperioden har vi hållit ett stort antal möten med företrädare för olika myndigheter, framför allt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Tullverket och Kustbevakningen. Några exempel som kan nämnas är möten med företrädare från Polismyndigheten från nationella operativa avdelningen (Noa), gränspolissektionen, nationella insatsstyrkan (NI), polisutbildningen, företrädare från

Säkerhetspolisen som arbetar inom personskyddet samt företrädare från Försvarmakten som arbetar inom myndighetens helikopterflottilj och helikoptersektion. Utredningen har även haft ett stort antal möten med företrädare för andra myndigheter, organisationer m.fl. (bl.a. Polisförbundet, Sjöfartsverket, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap [MSB], Migrationsverket, Transportstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut, Förvarshögskolan och Linköpings universitet). Vi har även haft möten med övriga aktörer och med företrädare för myndigheter i Norge och Finland (bl.a. Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Röda Korset, Politidirektoratet i Norge och Justis- og beredskapsdepartementet i Norge).

Utredningen har gjort studiebesök på helikopterflottiljen i Linköping, vid polisens anläggning i Sörentorp samt deltagit i två gränsövervakningsövningar, varav den ena anordnades av Länsstyrelsen i Skåne län där även Försvarmakten, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen deltog och den andra genomfördes av Tullverket, Polismyndigheten och Försvarmakten (militärpolisen). Utredningen har även bjudit in företrädare från Förvarshögskolan som har hållit ett föredrag om vissa folkrättsliga perspektiv och om frågor om militär och polisiär våldsanvändning mot enskilda m.m. Utredningen har även genomfört ett seminarium med deltagare från Förvarshögskolan om bl.a. den ukrainska polisens roll i det militära försvaret.

Utöver ovan nämnda möten har den särskilde utredaren även haft möten med flera myndighetschefer m.fl.

Utredningen har därutöver ställt skriftliga frågor och begärt in underlag från Polismyndigheten, Försvarmakten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets Plikt- och provningsverk (PPV), Tullverket, Kustbevakningen samt länsstyrelserna och dessas juristnätverk (SALT-nätverket). Utredningen har också ställt skriftliga frågor och begärt in underlag från myndigheter i Danmark, Finland och Norge.

Vi har vidare hållit oss underrättade om pågående arbeten inom Regeringskansliet och EU, vilket främst har gjorts genom kontakter med utredningens experter, sakkunniga och med andra tjänstemän i Regeringskansliet. Vi har även haft kontakt med andra pågående statliga utredningar som har haft beröringspunkter med vårt arbete, framför allt med Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö 2023:03). Mycket har också hänt under utred-

ningens gång inom det säkerhetspolitiska området både inom och utom Sveriges gränser, t.ex. Sveriges inträde i Nato och utvecklingen i Ukraina. Vi har i så stor utsträckning som möjligt beaktat dessa omständigheter i vårt arbete. Tidsmässigt har vi haft möjlighet att beakta utvecklingen fram till början av april 2025. Efter framför allt amerikanska utspel föreligger en turbulent utveckling som riskerar att leda till en omsvängning i den nuvarande säkerhetspolitiska ordningen. Några slutsatser kring denna utveckling och vad det kommer att innebära för Sveriges del är ännu för tidigt att dra. Vår bedömning är dock att den senaste tidens utveckling inte påverkar de bedömningar och förslag som vi presenterar i detta betänkande.

2.2.3 Betänkandets disposition

Utredningen har till uppgift att föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beredskap. De olika områden som anges i våra direktiv har många beröringspunkter, men skiljer sig också åt i många delar. Vi har därför som utgångspunkt valt att analysera och redovisa våra bedömningar och förslag i separata kapitel för varje enskilt delområde som anges i direktiven. När det gäller Försvarmaktens stöd till polisen behandlas detta emellertid i samma kapitel som frågorna om en förbättrad tillgång till helikoptertransporter.

Efter *Författningsförslag* (kapitel 1) och detta inledande kapitel (*Utredningens uppdrag och allmän bakgrund*, kapitel 2) följer ytterligare två bakgrundskapitel, *Polismyndigheten och Säkerhetspolisen* (kapitel 3) samt *Kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig* (kapitel 4). Därefter följer i tur och ordning dessa kapitel:

- *Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig* (kapitel 5).
- *Skydd och bevakning* (kapitel 6).
- *Stöd till polisen från Försvarmakten* (kapitel 7).
- *En polisiär förstärkningsresurs* (kapitel 8).
- *Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen* (kapitel 9).

I varje kapitel beskriver vi våra överväganden, bedömningar och förslag. Vi resonerar även kring för- och nackdelar av eventuella andra möjliga lösningar och redogör för vissa övriga konsekvenser av de förslag som vi lämnar. Konsekvenserna beskrivs dock framför allt i kapitlet *Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar* (kapitel 10). Därefter kommer *Författningskommentarer* (kapitel 11).

2.3 Förändrad hotbild och försämrat omvärldsläge

2.3.1 Inriktningen för totalförsvaret

Den 17 december 2024 biföll riksdagen förslagen i regeringens proposition *Totalförsvaret 2025–2030* som lägger grunden för inriktningen för totalförsvaret fram till 2030.¹ I propositionen beskriver regeringen att Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i grunden har förändrat och försämrat säkerhetsläget i vår del av världen. Det är tydligt att krigets lagar inte respekteras och att civil infrastruktur och civilbefolkning ses som legitima mål samt att Ryssland upprepade gånger och flagrant brutit mot folkrätten. Regeringen understryker att ansvarsutkrävande för ryska brott är viktigt för upprättelse och rättvisa för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för Rysslands aggression och andra överträdelser av folkrätten.

Regeringen anser att Sverige ska fortsätta att främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik och stå upp för folkrätten, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Regeringen anser att det i totalförsvaret måste finnas en uthållighet som skapar handlingsfrihet så att samhället kan ställa om för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig. Ett sammanhållet svenskt totalförsvaret ska enligt regeringen därför förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa. Inriktningen är att Sverige bör fortsätta att stärka det nationella försvaret, inklusive samhällets motståndskraft.

Till grund för totalförsvarsbeslutet ligger Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport *Allvarstid*.² I den konstaterade Försvarsberedningen att inre och yttre säkerhet tillhör statens kärnuppgif-

¹ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

² Ds 2023:19.

ter och att den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och alltmer komplex. I rapporten beskrevs att hoten kan inkludera t.ex. otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism, sabotage, hot mot kritisk infrastruktur, organiserad brottslighet, klimatförändringar, pandemier, störningar i energi-, vatten- och livsmedelsförsörjning och utnyttjande av ekonomiska beroenden.

Ett stort antal hot mot svensk säkerhet tas i beaktande av Försvarsberedningen och hanteringen av dem inkluderar många samhällssektorer och politikområden. I en bred syn på säkerhet inkluderas såväl antagonistiska som icke-antagonistiska hot och arbetet för att värna Sveriges säkerhet beskrivs därför som en uppgift för hela samhället. Försvarsberedningen konstaterade dessutom att antagonister kan komma att utnyttja fredstida kriser. Vidare framhölls behovet av att beakta risken att Rysslands krig mot Ukraina eskalerar till ett större krig i Europa. Försvarsberedningen bedömde att det inte är den troligaste händelseutvecklingen, men betonade vikten av att dimensionera totalförsvaret i relation till det väpnade angreppet och den händelse som skulle få de mest allvarliga konsekvenserna om den inträffade. Sammanfattningsvis måste totalförsvaret, enligt Försvarsberedningen, förhålla sig till händelseutvecklingar som bedöms vara mindre troliga men vars konsekvenser skulle vara särskilt allvarliga om de inträffade.

Som grund för totalförsvarsbeslutet ligger även Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling*.³ I likhet med tidigare framhöll Försvarsberedningen att det säkerhetspolitiska läget i Europa är det allvarligaste sedan andra världskriget. I *Kraftsamling*, som innehåller förslag avseende den kommande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, betonades särskilt att uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret brådskar.

Hur Sveriges säkerhet har påverkats efter Rysslands invasion av Ukraina beskriver Säkerhetspolisen i sin årliga lägesbild för 2023/24. Säkerhetspolisen konstaterar att förnekbara angrepp, desinformation, systematiska säkerhetshotande aktiviteter och ett fortsatt högt terrorhot präglar läget. Hoten som riktas mot Sverige bedöms vara komplexa och det beskrivs även att de går in i varandra och därigenom förstärks. De yttre hoten har betydelse för den inre säkerheten. Vidare beskrivs att oroliga tider kan utnyttjas av våldsbejakande

³ Ds 2023:34.

extremister för att sprida misstro, inte minst online. Detta bedöms kunna påverka ensamagerande eller grupper som kan vägledas från aktörer utomlands att gå från ord till handling. Denna utveckling utnyttjas vidare av främmande makt. Säkerhetspolisen konstaterar att det förändrade omvärldsläget har skyndat på återuppbyggnaden av totalförsvaret och att Ryssland bedriver inhämtning av information i Sverige i syfte att få kunskap om totalförsvaret och att stärka sin egen förmåga. Läget understryker, enligt Säkerhetspolisen, vikten av att den centrala statsledningen kan fungera och utföra sitt uppdrag oavsett situation. I sin årliga lägesbild för 2024/25 påtalar Säkerhetspolisen även att det finns en risk för att det allvarliga säkerhetsläget kan komma att försämrats ytterligare och att det kan ske på ett sätt som är svårt att förutse.

MSB ger en liknande bild som Säkerhetspolisen i rapporten *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning* för 2023. Med en föränderlig och mångfacetterad samhällsutveckling är, enligt myndigheten, de hot och risker som Sverige står inför både breda och komplexa. MSB identifierar 17 oönskade händelser som bedöms utgöra de allvarligaste och mest betydande hoten och riskerna mot Sverige. Dessa inkluderar en stor bredd av olika händelser som exempelvis naturhot, olyckor, tekniska fel och hybridhot. Om någon av händelserna skulle inträffa bedömer myndigheten att det skulle få allvarliga eller till och med katastrofala konsekvenser för Sveriges nationella skyddsvärden och leda till en fredstida kris.

Även regeringen konstaterar i ovan nämnda totalförsvarsproposition att det är svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot eftersom det ofta rör sig om en kombination av olika aktiviteter som kan ske både öppet och dolt. Några av de exempel som regeringen lyfter fram är otillbörlig informationspåverkan, politiska påverkansoperationer, cyberangrepp, användning av migrationsströmmar i syfte att destabilisera grannländer, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter och fysiskt sabotage. Enligt regeringen utgör beroendet av undervattenskablar och rörledningar för telekommunikation och energiöverföring exempel på kritisk sårbarhet som kan påverkas. Sammantaget beskriver regeringen att dessa aktiviteter används för att påverka andra staters politik och samhällen och att sårbarheterna gör att en antagonist kan verka på allt fler arenor och ofta oberoende av avstånd. Samtidigt bedömer reger-

ingen att det är svårt att identifiera en angripare, vilket försvårar avskräckning och motåtgärder. Regeringen konstaterar att aktiviteter kan vara en del i krigsförberedelser, men att de utförs i väsentligt högre utsträckning lågintensivt i fredstid. Därmed anser regeringen att samhället måste kunna hantera dessa aktiviteter med både civila och militära medel även utan särskilda beslut om höjd beredskap.

2.3.2 Hybrida hot förändrar förutsättningarna

I utredningens direktiv beskrivs att polisen spelar en viktig roll för samhällets förmåga att i fredstid stå emot s.k. hybrida hot och andra angrepp på det svenska samhället samt att polisen bör ges de verktyg som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag även i situationer med omfattande sådana hot. I direktiven uppges hybrida hot vara en del av hotbilden och de beskrivs som händelser och angrepp med en antagonistisk avsikt som inträffar utan att det råder höjd beredskap och som inte heller är terrorhandlingar.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) konstaterar i sin årsöversikt för 2024 att länder som Iran, Kina och Ryssland kommer att verka mot Sverige och dess allierade med de maktmedel de har till förfogande. Ryssland använder alla sina maktmedel (militära, politiska, diplomatiska, informationsåtgärder, cyberangrepp, sabotage m.m.) i sin strategiska konflikt med Väst i syfte att påverka utvecklingen. Must bedömer att dessa länders förmågor till hybridkrigföring kommer att få en allt större betydelse. Flera händelser i närtid har enligt Must visat på en alltmer offensiv rysk inställning när det gäller att planera och genomföra sabotage (som kan genomföras via ombud eller agenter) i EU- och Natoländerna.

Det centrum som inrättats i Finland inom området hybridkrigföring (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Hybrid CoE) har i en rapport redovisat sin kartläggning och analys av de ryska hybridhot som Estland, Finland, Lettland, Litauen och Polen utsattes för från halvårsskiftet 2023 till april 2024.⁴ Enligt rapporten var de huvudsakliga hybridhoten från Ryssland desinformation och påverkansoperationer, försök till sabotage och vandalisering, underrättelseinhämtning, cyberattacker och hot som

⁴ Hybrid CoE, *Hybrid CoE Working Paper 32: Russia's hybrid threat tactics against the Baltic Sea region: From disinformation to sabotage*, maj 2024.

påverkat infrastruktur inom såväl energiförsörjning som kommunikation. Av kartläggningen framgår att flera länder med en pro-ukrainsk politik har blivit föremål för massiva och automatiserade ryska desinformationskampanjer på olika plattformar.

Som ett led i Rysslands hybridkrigföring beskrivs vidare att det ryska inrikesministeriet i februari hade upprättat en databas med namn på över 700 utländska medborgare som efterlysts på grund av bl.a. deras anknytningar till det pågående kriget i Ukraina. På listan fanns folkvalda från de baltiska parlamenten och ministrar. I rapporten anges även att Ryssland ger stöd till pro-ryska organisationer m.fl. och att den ryskortodoxa kyrkan, som inte blivit föremål för några internationella sanktioner, används som en aktör för den ryska regimen.

Rapporten redovisar också att antalet misstänkta fysiska attacker som vandalisering där företrädare för rysk underrättelsetjänst bedöms utnyttja både kriminella och personer i svårt ekonomiskt trångmål ökar i de baltiska länderna. Inom cyberområdet uppges vidare att 50 procent av överbelastningsattackerna har en anknytning till Rysslands invasionskrig i Ukraina. Cyberattacker som varit aktuella under perioden för kartläggningen uppges ha varit komplexa och drabbat bl.a. myndigheter, officiella organ, skolor och transport- och energiinfrastruktur. När det gäller infrastruktur för energi och kommunikationer i Östersjön beskriver rapporten att fartyg med rysk anknytning iakttagits i anslutning till kritisk maritim infrastruktur och att såväl Estland som Finland drabbats av sabotage under perioden.

Rapporten framhåller att de länder som utsätts testas i fråga om reaktioner och motåtgärder och att hybridhoten anpassas och förändras. Att öka kunskap och medvetenhet om dessa och de ryska påverkansoperationerna ser Hybrid CoE som en av de viktigaste åtgärderna för att bibehålla motståndskraften.

2.4 Samhällets krisberedskap

2.4.1 Mål och utgångspunkter för samhällets krisberedskap

Regeringen redovisar de mål som gäller för samhällets krisberedskap i budgetpropositionen för 2025⁵ och delar in dessa i ett förebyggande och ett hanterande perspektiv. Med utgångspunkt i den indelningen är målen för krisberedskapen att:

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

Arbetet med krisberedskapen bör enligt regeringen även bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Regeringen har vidare bedömt att krisberedskapen utgår från principerna om ansvar, likhet, närhet samt geografiskt områdesansvar och från de ordinarie förvaltningsstrukturerna i Sverige.⁶ Krisberedskapen omfattar åtgärder såväl före som under och efter olyckor och kriser. Förebyggande och förberedande arbete är centralt tillsammans med arbetet för skydd mot olyckor och den operativa hanteringen av samhällsstörningar vilket bl.a. tydliggörs i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

2.4.2 De grundläggande principerna

Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. I propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret 2001*⁷ breddades innebörden av ansvarsprincipen så att den kom att omfatta hela hotskalan från svåra påfrestningar i fred till höjd beredskap. Samtidigt kompletterades ansvarsprincipen med

⁵ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 avsnitt 5.1.

⁶ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 6 avsnitt 5.

⁷ Prop. 2001/02:10.

ytterligare två principer, nämligen likhetsprincipen och närhetsprincipen.

Regeringen anförde att likhetsprincipen är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. I propositionen förklaras likhetsprincipen med att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig.

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Det innebär att den ledningsnivå som närmast berörs av ett akut krisförlopp normalt ska svara för ledningen av de åtgärder som krävs för att man ska kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Samtidigt är det möjligt att lyfta hanteringen av kriser till högre nivåer om det krävs för en nationell prioritering av olika åtgärder, eller om samordningen av insatserna av andra skäl skulle bli lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*⁸ instämde regeringen i Forsvarsberedningens bedömning att alla aktörer i totalförsvaret – i enlighet med ansvarsprincipen – måste ta ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Regeringen ansåg att det gäller såväl offentliga aktörer som privata företag och ytterst enskilda invånare. I syfte att stärka totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden konstaterade försvarsutskottet att det civila försvarets verksamhet bedrivs av många olika aktörer på central, regional och lokal nivå och att elva utgiftsområden skulle tillföras medel som en logisk konsekvens av ansvarsprincipen. Utskottet betonade i sammanhanget vikten av en välfungerande planering, samordning och uppföljning för att verksamheten ska utföras effektivt.⁹

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030*¹⁰ framhåller regeringen att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar. Ledningen ska enligt regeringen organiseras från regeringen (nationell nivå) via civilområdesansvariga länsstyrelser (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå). Regeringen bedömer att självständiga beslut på olika nivåer måste kunna fattas vid höjd beredskap för högsta möjliga försvars-

⁸ Prop. 2020/21:30.

⁹ Bet. 2020/21:FöU4.

¹⁰ Prop. 2024/25:34.

effekt. Enligt regeringen förutsätter det att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer, helst på så låg nivå som möjligt.

2.4.3 Samhällets krisberedskap och det civila försvaret

Krisberedskapen är inte en del av totalförsvaret, men den utgör en grund för det civila försvaret som i sin tur utgör en del av totalförsvaret.

I betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) har Utredningen om civilt försvar beskrivit den fredstida krisberedskapen som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Utredningen konstaterade att krisberedskap handlar om att stärka samhällets robusthet och om att det ska finnas en förmåga att agera vid krissituationer. Beredskapen att hantera fredstida krissituationer bygger på att det finns en ständig beredskap att agera hos myndigheter, kommuner och regioner. Krisberedskapen omfattar därmed operativ verksamhet i fred. Även arbetet med civilt försvar inkluderar dessa aktörer, men i fredstid omfattar arbetet med civilt försvar – till skillnad från krisberedskapen – planering för höjd beredskap och förmågehöjande åtgärder. Så länge regeringen inte har beslutat om höjd beredskap omfattar det civila försvaret, enligt utredningen, endast planering och förberedelser och ingen operativ verksamhet.

I en jämförande analys mellan krisberedskap och totalförsvaret i 2023 års utgåva av *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige* konstaterar Försvarshögskolan att risk- och sårbarhetsanalyser är grundläggande för att identifiera oönskade händelser. Konsekvenserna av och sannolikheten för olika händelser avgör vilken planering aktörer bör välja när det gäller krisberedskap. Det är också de enskilda aktörerna i krisberedskapssystemet som, enligt författarna, definierar om en viss händelse utgör en krissituation eller extraordinär händelse i fredstid. När det gäller totalförsvaret och det civila försvarets operativa verksamhet är det däremot regeringen som har exklusiv rätt att definiera om en händelse utgör grund för höjd beredskap.

Till grund för inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret i totalförsvarsbeslutet ligger bl.a. Försvarsberedningens tidigare nämnda rapport *Kraftsamling*. I rapporten

konstaterades att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de extrema påfrestningar som ett krig medför. Försvarsberedningen ansåg att det civila försvaret måste utformas och dimensioneras utifrån krigets krav. Beredningen bedömde att de förmågor som byggs upp för det civila försvaret även vid behov kan användas i den fredstida krisberedskapen och att krisberedskapens resurser kan sägas ingå i det civila försvaret. Försvarsberedningen föreslog dock samtidigt att målet för det civila försvaret ändras och att det tidigare kravet om att det civila försvaret ska ha förmåga att bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred ska utgå. Däremot ansåg Försvarsberedningen att det militära försvaret i likhet med tidigare ska skydda samhället och dess funktionalitet.

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* framför regeringen att den i stort delar Försvarsberedningens bedömning att de resurser och förmågor som byggs upp för det civila försvaret vid behov kan användas även i fredstida krishantering och att krisberedskapens resurser ingår i det civila försvaret i händelse av höjd beredskap. Regeringen understryker vidare att beredskapsmyndigheterna enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner vars verksamheter har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Beredskapsmyndigheter ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, genomföra särskild planering och vidta förberedelser för att klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare beskrivs att MSB ansvarar för frågor om samhällets krisberedskap och för att säkerställa synergieffekter mellan det civila försvaret och krisberedskapen.

I arbetet med en sammanhängande planering och en mer utvecklad process för beredskapsplanering inom den civila sektorn har MSB strävat efter att knyta samman krisberedskap och civilt försvar under termen civil beredskap.¹¹

¹¹ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju20250/01209/SSK)*, oktober 2022, s. 32.

2.5 Totalförsvaret – militärt och civilt försvar

2.5.1 Mål och förmågetillväxt

Riksdagen har beslutat att det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.¹²

Enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen har även beslutat om mål för såväl det civila som det militära försvaret.¹³

Av målet för militärt försvar framgår bl.a. att det militära försvaret ska ha förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och befintliga resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap. Målet för det civila försvaret är att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, skydda civilbefolkningen, upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och att bidra till det militära försvarets förmåga inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt.¹⁴

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030*¹⁵ anför regeringen att det svåra omvärldsläget medför att verksamhet av vikt för totalförsvaret behöver tillmätas större betydelse än tidigare när avvägningar görs mellan olika samhällsintressen. Regeringen anser att en fortsatt utveckling av den sammanhängande planeringen för totalförsvaret samt uppföljning av den samlade förmågan i totalförsvaret är viktigt. Med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott är det, enligt regeringen, nödvändigt att säkerställa att avsedd effekt uppnås och att offentliga medel används effektivt. Reger-

¹² Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

¹³ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

¹⁴ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

¹⁵ Prop. 2024/25:34.

ingen understryker dessutom att det är viktigt med samverkan mellan civila och militära aktörer på, vad regeringen betecknar, högre regional, regional och lokal nivå. Såväl planering som förmågehöjande åtgärder skapar förutsättningar för en samlad behovsbild av hur totalförsvaret ska stärkas. Regeringen lyfter därför behovet av att gemensamma arbetsformer för civila och militära aktörer för att säkerställa samordning vid höjd beredskap och ytterst krig beaktas i planeringsarbetet.

I budgetpropositionen för 2025 konstaterar regeringen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Regeringen anser därför att beredskapen och förmågan inom det civila försvaret måste öka skyndsamt för att kunna hantera de krav som ställs vid höjd beredskap och ytterst krig. Vidare framhålls att satsningarna för att utveckla och stärka det civila försvaret måste fortsätta att öka och regeringen redovisar därför en ekonomisk planeringsram för civilt försvar för försvarsbeslutsperiod 2025–2030. För området Ordning och säkerhet (vilket inkluderar utgiftsområdena 3, 4, och 6) aviserar regeringen satsningar om 343 miljoner kronor för 2026, 505 miljoner kronor för 2027 samt 590 miljoner kronor för 2028 och efterföljande år. I budgetpropositionen anförs att förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser och olyckor utgör grunden för samhällets motståndskraft och främjar en hög försvarsvilja. Vidare betonar regeringen att högre krav ställs på alla samhällets aktörer när kriget utgör det dimensionerande hotet.¹⁶

Upprustningstakten av det samlade totalförsvaret ska enligt regeringen ökas utöver det som fastlagts i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*¹⁷ utifrån att det väpnade angreppet är dimensionerande för all totalförsvarsplanering. En viktig utgångspunkt är, enligt regeringen, att i händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. I den fortsatta totalförsvarsplaneringen anser regeringen att erfarenheterna från kriget i Ukraina bör beaktas. Regeringen anger som utgångspunkt för planeringen att totalförsvaret, under minst tre månader, ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt

¹⁶ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 avsnitt 5.

¹⁷ Prop. 2020/21:30.

krig under delar av denna tid. I propositionen framhålls att olika slags medel, i såväl fred som i höjd beredskap och ytterst i krig, kan användas för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer och att totalförsvarets förmåga behöver fortsätta att stärkas. Regeringen menar att digitalisering, centralisering och tekniska beroenden medför sårbarheter som kan utnyttjas av en antagonist. Sammantaget bedömer regeringen att det kan vara svårt att avgöra vad som är enskilda händelser och vad som är koordinerade handlingar i ett kortsiktigt eller längre perspektiv. Regeringen framhåller vidare att den förmågan behöver utvecklas för att kunna bibehålla handlingsfrihet och vidta rätt åtgärder vid rätt tillfälle. Vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. I propositionen ges hybridhot och icke-linjär krigsföring som exempel på två begrepp som förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*¹⁸ beskrev regeringen både den förändrade hotbilden och grunderna för uppbyggnaden av det civila försvaret. Som utgångspunkt angav regeringen att de erfarenheter, strukturer, processer och arbetssätt som visat sig ändamålsenliga och fungerande inom krisberedskapen är viktiga för utvecklingen av det civila försvaret. De strukturer, processer och arbetssätt som inte visat sig ändamålsenliga, och som inte är tillräckliga för att hantera höjd beredskap, behövde enligt regeringen uppdateras under perioden 2021–2025.

2.5.2 Natomedlemskap och krav på det civila försvaret

MSB konstaterar i sin rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*¹⁹ att stora förändringar för det civila försvarets fortsatta utveckling och planering följer av ett svenskt Natomedlemskap. Natos arbete med motståndskraft, s.k. resiliens, och de sju krav på förmåga (Baseline Requirements for National Resilience)

¹⁸ Prop. 2020/21:30.

¹⁹ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2020/01209/SSK)*, oktober 2022.

som ställs på den civila motståndskraften är redan i dag en central utgångspunkt i den svenska civila beredskapsplaneringen. Dessa förmågekrav har varit en utgångspunkt även under Sveriges samarbete med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). De fortsätter att utgöra ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet. I rapporten konstaterar MSB å ena sidan att Natos krav på förmåga harmonierar med befintliga beredskapssektorer, å andra sidan att uppföljningen av Sveriges efterlevnad av kraven på förmåga torde skärpas vid ett Natomedlemskap. Natos sju civila förmågekrav är följande:

- säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner
- resilient energiförsörjning
- effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser
- resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning
- hantering av stora masskadeutfall och hälsokriser
- resilienta civila kommunikationssystem
- resilienta transportsystem.

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* framhålls att Sveriges satsningar på att utveckla och stärka det civila försvaret och totalförvarsplaneringen är ett viktigt bidrag till alliansens avskräckning och försvar och att arbetet med de sju civila förmågekraven är viktiga bidrag till det nationella arbetet med att utveckla både krisberedskap och civilt försvar.²⁰ Sedan den 7 mars 2024 deltar Sverige fullt ut i Natos beslutsfattande och bidrar därmed till att påverka alliansens inriktning. Enligt regeringen ska Sverige eftersträva och tillvarata möjligheter att utveckla landets totalförsvaret som följer av medlemskapet i Nato.²¹ Hur Natos sju civila förmågekrav påverkar polisens uppgifter beskrivs närmare i kapitel 4 *Kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig*.

²⁰ Prop. 2024/25:34.

²¹ Regeringen, *Verksamheten inom Nato under belåret 2024*, skr. 2024/25:112 s. 3 och 10.

2.5.3 Folkrättsliga utmaningar för totalförsvaret

Den svenska modellen för krishantering och totalförsvaret utgår ifrån en långtgående integrering med ett nära samarbete och ömsesidigt beroende mellan civila och militära funktioner. Till skillnad från situationen vid krishantering kan en sådan modell såvitt avser totalförsvaret medföra utmaningar för Sverige kopplat till folkrätten.²² Den humanitära rätten, som utgör en del av folkrätten, utgår från en tydlig uppdelning mellan militära mål och civila personer och civil egendom och att endast militära mål får anfallas. Den nära kopplingen mellan militär och civil verksamhet inom det svenska totalförsvaret kan därför medföra folkrättsliga tolknings- och tillämpningsproblem, t.ex. i fråga om en fastighet eller ett kommunikationssystem som fyller såväl en civil som en militär funktion utgör ett militärt mål eller omfattas av det folkrättsliga skyddet för civil egendom. Liknande oklarhet kan uppstå beträffande det militära försvarets behov av stöd från det civila försvaret eftersom de personer som utför civila uppgifter i syfte att lämna stöd till det militära försvaret i vissa fall kan uppfattas som personer som deltar i fientligheterna och därmed betraktas som militära mål.

2.5.4 Beredskapssektorerna och polisens roll

Den 1 oktober 2022 trädde den nya strukturen för krisberedskap och civilt försvar i kraft. Till följd av det ändrade regeringens anvisningarna för det civila försvaret redan för försvarsbeslutsperioden 2021–2025 så att de omfattar samtliga beredskapsmyndigheter.²³ Med strukturreformen av krisberedskap och civilt försvar infördes bl.a. ett system med tio beredskapssektorer, sex civilområden²⁴ och nya beredskapsmyndigheter. I beredskapssektorerna ingår 61 bered-

²² Folkrätten innehåller regler och principer om hur stater ska samarbeta och agera gentemot varandra. Den humanitära rätten handlar om staters agerande under en väpnad konflikt. Se vidare avsnitt 5.10 där bl.a. den svenska ordningen för polisens ställning i krig analyseras utifrån ett folkrättsligt perspektiv.

²³ Fö2023/00751.

²⁴ I förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion finns bestämmelser om att länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser. Landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef. Civilområdeschefen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli. Civilområdesansvariga länsstyrelser har uppgifter som bl.a. syftar till att både det civila försvaret och totalförsvaret får en enhetlig inriktning (det senare i samarbete med Försvarsmakten).

skapsmyndigheter och för varje sektor finns även en sektorsansvarig myndighet, som ska leda arbetet med att samordna åtgärder både inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Den sektorsansvariga myndigheten har i uppgift att driva på arbetet inom sin beredskapssektor och verka för att samordning sker med andra aktörer. Den myndighet som är sektorsansvarig ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap inom sin sektor samt lämna underlag till regeringen avseende prioriteringar och fördelning av resurser inom beredskapssektorn. Enligt regeringen är det avgörande att beredskapsmyndigheterna kan upprätthålla sin verksamhet vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen bedömer att verksamheten i sektorn Ordning och säkerhet i dag främst är utformad för fredstida verksamhet och konstaterar att olika delar av beredskapsstrukturen har kommit olika långt i sitt arbete att bygga förmåga att upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap.²⁵

Polismyndigheten är sektorsansvarig myndighet för sektorn Ordning och säkerhet. Övriga beredskapsmyndigheter inom sektorn är Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten.²⁶ Polismyndigheten är dessutom en av beredskapsmyndigheterna inom sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen där MSB är sektorsansvarig myndighet. (Övriga myndigheter är Kustbevakningen, länsstyrelserna, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Strålsäkerhetsmyndigheten.) Polismyndigheten ska därmed bidra till att utveckla och säkerställa förmågan att genomföra räddningsinsatser och skydda civilbefolkningen över hela hotskalan, i första hand för att säkerställa människors överlevnad och i andra hand för att begränsa skador på egendom och miljö.

I rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*²⁷ konstaterar MSB att flera uppgifter i samhället kommer att tillkomma eller utökas under höjd beredskap och krig. I fråga om polisens förmåga att verka i höjd beredskap bedömer myndigheten att erfarenheterna från Ukraina visar att Ryssland aktivt bekämpar

²⁵ Prop. 2024/25:34.

²⁶ I *Kraftsamling* (Ds 2023:34 s. 276) föreslår Försvarsberedningen att även Migrationsverket bör ingå i denna sektor och att myndigheten tillsammans med polisen bör planera för att, under höjd beredskap och krig, hålla ett större antal personer i säkert förvar i väntan på personutredningar.

²⁷ Ju2022/01209/SSK.

bl.a. poliser. Vid höjd beredskap bedöms därför även svensk polis komma att behandlas som mål av en angripare. Därav följer enligt rapporten ett behov av skyddad ledning, redundans och stärkt förmåga till egenskydd för Polismyndighetens personal. MSB bedömer att det är av stor vikt att svensk polis utbildas, utrustas och övas för att kunna verka i ett läge av höjd beredskap och i krig.

Försvarsberedningen lyfter också fram polisens ansvar för s.k. katastrofregistrering i fredstid, höjd beredskap och krig. Polisens registrering av personer vid vissa händelser ligger till grund för identifieringsarbetet och föreslås användas vid storskaliga planerade utrymningar, exempelvis genom att polisen upprättar stationer för id-kontroll vid uppsamlingsplatser inför utrymning och transport. Försvarsberedningen föreslår även att polisen utvecklar lösningar för att kunna identifiera och registrera personer vid spontanutrymningar. Andra ansvarsområden som pekas ut av Försvarsberedningen är gränsövervakningsuppgifter, bevakning av skyddsobjekt och samhällsviktig verksamhet, stöd till Försvarsmaktens mobilerings, trafikdirigering, att motverka plundring och upplopp tillsammans med skydd av den centrala statsledningen och hantering av ökad brottslighet och ökat våld mot kvinnor. I sin rapport *Kraftsamling* framhåller beredningen även Ukrainas erfarenheter av att ha en fungerande rättskedja som kan hantera både krigsbrott och krigsfångar.²⁸

2.6 Försvarsmaktens organisation och uppgifter

Försvarsmakten är en enrådighetsmyndighet som leds av överbefälhavaren. Myndighetsledningen utgörs av överbefälhavaren och generaldirektören och myndigheten har även ett insynsråd. Regeringen utser rådets ledamöter som har till uppgift att ha insyn i hur myndigheterna fungerar och leds. Rådet har även en rådgivande funktion. I fredstid organiseras Försvarsmakten i en grundorganisation som består av förband, centrum, skolor och staber. I Försvarsmakten ingår även Hemvärnet. Det stöd som myndigheten ger till civil verksamhet sker i allt väsentligt genom förbanden i grundorganisationen och Hemvärnet. Vid mobilisering övergår Försvarsmakten till en krigsorganisation.

²⁸ Ds 2023:34.

För 2025 har riksdagen anvisat cirka 66,2 miljarder kronor på anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap som bl.a. får finansiera övnings- och utbildningsverksamhet för utveckling av försvarsmaktsorganisationen, försvarsunderrättelseverksamhet, vidmakthållande av materiel och anläggningar samt planering och vissa insatser och operationer. Riksdagen beslutade vidare att anslå cirka 2,8 miljarder kronor för Försvarsmaktens insatser internationellt (anslag 1:2).²⁹ Försvarsmakten disponerar även cirka 12,6 miljarder kronor av anslaget 1:3 anskaffning av materiel och anläggningar under 2025.³⁰

Försvarsmakten har enligt årsredovisningen för 2024 cirka 27 000 s.k. kontinuerligt anställda.³¹ Utöver anställd personal tecknar Försvarsmakten även tjänstgöringsavtal med hemvärnssoldater och frivilligpersonal. De cirka 22 000 hemvärnssoldaterna är organiserade i 40 hemvärnsbataljoner. I antal årsarbetskrafter är Försvarsmakten (med cirka 26 000 årsarbetskrafter) den näst största arbetsgivaren i staten efter Polismyndigheten.

Myndighetens huvuduppgift definieras i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten. Av denna framgår att Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato samt att organisera samövade krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa huvuduppgiften. Vidare framgår att Försvarsmakten ska främja Sveriges säkerhet, hävda Sveriges territoriella integritet och kunna bidra till att hävda allierade staters territoriella integritet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen. Försvarsmakten ska även kunna förebygga och hantera konflikter och krig i Sverige och utanför svenskt territorium.

Försvarsmakten ska också inom ramen för Natos kollektiva försvar kunna uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato, kunna delta i Natos operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar. Försvarsmakten ska även kunna ge och ta emot militärt stöd.

²⁹ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

³⁰ Regleringsbrev för 2025 avseende Försvarsmakten, regeringsbeslut 1:7, den 19 december 2024.

³¹ Begreppet kontinuerligt anställda används för att t.ex. exkludera reservofficerare som trots sin befattning inom Försvarsmakten har en annan civil anställning i grunden, dnr FM2021-22412:41.

Uppgifterna ovan är några av de huvudsakliga uppgifterna för Försvarsmakten och flera av dessa tillkom i december 2024 med anledning av det svenska Natomedlemskapet.³²

2.7 Om totalförsvarsplikt

2.7.1 Utgångspunkter enligt gällande regelverk

För att säkerställa tillgången till personal inom det civila och militära försvaret gäller totalförsvarsplikt i Sverige. Totalförsvarsplikten regleras i olika författningar, framför allt i den övergripande lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen). Alla svenska medborgare och alla som är bosatta i Sverige omfattas av totalförsvarsplikt från början av det kalenderår när han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. Totalförsvarsplikten omfattar en skyldighet att bl.a. medverka vid föreskriven utredning (mönstring eller s.k. annan utredning) och att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som den totalförsvarspliktiges kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringsskyldigheten fullgörs genom *värnplikt*, *civilplikt* eller *allmän tjänsteplikt*. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det år den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det år han eller hon fyller 47 år. Sedan 2010 gäller alla delar av totalförsvarsplikten lika för både män och kvinnor.³³

Värnplikt och civilplikt omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring. Civilplikten gör det möjligt att inom ett område eller en verksamhet som behöver förstärkas under höjd beredskap grundutbilda och krigsplacera personer som annars inte är verksamma där. Skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt gäller dock endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat det. Sådant beslut (s.k. aktivering) fattades 2017 i fråga om mönstring och att fullgöra grund- och repetitionsutbildning med värnplikt. Ett liknande beslut när det gäller civilplikt inom områdena kommunal räddningstjänst och elförsörjning fattades i december 2023. Inom dessa områden går

³² Förordningen med instruktion för Försvarsmakten utfärdades den 19 december 2024.

³³ MSB, *Aktivisering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst*, februari 2023, s. 7.

det därför att skriva in totalförsvarspliktiga för att fullgöra civilplikt eller att kalla dem till repetitionsutbildning.³⁴

Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten medan civilplikten ska fullgöras inom de verksamheter som regeringen bestämmer. Enligt bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktsförordningen) får civilplikt bl.a. fullgöras inom polisverksamhet, befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Civilplikt får även fullgöras inom vissa verksamheter inom Försvarsmakten.

Vid höjd beredskap får regeringen meddela föreskrifter om *allmän tjänsteplikt* om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Alla totalförsvarspliktiga som inte är krigsplacerade med stöd av totalförsvarspliktslagen kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt. Skyldigheten kan fullgöras genom att den totalförsvarspliktige kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som anvisats av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska besluta om hos vilka arbets- och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbets- och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Utöver reglerna om plikttjänstgöring i totalförsvaret finns arbetsrättsliga regler som syftar till att tillgodose bemanningen i totalförsvaret, t.ex. lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

För att säkerställa att rätt person är på rätt plats inom totalförsvarets verksamheter används systemet med krigsplacering. Begreppet krigsplacering används i två olika betydelser. Den första avser krigsplacering med stöd av totalförsvarspliktslagen och omfattar värn- och civilpliktiga och medför skyldigheter i såväl fredstid som under höjd beredskap. Beslut om krigsplacering fattas av PPV. PPV har i uppgift att se till att ingen person har mer än en krigsplacering, dvs. att alla som är krigsplacerade bara har en placering i händelse av höjd beredskap eller krig. Verket för därför ett register över de som är krigsplacerade.

Den andra betydelsen av krigsplacering, som inte ska förväxlas med den förra, används för att beskriva den planeringsåtgärd som t.ex. myndigheter, kommuner och företag gör inför ett eventuellt

³⁴ Regeringsbeslut den 21 december 2023, 11:4, F62023/00553 och F62023/01488.

beslut om allmän tjänsteplikt. Ett sådant beslut hos arbetsgivaren om krigsplacering med stöd av anställningsavtalet är endast en förberedande åtgärd som saknar rättslig verkan. Plikten för den enskilde att tjänstgöra inträder först när regeringen beslutar om allmän tjänsteplikt.³⁵

2.7.2 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

I januari 2025 överlämnade Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6). Utredningen hade till uppdrag att analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal och föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret samt föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningen föreslår att regeringen bör aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret med hänvisning till att det är tydligt att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Civilplikt med mönstring och möjlighet att genomföra en längre grundutbildning behövs också, enligt utredningen. Utredningen föreslår vissa förändringar i listan över verksamheter som civilplikt får genomföras i, bl.a. att bevakningsverksamhet ska läggas till. Regeringen bör dock, enligt utredningen, prioritera vissa utpekade verksamheter.³⁶ För att närmare utreda implementeringen av civilplikten inom vissa utpekade verksamheter och för att utreda och bedöma behov av och förutsättningarna för civilplikt inom vissa andra verksamheter föreslås att regeringen ska ge uppdrag till ett antal angivna myndigheter.

När det gäller utgångspunkterna för hur behoven av personal vid höjd beredskap ska tillgodoses anger utredningen att den grundläggande principen, som säger att personalbehoven i det civila försvaret så långt det är möjligt ska tillgodoses genom befintliga arbetstagare och uppdragstagare (vid behov med stöd av den allmänna

³⁵ SOU 2023:79 s. 84 f.

³⁶ Utredningen identifierar fem prioriterade områden för civilplikt (däribland bevakningsverksamhet), sex områden där civilplikt kan behövas (bl.a. befolkningsskydd, it-system och cybersäkerhet) och konstaterar att det därutöver finns vissa verksamheter där civilplikt får fullgöras men där det inte är prioriterat att utreda behovet av civilplikt.

tjänsteplikten), fortfarande ska gälla. Om detta inte är tillräckligt kan bemanningen behöva kompletteras med frivilliga. Först om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt bör plikt (tjänsteplikt eller anvisning med allmän tjänsteplikt) användas som verktyg.

Utredningen konstaterar att de bemanningsansvariga (dvs. den som ska bedriva totalförsvars viktig civil verksamhet vid höjd beredskap), de sektorsansvariga myndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga länsstyrelser har ansvar för samordning i sina respektive områden. De har även ansvar för en stor del av planeringen för personalförsörjningen av det civila försvaret. Utöver detta bedömer utredningen att det även finns behov av en funktion eller sektor på övergripande nationell nivå som har ett tydligt ansvar för personalförsörjningen av det civila försvaret och som kan ge regeringen de underlag som behövs.

När det gäller civilplikten föreslår utredningen bl.a. att alla sektorsansvariga myndigheter ska få rätt att genomföra s.k. annan utredning än mönstring och att enskilda bemanningsansvariga och bemanningsansvariga statliga myndigheter ska få begära att annan utredning genomförs hos en sektorsansvarig myndighet.

Utöver ovanstående föreslår utredningen bl.a. vissa förändringar i terminologin när det gäller det civila försvaret, en utökad uppgiftsskyldighet och vissa författningsändringar i fråga om säkerhetsprövning i samband med civilplikt.

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

2.8 Grundläggande rättsliga utgångspunkter i kris och krig

2.8.1 Allmänna konstitutionella utgångspunkter

Portalparagrafen till regeringsformen (RF) ger uttryck bl.a. för legalitetsprincipen som innebär att all offentlig maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Denna princip ska upprätthållas även i en kris. För krissituationer och andra samhällsstörningar finns i grundlagen ett särskilt ramverk endast i fråga om den yttersta formen av kris, den som ingår i begreppen krig och krigsfara. Detta ramverk finns i ett särskilt kapitel i regeringsformen (15 kap.). Reglerna är långtgående och tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för rättsenligt handlande även i krigstid.

Vidare finns regler om krig och krigsfara under grundlagsnivå (se avsnitt 2.8.3). Dessa regler som har anknytning till totalförsvaret och beredskap är av både mer övergripande och sektorsspecifik karaktär.

I fråga om fredstida eller civila kriser finns det i grundlagen däremot inte något motsvarande ramverk som det som gäller vid krig och krigsfara.³⁷ Det finns vidare inte några regler om undantagstillstånd. I Sverige har man sedan lång tid tillbaka ansett att man inte heller bör förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten.³⁸ Det är en princip om att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt.

Civila kriser får alltså hanteras med stöd av samma allmänna grundlagsregler om normgivning (beslut om rättsregler), beslutsprocess och styrning som gäller under normala förhållanden. Med den systematik vi har i dag kan händelser med en antagonistisk avsikt som inträffar när det inte råder höjd beredskap och som inte heller utgör en terrorhandling³⁹, falla in under begreppet civil kris och måste då hanteras utifrån samma rättsliga och konstitutionella förutsättningar som gäller under normala fredstida förhållanden.

De allmänna reglerna i grundlag (och i riksdagsordningen) ger visserligen vissa möjligheter till ett snabbare beslutsförfarande och utökat handlingsutrymme genom delegering av normgivning som kan tillämpas även i fredstida kriser. Vårt system förutsätter trots det en god författningsberedskap, dvs. att man redan i förväg har arbetat fram nödvändig lagstiftning så att adekvata åtgärder kan vidtas i ett skarpt läge.

2.8.2 Regeringsformens regler för krig och krigsfara

Bestämmelserna i 15 kap. RF har olika tillämpningsområden. Vissa gäller endast i krig, andra i krig och krigsfara eller krig och omedelbar krigsfara. Det finns även ett par bestämmelser som gäller också om det råder extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

³⁷ Det finns dock ett fåtal bestämmelser som har särskild anknytning till fredstida kriser, t.ex. bestämmelsen om begränsning av mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot i 2 kap. 24 § RF.

³⁸ Eka A., Hirschfeldt J., Jermsten H. och Svahn Starrsjö K. (2018), *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., s. 691, och SOU 2023:75 s. 81 f.

³⁹ SOU 2021:25 s. 294.

Det finns inte någon definition av begreppen krig och krigsfara. I förarbetena anges att det inte är möjligt att närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder, men att regeringsformens bestämmelser om krig alltid förutsätts vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat.⁴⁰ Vid sidan av ockupationsfallen har många olika situationer och händelser ansetts kunna rymmas under begreppen krig och krigsfara, även sådana som inte utgör ett regelrätt militärt angrepp mot svensk territorium eller en risk för detta. Exempelvis kan en aktion som är eller verkar vara ett terroristangrepp innebära att krig eller krigsfara ska anses råda, beroende på omständigheterna.⁴¹

I kapitlet anges hur det centrala beslutsfattandet ska struktureras i händelse av krig eller krigsfara. Bestämmelserna är av central betydelse för den rättsliga regleringen kring totalförsvaret. De möjliggör bl.a. en förskjutning av maktutövningen från riksdagen till regeringen och från regeringen till myndigheter och kommuner och regioner. Av bestämmelserna framgår exempelvis vilka befogenheter regeringen kan utöva om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Riksdagen har, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara, möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne som annars skulle kräva lagform (15 kap. 6 § RF).⁴² (När det gäller inskränkningar i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna gäller dock samma begränsningsregler som i fredstid.) Av samma lagrum framgår även att riksdagen, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, även i annat fall kan bemyndiga regeringen att genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.

⁴⁰ Prop. 1973:90 s. 447. När det gäller ockupation kan även bestämmelsen i 15 kap. 9 § andra stycket RF nämnas, där det föreskrivs att varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd. Se vidare avsnitt 5.14 där frågan om polisens roll under ockupation behandlas.

⁴¹ SOU 2023:75 s. 85.

⁴² Bestämmelsen har i jämförelse med de flesta andra bestämmelser i kapitlet ett något vidare tillämpningsområde då den är tillämplig inte bara vid krig och krigsfara utan även vid extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Under krig eller omedelbar krigsfara kan regeringen, med stöd av riksdagens bemyndigande, besluta att uppgifter som under normala förhållanden ska fullgöras av regeringen ska fullgöras av en annan myndighet (15 kap. 8 § RF). Sådana bemyndiganden finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I kapitlet finns även bestämmelser om regeringens befogenheter att sätta in Försvarsmakten utan riksdagens medverkan. Regeringen får göra detta om det sker i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium (15 kap. 13 § RF). Även regeringens befogenheter att sätta in väpnade styrkor framgår (15 kap. 16 § RF) liksom kompetensfördelningen mellan riksdag och regering i fråga om krigsförklaring (15 kap. 14 § RF). Förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande. En sådan krigsförklaring innebär att en rad s.k. fullmakts- eller beredskapslagar automatiskt blir tillämpliga (se mer om detta nedan). En krigsförklaring innebär även att 21 kap. BrB om brott av krigsmän och vissa bestämmelser i 22 kap. BrB om landsförräderi m.m. blir tillämpliga.

Kapitlet innehåller vidare en bestämmelse om beslutanderätten i kommunerna som utgör ett undantag från bestämmelsen i 14 kap. 1 § RF om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag (15 kap. 12 § RF). Bestämmelsen syftar till att den kommunala beslutsprocessen ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt i händelse av krig m.m.⁴³ Sådana bestämmelser finns i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har haft i uppdrag att göra en översyn av regleringen om riksdagens krigsdelegation, var och hur riksdagen får sammanträda och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Kommittén som i november 2023 redovisade sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) föreslog bl.a. att riksdagens möjlig-

⁴³ Eka A., Hirschfeldt J., Jermsten H. och Svahn Starrsjö K. (2018), *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., s. 711.

heter att sammanträda ska stärkas, att krigsdelegationen ska behållas och att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen. Enligt kommittén bör förutsättningarna för författningsberedskap stärkas genom en möjlighet för riksdagen att ta fram bemyndiganden till regeringen på det obligatoriska lagområdet, som kan användas i händelse av en kris. I exceptionella situationer bör regeringen enligt kommittén även kunna meddela tillfälliga föreskrifter på hela lagområdet utan bemyndigande av riksdagen men under riksdagens överinseende och kontroll. Kommittén föreslog även att en motsvarande möjlighet för regeringen att i exceptionella fall meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag ska införas även för krigsförhållanden. Däremot ansåg kommittén att det inte finns anledning att ändra tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. RF.

2.8.3 Annan lagstiftning om krig och krigsfara med anknytning till totalförsvar och beredskap

Riksdagen har beslutat om ett antal lagar som syftar till att samhället ska kunna fungera så effektivt som möjligt under krig eller krigsfara. Exempel på sådana lagar är krigshandelslagen (1964:19), förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268), lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. och lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.⁴⁴ Om Sverige är i krig råder det automatiskt högsta beredskap och en rad sådana lagar kommer då direkt att bli tillämpliga.

Allmänna bestämmelser om beredskapshöjning, som är ett sätt att stärka landets försvarsförmåga och att ställa om samhällets administration och organisation från fred till krig, finns i lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap, dvs. det finns två beredskapsgrader. Ett beslut om höjd beredskap ska tillkännages på samma sätt som ordinarie lagstiftning men också genom radio och TV. Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm (9 § förordningen

⁴⁴ Till lagen anknyter förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

[2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap). Vid beslut om högsta beredskap som tillkännages genom beredskapslarm blir vissa författningar som räknas upp i 13 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap omedelbart tillämpliga.

Bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Syftet med förordningen är att myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Av förordningen framgår bl.a., som tidigare nämnts, att Polismyndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Ordning och säkerhet.

I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns ytterligare bestämmelser om länsstyrelsernas uppgifter. I förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser finns bestämmelser om civilområdesansvariga länsstyrelser och deras uppgifter liksom i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

I lagen om totalförsvaret och höjd beredskap finns också regler om åtgärder som ska vidtas vid höjd beredskap av kommuner och regioner samt enskilda organisationer och företag. För kommuner och regioner finns även bestämmelser i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. gör det, som nämnts, möjligt för regeringen att föreskriva att en viss myndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan myndighet eller av domstol. Den ger även regeringen rätt att bl.a. besluta att vissa av regeringens befogenheter ska överlåtas till andra myndigheter.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap. Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor har Polismyndigheten ansvar för fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer i andra fall.

Annan lagstiftning som är av central betydelse för totalförsvaret är bl.a. totalförsvarspliktslagen⁴⁵ och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförsvarsplanering⁴⁶.

För en mer systematisk överblick över beredskapslagstiftning för både krig och andra kriser hänvisar vi till betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

2.8.4 Lagstiftning om fredstida kriser

Det finns inte någon tydlig enhetlig definition av vad en fredstida eller civil kris är. I begreppet har ansetts ligga att situationen inte omfattas av reglerna i 15 kap. RF om krig och krigsfara, dvs. att den inte anses utgöra krig, krigsfara eller sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Fredstida kriser kan vara av mycket skiftande slag, karaktär och allvarlighetsgrad. Det kan vara fråga om naturhändelser, stora olyckor, störningar i kritisk infrastruktur och försörjningssystem, antagonistiska angrepp m.m. Allvarlighetsgraden kan variera stort utifrån hur krisförloppet ser ut, hur stor del av landet och befolkningen som drabbas, om händelsen har sektorsöverskridande konsekvenser, om det är en enskild händelse eller parallella förlopp osv.

Som nämnts ovan finns det för civila fredstida kriser inte något motsvarande ramverk i grundlagen som det som finns för krig och krigsfara i 15 kap. RF. Däremot finns det i regeringsformen ett fåtal bestämmelser som har särskild anknytning till fredstida kriser, t.ex. bestämmelsen som gör det möjligt att begränsa mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 24 § RF).

När det gäller civila kriser finns det emellertid i lagstiftning under grundlagsnivå ett stort antal lagar och bestämmelser på olika områden. Det finns dock ingen sammanhållen reglering av krisberedskapsfrågor. Situationen med många, oöverblickbara och helt eller delvis överlappande begrepp och definitioner i de olika regelverken har kritiserats, liksom den bristande systematiken och samordningen.⁴⁷

⁴⁵ Till lagen anknyter totalförsvarspliktsförordningen.

⁴⁶ Till lagen anknyter förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförsvarsplanering.

⁴⁷ Hirschfeldt J. och Petersson O. (2020), *Rättsregler i kris*.

Många av de författningar som vi har redovisat ovan och som rör totalförsvaret är även tillämpliga i fredstid. Utredningen om civilt försvar har mot bakgrund av den breddade hotbilden ansett det särskilt viktigt att ha som utgångspunkt att se krisberedskapen och det civila försvaret som kommunicerande kärl och ömsesidigt förstärkande.⁴⁸ (Angående samhällets krisberedskap och det civila försvaret, se avsnitt 2.4.3.) Regler om beredskap för fredstida kriser finns t.ex. i förordningen om statliga myndigheters beredskap, förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det finns även mer sektorsspecifik beredskapslagstiftning på olika områden. Lagstiftningen kan se olika ut. Den kan t.ex. gälla antingen generellt för fredstida kriser eller för en viss typ av kris, exempelvis en svår olycka eller pandemi. Lagstiftningen kan vidare innehålla en uttömmande reglering, som t.ex. lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, eller innehålla ett bemyndigande till regeringen. Vanligt förekommande är att författningar inom ett visst område utöver bestämmelser som reglerar ordinarie förhållanden även innehåller särskilda bestämmelser om vad som ska gälla i händelse av en fredstida kris, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Som nämnts ovan finns alltså inte någon tydlig enhetlig definition av vad en fredstida eller civil kris är. Flera olika begrepp har använts och definierats i olika sammanhang. Exempelvis anges i 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap att begreppet fredstida krissituationer i förordningen definieras som situationer som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

⁴⁸ SOU 2021:25 s. 149.

2.8.5 Styrning av myndigheter

Regeringens möjligheter att styra sina myndigheter

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Till sitt förfogande har regeringen de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (12 kap. 1 § RF). Myndigheterna har en lydnadsplikt gentemot regeringen och är regeringens verktyg för att styra riket och förverkliga regeringens politik. Regeringens styrning av sina myndigheter sker genom beslut om föreskrifter (myndighetsförordningen [2007:515], myndighetsinstruktioner och andra förordningar), anslag, regleringsbrev, utnämningar och uppdrag eller andra direktiv. Av stor betydelse är även s.k. informella kontakter som kan bestå i alltifrån samtal, informationsutbyte och underhandskontakter till överläggningar och överenskommelser.⁴⁹ Regeringen är ytterst ansvarig för i princip allt som myndigheterna gör.

Det finns dock två begränsningar i regeringens möjligheter att styra sina myndigheter och i myndigheternas lydnadsplikt. Den ena begränsningen finns i bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF om förvaltningens självständighet. Den innebär att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i två specifika avseenden – när de i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör rättstillämpning, dvs. tillämpning av lag i enskilda fall.

Begreppet myndighetsutövning innebär att en myndighet ensidigt bestämmer om en enskilds rättigheter och skyldigheter inom de ramar som dras upp av lagar och andra författningar. Det är fråga om situationer då myndigheten ensidigt fattar beslut som ytterst utgör ett uttryck för samhällets makt över medborgarna och som får bestämda positiva eller negativa rättsverkningar för enskilda.⁵⁰

I fråga om ärendebegreppet uttalas i förarbetena till förvaltningslagen (2017:900) att en principiell skillnad mellan ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande

⁴⁹ Se bl.a. Eka A., Hirschfeldt J., Jermsten H. och Svahn Starrsjö K. (2018), *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., s. 596, och Hirschfeldt J. och Petersson O. (2020), *Rättsregler i kris*, s. 80.

⁵⁰ SOU 2021:25 s. 176.

karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Som exempel på faktiskt handlande anges åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa.⁵¹ I vissa fall kan det vara något svårare att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande. I gränzonen märks t.ex. åtgärder som kännetecknas av att de innebär ett ingripande som till synes inte föregåtts av någon handläggning och där det finns ett mycket nära tidsmässigt samband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel som illustrerar en sådan situation är polismannens ingripande med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas bara om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda och det krävs därför ett aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetsperson som handlar innan åtgärden vidtas.⁵²

Den andra begränsningen i regeringens styrningsmöjligheter ligger i det s.k. förbudet mot ministerstyre som innebär att enskilda statsråd inte får fatta beslut som rör myndigheterna. Detta förbud följer av bestämmelsen i 7 kap. 3 § RF om att regeringen ska fatta sina beslut kollektivt. Det följer även av bestämmelsen i 12 kap. 1 § RF om att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, dvs. de lyder inte under ett enskilt statsråd. På försvarsområdet kan dock försvarsministern i vissa ärenden själv, i den omfattning som anges i lag, fatta beslut under överinseende av statsministern (7 kap. 3 § andra stycket RF). Det handlar om ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut. Ett sådant bemyndigande har gjorts genom lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden.⁵³

⁵¹ Prop. 2016/17:180 s. 24.

⁵² Prop. 2016/17:180 s. 24.

⁵³ Enligt lagen får beslut fattas av ett enskilt statsråd endast om ärendet är brådskande och beslutsformen inte är olämplig med hänsyn till det som ärendet avser eller av andra skäl. Beslut får fattas i frågor om 1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering, 2. Totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten, 3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete, 4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg, 5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och 6. övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.

Utöver nämnda bestämmelser finns inga konstitutionella begränsningar för hur regeringen kan styra sina myndigheter. Det har ansetts att utrymmet för myndigheternas självständighet ofta har överskattats.⁵⁴

Även om det finns ett stort utrymme för regeringen att styra sina myndigheter kan det dock som nämnts ovan uppstå vissa gränsdragningsproblem, särskilt i samband med akuta krissituationer, som bör beaktas. Det handlar om skiljelinjen mellan rättsligt beslutsfattande (där myndigheterna är självständiga) och faktiskt handlande (där regeringen har rätt att styra myndigheterna med sin direktivrätt). Problemet har belysts med typfallet om vilka möjligheter regeringen har att i ett nödläge ge polisen order om att storma en byggnad och beordra polisen att gripa eller anhålla en viss person.⁵⁵

Samverkan och samarbete mellan myndigheter

I den svenska förvaltningsmodellen styr en statlig förvaltningsmyndighet inte över någon annan myndighet. Däremot ställs krav på samverkan mellan myndigheter. Svensk förvaltning är i hög utsträckning organiserad i olika sektorer eller sakområden. Fördelarna med detta är att det främjar bl.a. en effektiv hantering och en bättre överblick över området men kan också medföra utmaningar, t.ex. stuprörstänkande och risk för att frågor hamnar mellan stolarna. Statskontoret har konstaterat att i takt med att sektoriseringen har ökat har även samverkansbehovet mellan myndigheter och verksamheter vuxit. Enligt Statskontoret utmanar det regeringens förmåga att styra sammanhållet, inte minst under en kris när beslut om styrning av myndigheter och verksamheter behöver tas fram fort och med bristande information. Man har dock sett tecken som tyder på att myndigheterna under de senaste åren har fått alltmer erfarenhet av samverkan.⁵⁶

Samverkan kan ske på många olika sätt och i olika former. Den kan ske på myndighetens eget initiativ men finns även reglerad genom olika föreskrifter. I förvaltningslagen finns en bestämmelse om en generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra (8 § förvaltningslagen). I grunden handlar skyldigheten att

⁵⁴ Se Hirschfeldt J. och Petersson O. (2020), *Rättsregler i kris*, s. 79, och SOU 2022:10 s. 647.

⁵⁵ Hirschfeldt J. och Petersson O. (2020), *Rättsregler i kris*, s. 78.

⁵⁶ Statskontoret, *Om offentlig sektor 2020, Förvaltningsmodellen under coronapandemin*, s. 29 f.

samverka om att myndigheterna till nytta för samhällsmedborgarna – både generellt och i enskilda fall – ska hjälpa varandra genom att bistå med den särskilda sakkunskap och kompetens som de var och en i egenskap av expertmyndighet har inom ett visst verksamhetsområde. Eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den emellertid själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Skyldigheten enligt denna bestämmelse innebär inte att myndigheten måste delta i samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde.⁵⁷

Krav på samverkan finns också i bl.a. myndighetsinstruktioner. För Polismyndigheten finns regler om samverkan med andra myndigheter och organ i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten (19–26 §§). Motsvarande bestämmelser finns i förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Regler om samverkan finns även i 6 § polislagen (1984:387).⁵⁸ Paragrafen innehåller även en bestämmelse om att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete. Därutöver finns en rad föreskrifter om samverkan på olika områden, exempelvis i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Regeringen kan även i beslut om uppdrag till en myndighet ställa krav på samverkan med andra.

För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns det även en generell bestämmelse om samarbete (6 § andra stycket myndighetsförordningen). Enligt denna bestämmelse ska myndigheten verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

2.9 Regler om statens budget

Grundläggande bestämmelser om finansmakten, dvs. rätten att bestämma om statens inkomster och utgifter, finns i 9 kap. RF. Det är riksdagen som har huvudansvaret för finansmakten och är den som beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget (9 kap. 1 § och 1 kap. 4 § RF). Regeringen lämnar en budgetproposition med förslag till statens inkomster och utgifter till riksdagen (9 kap. 2 § RF). Enligt riksdagsordningen ska regeringen

⁵⁷ Prop. 2016/17:180 s. 71 f.

⁵⁸ I rubriken i lagen används ordet samverkan, men i paragrafen förekommer ord som "samarbeta" och "ge stöd".

lämna en budgetproposition för det kommande budgetåret (som sammanfaller med kalenderåret). Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna som huvudregel hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på (9 kap. 5 § riksdagsordningen). Riksdagen beslutar sedan om en budget, som huvudregel för det följande budgetåret, samt om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. Riksdagen kan besluta att ett särskilt anslag ska utgå för en annan tid än budgetperioden. Riksdagen kan också besluta om s.k. specialdestination, dvs. att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag (9 kap. 3 § RF). I samband med budgeten kan riksdagen även fatta s.k. riktlinjebeslut. Det är beslut om riktlinjer för statens verksamhet på ett område och som avser en längre tid än budgetperioden. Anslag och inkomster får *inte* användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF).

Ytterligare bestämmelser om budgeten finns i budgetlagen (2011:203). I den finns bestämmelser om bl.a. resultatredovisning som innebär att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena (10 kap. 3 § budgetlagen).

Varje myndighet ansvarar i sin tur själv för sin verksamhet inför regeringen, vilket framgår av 3 § myndighetsförordningen. Förordningarna med instruktioner för de statliga myndigheterna är ett grundläggande instrument i regeringens styrning. En myndighets instruktion ska tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag såsom ansvarsområde, uppgifter och ledningsform. Myndighetens verksamhet ska vara inriktad mot de mål som uppställts för verksamheten och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen har angett. Regeringen bör vidare säkerställa att en myndighet har ett ansvar som svarar mot dess befogenheter, dvs. myndighetsledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den har tilldelats handlingsutrymme. Regeringen beslutar vidare om de specifika förutsättningarna för varje myndighets verksamhet, bl.a. i årliga regleringsbrev. Med riksdagsbesluten som utgångspunkt fattar regeringen beslut om myndigheternas regleringsbrev. Regleringsbreven är ett av de viktigaste

instrumenten för regeringen att styra myndigheterna på i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om. Regleringsbrev kan innehålla mål, uppdrag och återrapporteringskrav. Regleringsbrev är dessutom en del av den årliga statliga budgeten genom att de specificerar myndigheternas finansiella befogenheter i form av anslag med tillhörande anslagsändamål, avgifter och finansiella villkor för användningen.

3 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

3.1 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi Polismyndighetens och Säkerhetspolisens organisation och uppdrag (avsnitt 3.3 och 3.4). Vi redogör även för polisiära befogenheter, däribland polisens användning av våld (avsnitt 3.5). Därefter följer en genomgång av Polismyndighetens planering inför kris eller höjd beredskap och krig (avsnitt 3.6.1–3.6.2), vilka möjligheter Polismyndigheten har till omprioriteringar av resurser för att möta dels generella behov (avsnitt 3.6.3), dels behov av specialistkompetens (avsnitt 3.6.4). Slutligen följer ett avsnitt om internationell polisiär samverkan (avsnitt 3.7). Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av hur polisens organisation sett ut historiskt.

3.2 Historisk utveckling

Den 1 januari 2015 ombildades den svenska polisen och de 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen blev en myndighet, Polismyndigheten. Säkerhetspolisen blev samtidigt en fristående myndighet. Syftet med reformen var enligt regeringen att ”skapa tydligare styrning och bättre förutsättningar för högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, större flexibilitet och förbättrade resultat i polisens verksamhet”.¹

Den tidigare organisationen bestod av Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium. *Rikspolisstyrelsen*, som leddes av rikspolischefen och en styrelse med begränsat ansvar, var central förvaltningsmyndighet för polisväsendet.

¹ Prop. 2013/14:110 s. 1.

Rikspolisstyrelsen ansvarade bl.a. för att gentemot polisorganisationen precisera och förmedla riksdagens och regeringens mål för polisverksamheten, fördela ekonomiska medel samt bedriva tillsyn över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skulle också verka för bl.a. planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Under Rikspolisstyrelsen låg också Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. *Polismyndigheterna*, som leddes av en länspolismästare och en polisstyrelse, var fristående myndigheter och hade ansvar för ledningen och genomförandet av polisverksamheten inom sitt respektive län (s.k. polisdistrikt). Polisstyrelserna beslutade om bl.a. verksamhetsplan och budget och länspolismästaren hade ett löpande ansvar för verksamheten och ekonomin. Länspolismästaren utsågs av regeringen.²

3.3 Polismyndighetens organisation och uppdrag

3.3.1 Polismyndighetens organisation i dag

Polismyndigheten är en enrådgivningsmyndighet som leds av rikspolischefen. Vid myndigheten finns även en biträdande rikspolischef, som är ställföreträdande myndighetschef. Rikspolischefen och den biträdande rikspolischefen utses av regeringen. Myndigheten har även ett insynsråd och ett etiskt råd. Insynsrådet har till uppgift att utöva allmänhetens insyn i verksamheten samt att ge rikspolischefen råd. Polismyndighetens etiska råd har till uppgift att bistå Polismyndigheten i frågor som kräver särskilda etiska överväganden.

Inom Polismyndigheten finns sju polisregioner (polisregion Nord, polisregion Bergslagen, polisregion Mitt, polisregion Stockholm, polisregion Väst, polisregion Öst och polisregion Syd). Varje region har ansvar för polisverksamheten inom sitt respektive geografiska område, innefattande bl.a. operativ verksamhet, underlättelseverksamhet, utredningsverksamhet samt i vissa regioner även gränspolisen. Varje polisregion leds av en regionpolischef. Polisregionerna är uppdelade i geografiska polisområden och dessa består i sin tur av ett antal lokalpolisområden.

² SOU 2012:13 s. 109 f.

Utöver polisregionerna finns tio nationella avdelningar inom Polismyndigheten som bl.a. ansvarar för ekonomi, personalfrågor och kommunikation. På nationell nivå ligger även den nationella operativa avdelningen (Noa), nationellt forensiskt centrum (NFC) och avdelningen för särskilda utredningar (SU).

Polismyndigheten är enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap en beredskapsmyndighet och ingår som tidigare nämnts i beredskapssektorerna Ordning och säkerhet (där myndigheten även är sektorsansvarig myndighet) samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2024³ fanns i december 2024 inom myndigheten drygt 23 800 poliser och drygt 15 800 civila anställda – totalt nästan 39 700 anställda. I termer av årsarbetskrafter hade Polismyndigheten under 2023 närmare 33 000 årsarbetskrafter och under 2024 över 35 000 årsarbetskrafter.⁴

Från politiskt håll har det under det senaste decenniet gjorts satsningar för att öka antalet poliser. Myndigheten fick anslagshöjningar i syfte att utöka antalet anställda med 10 000 personer under perioden 2015–2024. När satsningen inleddes i december 2015 hade Polismyndigheten cirka 28 000 anställda, varav 70 procent var poliser. Målet nåddes i mars 2024.⁵ Regeringen, vars ambition är att antalet anställda inom polisen även fortsättningsvis ska öka, har satt upp målet att polistätheten i Sverige minst ska motsvara genomsnittet i EU⁶, vilket motsvarar över 35 000 poliser.⁷

För 2025 har riksdagen anvisat cirka 45,2 miljarder kronor inom utgiftsområde 4, anslag 1:1 Polismyndigheten. Inför 2026 beräknas anslaget öka till cirka 48 miljarder kronor och för 2027 till cirka 51,9 miljarder kronor.⁸

³ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2024*, Dnr A112.305/2024.

⁴ Information om myndigheternas storlek angivet på Statskontorets webbplats (<https://www.statskontoret.se>) besökt 2025-03-06.

⁵ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2024*, s. 87.

⁶ Regeringsförklaringen den 18 oktober 2022, s. 5.

⁷ Snittet inom EU uppgick under 2020–2022 till 341 poliser per 100 000 invånare enligt uppgift från artikeln *Police, court and prison personnel statistics* från april 2024, Eurostats webbplats (<https://ec.europa.eu/eurostat>) besökt 2025-03-06.

⁸ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4, bet. 2025/25:juU1, rskr. 2025/25:86.

3.3.2 Polismyndighetens uppdrag

Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det övergripande syftet med polisens verksamhet är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.⁹

Till Polismyndighetens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (punkt 1). Polismyndigheten ska även övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar inträffat (punkt 2) samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (punkt 3). När det är lämpligt åligger det även Polismyndigheten att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp (punkt 4). Paragrafen innehåller inte en uttömmande uppräkningslista av polisens uppgifter. Utöver dessa huvuduppgifter åligger en rad allmänna förvaltningsuppgifter Polismyndigheten och det finns i många andra lagar bestämmelser om särskilda arbetsuppgifter som ankommer på myndigheten (punkt 5). Som exempel kan nämnas att Polismyndigheten är tillståndsmyndighet (gällande bl.a. vapen, anordnande av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster m.m.), utfärdar pass och bistår andra myndigheter eller allmänheten med bl.a. delgivning, handräckning och hantering av hittegoodsärenden. Polismyndigheten ansvarar även för vissa tvångsingripanden enligt socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagstiftningen samt i vissa fall förpassning till kriminalvårdsanstalt av intagna.

Polismyndigheten bedriver även internationell verksamhet, bl.a. internationellt samarbete inom ramen för EU och Schengen-samarbetet samt samarbete med internationella organisationer såsom Interpol och FN. Polismyndigheten medverkar också i internationellt utvecklingssamarbete och i internationellt freds- och säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande arbete.

Det åligger vidare Polismyndigheten att samarbeta med Säkerhetspolisen, åklagarmyndigheterna, myndigheterna inom socialtjänsten samt andra myndigheter och organisationer som bedriver verksamhet som berör polisverksamheten (6 § polislagen).

Det förekommer även att Polismyndigheten anlitar personal som inte är anställd inom polisväsendet (t.ex. ordningsvakter eller

⁹ 1 § polislagen (1984:387).

väktare anställda av bevakningsbolag) för uppgifter som ankommer på myndigheten. För förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning krävs dock att det finns stöd i lag för att dessa ska få överlämnas till enskilda individer eller andra juridiska personer än kommuner.¹⁰

3.4 Säkerhetspolisens organisation och uppdrag

Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av 3 § polislagen. Säkerhetspolisen ska

- förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott och utreda och beivra sådana brott,
- fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer,
- fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt
- leda annan polisverksamhet om regeringen föreskriver det och i övrigt bedriva sådan verksamhet som framgår av lag eller förordning eller som regeringen uppdragit åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara för.

I förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen preciseras myndighetens uppdrag.

Säkerhetspolisen är också nationell säkerhetstjänst med uppdrag att förebygga och avvärja hot mot Sveriges säkerhet och demokratin. Säkerhetspolisen bedriver säkerhets- och underrättelseverksamhet för att ta fram hot- och sårbarhetsbedömningar. Bedömningarna tjänar som underlag för beslut om vilka åtgärder Säkerhetspolisen ska vidta i sitt förebyggande arbete. De ligger också till grund för beslut om t.ex. personskydd eller säkerhetsåtgärder.

Myndigheten är verksam inom fem verksamhetsområden. *Kontraspyonageverksamheten* ska förebygga och avslöja spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet som kan rikta sig mot Sverige och svenska intressen utomlands, mot utländska intressen i Sverige och

¹⁰ 12 kap. 4 § regeringsformen (RF).

mot flyktingar. *Kontraterroismverksamheten* syftar till att förebygga och avslöja bl.a. terrorism som riktas mot Sverige, svenska intressen utomlands och utländska intressen i Sverige, internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige och stöd och finansiering av terroristverksamhet. Den *författningsskyddande verksamheten* har till uppgift att motverka verksamhet som genom trakasserier, hot, våld, tvång eller korruption syftar till att påverka det demokratiska statsskickets funktioner. Säkerhetspolisen ansvarar även för *personskyddet* av den centrala statsledningen och främmande statsbeskickningsmedlemmar och vid statsbesök och liknande händelser. Vidare bedriver Säkerhetspolisen *säkerhetsskyddsverksamhet* som syftar till att höja säkerhetsnivån i samhället genom analyser, registerkontroller, tillsyn och vägledning till verksamhetsutövare vars verksamhet har betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen har även vissa uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som syftar till att förhindra att personer som är eller kan bli ett säkerhetshot mot Sverige uppehåller eller etablerar sig i landet.

Säkerhetspolisen arbetar även med frågor som rör *ickespridning*. Den verksamheten syftar till att förhindra spridning och anskaffning av produkter som kan användas för att producera massförstörelsevapen. Arbetet går främst ut på att förhindra att kunskaper, produkter, ämnen eller mikroorganismer förs från eller via Sverige till aktörer som har ambitioner att anskaffa eller vidareutveckla massförstörelsevapen.

Utöver vad som anges i polislagen och Säkerhetspolisens instruktion framgår myndighetens övriga uppgifter och ansvar av polisförordningen (2014:1104), andra författningar (exempelvis säkerhetsskyddslagen) och särskilda beslut. Även Säkerhetspolisen är enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap en beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Ordning och säkerhet.

Säkerhetspolisen är liksom Polismyndigheten en enrådighetsmyndighet och leds av säkerhetspolischefen. Myndigheten har ett insynsråd som består av medlemmar från samtliga riksdagspartier och som har till uppgift att utöva medborgerlig insyn i myndigheten. Utöver huvudkontoret i Solna bedriver myndigheten verksamhet i hela landet vid sex regionala kontor (Umeå, Örebro, Uppsala, Göteborg, Linköping och Malmö). Alla kontor arbetar

inom samtliga verksamhetsområden.¹¹ Säkerhetspolisen har cirka 1 500 anställda.¹²

För 2025 har riksdagen anvisat knappt 2,8 miljarder kronor på anslaget 1:2 Säkerhetspolisen.¹³

3.5 Polisiära befogenheter

3.5.1 Användning av våld

Polismän får under vissa förutsättningar använda både våld och tvång. Polismäns befogenheter att använda våld (och skjutvapen) och tvång i tjänsten utgör en inskränkning av 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp.¹⁴ Inskränkningar av den grundlagsskyddade rättigheten får endast göras i lag samt under de allmänna förutsättningar som anges i 2 kap. 20 § RF. När det gäller användning av våld finns för polismäns del i polislagens 10 § en bestämmelse som ger polismän befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Som utgångspunkt gäller att våld endast får användas i den mån andra medel är otillräckliga och då det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Som de allmänna försiktighets- och behovsprinciperna uttrycks i 8 § polislagen ska ingripanden ske ”på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och andra omständigheter” samt tvång endast ske ”i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås”.

I vilka situationer polismän får använda våld framgår närmare av punkterna 1–7 i 10 § första stycket polislagen. Som exempel kan nämnas de fall då en polisman möts med våld eller hot om våld (första punkten) eller vid fara för liv och hälsa (tredje punkten). Polismän får enligt 10 a § i samma lag också i vissa situationer belägga personer med handfängsel. Befogenheten att använda våld gäller både våld mot person och egendom. För polismän gäller vidare, precis som för alla andra, att våld får brukas i nöd- eller nödvärns-situationer i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

¹¹ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen* 2022/2023.

¹² Säkerhetspolisens webbplats (<https://www.sakerhetspolisen.se>) besökt 2025-03-06.

¹³ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4, bet. 2025/25:JuU1, rskr. 2025/25:86.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 242.

Polismyndigheten har även tagit fram riktlinjer om hjälpmedel för våldsanvändning¹⁵ och föreskrifter som reglerar användningen av olika typer av hjälpmedel såsom tårgas, pepparspray, drönare m.fl. Föreskrifterna anses utgöra verkställighetsföreskrifter till nämnda lagar. Samma sak gäller regleringen rörande polisens användning av skjutvapen i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen. I promemorian *Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen* (Ds 2023:25) har det emellertid föreslagits att kungörelsen ska upphävas och ersättas av en ny lag om polisens användning av skjutvapen. I promemorian föreslås att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Regeringen har den 24 april 2025 beslutat om lagrådsremissen *Polisens användning av skjutvapen*.¹⁶

3.5.2 Omhändertagande av personer och utövande av annat tvång

Polismän har även befogenhet att besluta om att någon ska omhändertas. Denna befogenhet regleras i en rad specialförfattningar, där också de förutsättningar som gäller i det särskilda fallet anges. Några exempel på sådana författningar är lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., lagen (1991:1128) och psykiatrisk tvångsvård, utlänningslagen (2005:716), lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder samt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

I 12–18 §§ polislagen regleras närmare de situationer då polismän enligt denna lag har rätt att omhänderta eller avlägsna personer samt de förutsättningar som då gäller. Bestämmelserna föreskriver bl.a. en behörighet för polismän att under vissa angivna förutsättningar tillfälligt omhänderta personer under 18 år som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling (12 § polislagen) samt att avvisa eller avlägsna personer, bl.a. om de genom

¹⁵ Polismyndighetens riktlinjer om hjälpmedel för våldsanvändning, PM 2024:17, den 26 november 2024.

¹⁶ Dnr Ju2023/01985.

sitt uppträdande stör eller utgör en fara för den allmänna ordningen (13 § polislagen).

Slutligen finns även bestämmelser som reglerar polismäns befogenheter att kroppsvisitera personer (19, 19 a och 22 a–f §§ polislagen), att göra husrannsakan och liknande åtgärder (20–22 §§ polislagen) samt polismäns särskilda befogenheter kopplade till den skyddande och förebyggande verksamheten (23–24 d §§ polislagen). Till det sistnämnda området hör t.ex. fall då polisen har rätt att bereda sig tillträde till olika byggnader i syfte att avvärja brott eller förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Bestämmelser om sådana befogenheter finns även i 28 kap. rättegångsbalken och i specialförfattningar, t.ex. lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

3.6 Polismyndighetens planering i fred och för kris, höjd beredskap och krig

3.6.1 Polismyndighetens beredskapsplanering

I Polismyndighetens beredskapsplanering ingår planering kopplat till krisberedskap och totalförvar. Chefen för Noa är s.k. processägare för att samordna och ange myndighetens inriktning för beredskapsplanering. Beredskapsplaneringen innefattar följande områden:

- risk- och sårbarhetsanalys
- kontinuitetshandtering
- skydd av samhällsviktig verksamhet
- totalförvarsplanering
- CBRNE¹⁷ (farliga ämnen)
- övningsverksamhet kopplat till dessa områden.

De strukturer och processer som används inom den fredstida krisberedskapen ska så långt det är möjligt även användas i totalförvarsplaneringen. Vid Noa finns också sektionen för nationell

¹⁷ I begreppet CBRNE ingår kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen.

beredskapsplanering vars arbete regleras närmare i *Polismyndighetens riktlinjer för beredskapsplanering*.¹⁸ Hanteringen av kriser eller krig regleras i andra styrdokument, t.ex. Polismyndighetens styrdokument för ledning av särskilda händelser. Den som är chef över en avdelning eller polisregion har ansvar för den verksamhetens beredskapsplanering och för att verksamheten ska kunna fungera även vid en kris eller under krig.

3.6.2 Polismyndighetens hantering av extraordinära situationer i fred, höjd beredskap och krig

Under 2017 krigsplacerade Polismyndigheten huvuddelen av sina anställda. Med målet att skapa en anpassad organisation för Polismyndigheten under höjd beredskap (krigsorganisation) genomförde myndigheten därefter en förstudie under 2018 och 2019 som resulterade i rapporten *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*.¹⁹ Utifrån slutsatserna i rapporten beslutade rikspolischefen att Polismyndighetens ordinarie organisation (linjeorganisation respektive organisation för s.k. särskild händelse) ska tillämpas i händelse av höjd beredskap och krig.²⁰ Polismyndighetens bedömning är att det finns en operativt flexibel organisation med personal dygnet runt som kan hantera snabba förändringar och snabba händelseförlopp.²¹ Sättet att hantera extraordinära situationer i fred är därmed detsamma som det sätt på vilket myndigheten avser att organisera sig och planera att leda verksamhet under höjd beredskap och krig. Arbetet med myndighetens krigsorganisation har därefter fortsatt. Det är en pågående process som bl.a. kan komma att revideras med anledning av regionernas arbete med att identifiera, kategorisera och prioritera verksamheter och uppgifter som ska vidmakthållas under höjd beredskap och krig.

¹⁸ Polismyndigheten, PM 2021:27. Riktlinjerna håller för närvarande på att revideras bl.a. till följd av sektorsansvaret. Den grundläggande ordningen för beredskapsarbetet kvarstår dock.

¹⁹ 2019-03-06, dnr HD5800-115/2018.

²⁰ Beslut den 28 maj 2019, RPC 70/19, dnr A450.638/2018.

²¹ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, s. 3.

3.6.3 Polisiär förstärkning med generell kompetens

Som framkommer i föregående avsnitt hanterar Polismyndigheten extraordinära situationer utifrån samma grunder i alla delar av hot-skalan. Även metoderna för att omprioritera resurser inom den egna myndigheten bibehålls vid höjd beredskap och krig. I det följande beskriver vi de metoder myndigheten använder för att omprioritera sina resurser när ett allmänt behov av förstärkning uppstår.

När det uppstår ett allmänt behov av förstärkning inom någon del av myndigheten möts detta behov genom omprioriteringar av verksamheten enligt en geografisk närhetsprincip, i första hand genom omprioriteringar på lokalområdesnivå och i andra hand regionalt. Ytterst kan omprioriteringar göras nationellt.

Polismyndigheten kan därutöver omprioritera och förstärka en viss del av sin verksamhet genom att besluta om en *särskild händelse*. Under vissa omständigheter kan myndigheten även göra tillfälliga resursförflyttningar inom ramen för sin vanliga linjeorganisation.²² Organisatoriskt och arbetsmässigt skiljer sig dessa sätt åt men de har gemensamt att myndigheten för över resurser från en del av verksamheten till en annan för att förstärka den senare.

Om en händelse är eller förväntas bli så omfattande, allvarlig eller komplex att Polismyndigheten måste planera, organisera eller leda sin verksamhet i särskild ordning får en polisregion eller Noa besluta om särskild händelse och utse en kommenderingschef.²³ Några fastställda kriterier för vad som utgör en särskild händelse finns dock inte utöver det som beskrivs i myndighetens arbetsordning om behovet av att kunna arbeta i särskild ordning med händelsen.

Riksrevisionen bedömde i sin granskning av arbetet mot grov brottslighet i mars 2023 att förstärkningar genom omprioriteringar av resurser inom ramen för särskilda händelser ökar sårbarheten lokalt, inte minst över tid. När det gällde omprioriteringar genom särskilda händelser drog Riksrevisionens följande slutsats.

Polisen får svårare att hantera den grova brottsligheten och att vara synlig i lokalsamhället, vilket kan leda till ökad otrygghet för medborgarna. En annan konsekvens är ökade ärendebalanser som innebär att medborgarna får vänta längre på att få sina polisanmälningar om-

²² Ett exempel på en tillfällig resursförflyttning är den s.k. *nationella förstärkningsorganisationen* (NFO) som beskrivs närmre i avsnitt 3.6.4.

²³ 5 kap. 36 § Polismyndighetens arbetsordning, PM 2024:5.

händertagna. Den senaste tidens utveckling har inneburit att skjutningar och annan grov brottslighet sprider sig utanför storstadsregionerna, vilket understryker vikten av en närvarande polis i hela landet.²⁴

När det gäller omprioriteringar inom verksamheten anordnar Polismyndigheten återkommande nationella möten med representanter från regionerna för att arbeta med resursplanering och s.k. förstärkningar. Regionerna kan förvarna om händelser som är resurskrävande. Ytterligare system är under uppbyggnad och Polismyndigheten bedömer att dessa kommer att bidra till en förbättrad lägesbild såväl regionalt som lokalt. Även nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) och nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG) diskuterar och förankrar resursfrågor vid behov. Vidare har Noa bl.a. startat upp ett koordinatorssystem i syfte att öka förmågan till interna avvägningar. För att få överblick över de resurser som totalt är föremål för förflyttningar registreras de nationella besluten. Polismyndighetens mål är att på sikt kunna följa alla resursförflyttningar i ett och samma system.²⁵

När Polismyndigheten beslutar om en särskild händelse kan det handla om att det behövs både allmän förstärkning av resurser och specialistkompetens. Beroende på händelsens omfattning och behov av ledning kan myndigheten besluta om särskilda händelser på tre nivåer: nationell nivå, regional nivå eller särskild händelse vid Noa. En nationell särskild händelse omfattar fler än en polisregion eller är av sådan karaktär att den nationella nivån har bäst förutsättningar att leda Polismyndighetens arbete. En händelse som omfattar en polisregion utgör en regional särskild händelse och en händelse som avser specifika kompetenser inom Noa hanteras som en särskild händelse inom avdelningen. Vid en regional särskild händelse kan polisregionen begära stöd och förstärkning från Noa eller från andra polisregioner. I båda fallen är det ytterst Noa som beslutar om en begäran ska beviljas eller inte.

Den särskilda händelsen kan vara hastigt uppkommen eller känd i förväg. Exempel på hastigt uppkomna situationer som föranleder att Polismyndigheten beslutar om särskilda händelser kan vara naturkatastrofer, terrordåd och stora olyckor. I förväg kända händelser

²⁴ Riksrevisionen, *Att släcka bränder – Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet*, RiR 2023:5, s. 62.

²⁵ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, s. 6.

kan vara större demonstrationer, högriskfotbollsmatcher och statsbesök eller liknande.²⁶ Utöver ett generellt behov av förstärkning kan även ett behov av viss specialistkompetens ligga till grund för en särskild händelse.

3.6.4 Polisiär förstärkning med viss specialistkompetens

I det följande beskriver vi de metoder myndigheten använder för att omprioritera sina resurser när ett behov av förstärkningar med specialistkompetens har uppstått i någon del av verksamheten.

Flera av de specialistkompetenser som finns inom Polismyndigheten är nationella resurser; nationella insatsstyrkan (NI), som är en del i det nationella insatskonceptet (NIK), samt bombtekniker och polisflyget. Även polisrytteriet, hundförarna och sjöpolisen kan anses vara exempel på unika specialistförmågor. Ytterligare en specialistförmåga som inte sällan efterfrågas som förstärkningsresurs är de poliser som har utbildning i särskild polistaktik (SPT), och som ingår i den nationella förstärkningsorganisationen (NFO), se mer om denna nedan. SPT-konceptet bygger på att polisen i sitt uppdrag ska verka både förebyggande och agera när något har hänt vid t.ex. stora demonstrationer eller fotbollsmatcher. Enligt konceptet arbetar polisen med kommunikation och dialog för att minska risken för konflikter snarare än att försöka kontrollera folksamlingar genom fysiska åtgärder.

När det gäller Polismyndighetens nationella förstärkningsorganisation har den en bakgrund från den tid då polisen var organiserad som 21 fristående myndigheter. Göteborgskommittén, som hade i uppdrag att utvärdera händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001, konstaterade att de enskilda poliser som kommanderats till insatsen varken hade enhetlig utrustning eller samma kunskaper.²⁷ I många fall hade de otillräckliga kunskaper för de uppgifter de fick och var inte heller samtränade. Mot bakgrund av denna kritik skapades därför NFO som nationell förstärkningsorganisation. Göteborgskommittén hade pekat på behovet av att skapa nödvändig förmåga att planera, prioritera och koncentrera resurser för att klara uppdrag under riktigt svåra påfrestningar.

²⁶ Riksrevisionen, *Att släcka bränder – Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet*, RiR 2023:5, s. 18.

²⁷ SOU 2002:122.

NFO inrättades för att Rikspolisstyrelsen skulle kunna ta ansvar för en övergripande samordning och planering av förstärkningsresurser vid behov hos de olika polismyndigheterna. Polismyndigheterna i Skåne, Västra Götaland och Stockholms län fick ansvaret för att bemanna förstärkningsorganisationen med enhetlig kompetens, utrustning och taktiska koncept. NFO skulle vid behov kunna användas av samtliga polismyndigheter i landet och styrkan omfattade ungefär 1 200 poliser som var utbildade i särskild polistaktik. I dag består NFO alltså av poliser med utbildning i särskild polistaktik och bemanningsansvaret är fördelat inom Polismyndigheten. Bemanningen utgörs främst av poliser som tillhör ingripande verksamheten i sina respektive polisregioner till vardags och styrkan sätts ihop när behov uppstår.

NIK bildades 2015 och förstärker polisens ordinarie lokala resurser. I sin helhet finns sju regionala insatsstyrkor och NI som bistår med nationella resurser i hela landet när sektionens specialiserade kompetens behövs. NIK är fördelat på tre nivåer:

- NI
- förstärkt regional insatsstyrka (i regionerna Stockholm, Väst och Syd)
- regional insatsstyrka (i regionerna Nord, Mitt, Öst och Bergslagen).

I sin helhet är NIK-systemet utformat för att svensk polis ska kunna hantera brottsliga angrepp på samhälle, individ och egendom med hög operativ tillgänglighet och korta responstider. De runt 400 insatspoliserna har specialistutbildning i taktiska principer och metoder, och har mer utrustning och hjälpmedel jämfört med ingripandepoliser.²⁸ Insatspoliserna kallas in vid särskilt farliga och komplicerade situationer som den ordinarie polisverksamheten inte kan hantera, exempelvis vid bevissäkring med hög komplexitet, grov organiserad brottslighet, människorov, gisslansituationer, kidnappningar, grova rån, svårtillgängliga miljöer och terrorattentat.²⁹

Förutom att bidra med specialistkompetens till olika delar av Polismyndigheten samverkar NI med Säkerhetspolisen. Det gäller

²⁸ NI har 40 veckors grundutbildning och ägnar 50 procent av tjänstgöringstiden åt vidmakthållande träning. Förstärkt regional insatsstyrka har 20 veckors grundutbildning och ägnar 30 procent av tjänstgöringstiden åt vidmakthållande träning. Regional insatsstyrka har 10 veckors grundutbildning och ägnar 20 procent av tjänstgöringstiden åt vidmakthållande träning.

²⁹ Polistidningen, *Vi har inte tid att bli duktiga*, den 21 juni 2022.

ofta operationer i syfte att förhindra terrorattacker eller andra ingripanden.³⁰ Vid behov stödjer NI även den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten.

Behovet av förstärkning med viss specialistkompetens i polisens verksamhet kan mötas genom att myndigheten beslutar om en särskild händelse, men under vissa omständigheter kan även tillfälliga resursförflyttningar göras inom ramen för myndighetens vanliga linjeorganisation. I det senare fallet handlar det inte minst om den nationella förstärkningsresursen med SPT-poliser.

Polismyndighetens system för att flytta en specialistresurs är i praktiken likadant för specialistkompetenser som för de generella kompetenserna. För de generella kompetenserna är det dock tydligare att det handlar om en geografisk nedprioritering av en region till förmån för en annan region. Vid förstärkningar med specialistkompetenser gäller i högre grad att en region tillförs förstärkning från en nationellt centraliserad resurs, exempelvis NI eller bombtekniker. Samtidigt finns det flera specialistkompetenser som är regionalt baserade och sammansatta av individer som inte tjänstgör på heltid i sin specialistbefattning utan endast när behov uppstår (i NFO och NIK). När Polismyndigheten samlar dessa resurser i förstärkningssyfte, exempelvis med anledning av en särskild händelse, utgör även det närmast en nedprioritering av den mer generella polisverksamheten.

3.7 Internationell polisiär samverkan

Sverige har ett omfattande internationellt samarbete med polis i andra länder som bl.a. sker genom medverkan i den Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol, Schengensamarbetet och genom bilaterala överenskommelser.

I svensk rätt regleras internationellt polissamarbete huvudsakligen i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) och i förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete (FIPS). Dessa författningar genomför bestämmelser om operativt samarbete i Schengenkonventionen, avtalet med Danmark

³⁰ Polismyndighetens webbplats (<https://www.polisen.se>) besökt 2025-03-06.

om samarbete i Öresundsregionen³¹, Prömrådsbeslutet om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prömrådsbeslutet)³², Atlasrådsbeslutet om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper (Atlasrådsbeslutet)³³ samt avtalet med Norge om ömsesidigt bistånd i krissituationer.³⁴

När Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutets bestämmelser om operativt samarbete genomfördes i svensk rätt uttalade regeringen att de svenska brottsbekämpande myndigheterna som utgångspunkt ska klara av sina uppdrag på egen hand, men att den ökade rörligheten över gränserna och behovet av skydd mot terroristattentat och annan grov brottslighet samtidigt ställer allt större krav på internationell samverkan. Att den svenska polisen som huvudregel ska klara av sitt uppdrag på egen hand var enligt regeringen en viktig utgångspunkt. Ett utökat samarbete skulle inte förändra polisens uppdrag och nya samarbetsmöjligheter borde därför vara ett komplement, främst för situationer där uppdraget kunde utföras på ett bättre sätt genom internationellt samarbete.³⁵

Operativt samarbete enligt Schengenkonventionen omfattar bl.a. gränsöverskridande övervakning och förföljande. De svenska reglerna som införts avseende detta ger utländska tjänstemän från Schengensstater rätt att under vissa förutsättningar fortsätta en pågående övervakning in i Sverige över alla typer av territorialgränser samt rätt att fortsätta ett pågående förföljande in i Sverige över en landgräns. Reglerna ger vidare utländska tjänstemän vissa befogenheter, de får t.ex. stoppa och omhänderta den flyende, kroppsvisitera och belägga den omhändertagne med handfängsel samt omhänderta föremål. Tjänstevapen får bara användas i nödvärnssituationer.

De svenska regler som införts med anledning av *avtalet med Danmark* innebär att danska polismän på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen har samma befogenheter som svenska polis-

³¹ Avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.

³² Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

³³ Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.

³⁴ Avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer.

³⁵ Prop. 2016/17:139 s. 38.

män att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Danska polismän får vidare bl.a. genomföra förföljanden i fler fall än enligt Schengenregelverket. Vid gränsöverskridande övervakning eller förföljande eller vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på Öresundsförbindelsen får tjänstevapen endast användas i nödvärnssituationer.

De svenska regler om operativt samarbete som införts med anledning av *Prümrådsbeslutet* innebär att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får samarbeta med utländska brottsbekämpande myndigheter inom ramen för gemensamma insatser där utländska tjänstemän deltar. Polismyndigheten får också samarbeta med utländska brottsbekämpande myndigheter vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor som har gränsöverskridande verkningar.

En begäran om bistånd i form av sådant samarbete får bara göras om det är lämpligt och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Innan ett samarbete påbörjas ska en överenskommelse ingås med den andra staten. Om överenskommelsen innebär att utländska tjänstemän ska delta i samarbete i Sverige, ska överenskommelsen avse en särskild insats som är klart avgränsad och reglera vissa frågor som exempelvis det särskilda syftet med samarbetet och vilka befogenheter de utländska tjänstemännen ska ha.

Utländska tjänstemän får ges polisiära befogenheter om samarbetet sker inom ramen för sådana gemensamma insatser. I sådana fall har de, till skillnad från andra utländska tjänstemän, samma rätt som svenska polismän att använda tjänstevapen. De utländska tjänstemännen ska stå under ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

När det sedan gäller de svenska regler om operativt samarbete som införts med anledning av *Atlasrådsbeslutet* ger de Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att samarbeta med utländska särskilda insatsgrupper. Denna form av bistånd ska lämnas till en svensk särskild insatsgrupp (exempelvis NI och det nationella bombskyddet) och kan bestå av utrustning, expertis eller genomförande av operationer. De utländska tjänstemännen agerar då i en stödfunktion. För att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få begära bistånd krävs, bortsett från vissa brådskande fall, att regeringen har lämnat sitt medgivande. Bistånd får bara begäras om det

är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådana brott. Frågor om krav på föregående överenskommelse med den andra staten, ledning, polisiära befogenheter och vapen användning regleras i princip på motsvarande sätt som vid samarbete enligt Prövrådsbeslutet.

I svensk rätt har bestämmelserna i *avtalet med Norge* genomförts på samma sätt som motsvarande bestämmelser i *Atlasrådsbeslutet*. Med särskilda insatsgrupper avses för norsk del främst polisens nationella beredskapsresurser, som förklaras bestå av beredskapstroppen, helikoptertjänsten, bombtjänsten, kris- och gisslanförhandlingstjänsten samt teknisk eller taktisk spaning.³⁶

Sverige och Finland undertecknade i oktober 2021 ett avtal om ett fördjupat operativt polisiärt samarbete i Tornedalsregionen, kallat gränsområdet, som utgörs av de svenska och finska kommuner som gränsar mot det andra landet i denna region.³⁷ Avtalet kompletterar Prövrådsbeslutet och möjliggör samarbete utan föregående överenskommelse i brådskande situationer i gränsområdet. (Avtalet omfattar dock inte bistånd som lämnas av särskilda insatsgrupper.) Avtalet har nyligen genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 4 b kap. LIPS.³⁸ Dessa ändringar innebär att Polismyndigheten i brådskande fall får begära bistånd från polisen i Finland om det behövs för att i det svenska gränsområdet ingripa mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv eller hälsa. Vidare får finska polismän ingripa i det svenska gränsområdet vid situationer som innebär omedelbar fara för en enskilds liv eller hälsa, utan en begäran från Polismyndigheten, om faran behöver avvägras innan svenska polismän hinner ingripa. De finska polismännen har vid utförandet av uppgifter i enlighet med dessa bestämmelser samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen. Finska polismän får även verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare samt rätt att fatta beslut om vissa tvångsmedel. De ska exempelvis ha befogenhet att gripa någon, ta föremål i beslag och besluta om

³⁶ Ds 2013:16 s. 61.

³⁷ Avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet. De svenska kommunerna som ingår i gränsområdet är Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner.

³⁸ Prop. 2024/25:12, bet. 2024/25:JuU5, rskr. 2024/25:45.

kroppsvsitation. När finska polismän ingriper i Sverige ska svensk lag följas.

Vad gäller *räddningsinsatser* träffade Danmark, Finland, Norge och Sverige 1989 ett avtal om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön (ramavtalet). Bestämmelser om sådant samarbete finns i 9 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. De innebär att regeringen eller Polismyndigheten, i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige har ingått med bl.a. dessa länder, får begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. Biståndspersonalens tjänstgöringsinsatser i Sverige ska då ske i enlighet med de tjänstgöringsbestämmelser som gäller i hemlandet. I förarbetena framhöll regeringen att en räddningsinsats på svenskt territorium alltid leds av en svensk räddningsledare och att detta bör vara en garanti för att insatsen genomförs i enlighet med svensk rätt. Det fick dock ses som naturligt att tjänstgöringsbestämmelserna i hemlandet gäller för utländsk personal så länge detta sker inom ramen för svensk lagstiftning.³⁹

EU-kommissionen presenterade den 8 december 2021 ett paket med förslag till flera åtgärder som tillsammans skapar en EU-kodex för polissamarbete och som syftar till att fördjupa det operativa polissamarbetet inom EU. Regler för gränsöverskridande brottsbekämpande insatser ska förtydligas och anpassas och modernare verktyg för informationsutbyte införs. De föreslagna åtgärderna omfattar en rekommendation om operativt polissamarbete, nya regler för informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och ändrade regler för automatiserat informationsutbyte inom polissamarbetet enligt Prümramen.⁴⁰

³⁹ Prop. 1990/91:180 s. 22.

⁴⁰ EU-parlamentets webbplats (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets>) besökt 2024-06-17. Se även Regeringskansliets faktagromemior 2021/22:FPM26, 2021/22:FPM49 och 2021/22:FPM50. Det har i skrivande stund inte vidtagits några åtgärder avseende det operativa polissamarbetet enligt Prümramen. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/977 av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF (informationsdirektivet) har dock införlivats i svensk rätt genom ändringar i bl.a. 10 kap. FIPS. Ändringarna trädde i kraft den 12 december 2024. I FIPS finns även bestämmelser om uppgiftsbyte enligt Prümrådsbeslutet (5 kap.), CBE-direktivet (6 kap.), VIS-rådsbeslutet (7 kap.), avtalet med USA (8 kap.) och Eurodacförordningen (9 kap.).

4 Kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi den kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig som vi enligt direktiven ska göra. Kartläggningen ligger bl.a. till grund för utredningens analyser och ställningstaganden som redovisas i kapitlet om polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig (kap. 5).

Både för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen gäller i enlighet med ansvarsprincipen att myndigheternas grunduppdrag är desamma såväl i fredstid som under höjd beredskap och krig. Vid höjd beredskap och krig ska myndigheterna dock i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret och utifrån rådande läge kan omprioriteringar och riktade insatser mot vissa ansvarsområden behöva göras. Arbetsuppgifter som syftar till att direkt eller indirekt skydda civilbefolkningen förväntas öka. Polismyndigheten, och i viss utsträckning Säkerhetspolisen, ska vid höjd beredskap och krig även delta i rikets försvar.

I avsnitten nedan följer en genomgång av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens arbetsuppgifter vid höjd beredskap och i krig. Den första delen (avsnitt 4.2) avser primärt uppgifter av civil karaktär som åligger Polismyndigheten och den andra delen (avsnitt 4.3) sådana uppgifter som ligger inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet. Vissa av arbetsuppgifterna i den första delen kan även bli aktuella för Säkerhetspolisens del. Detta anger vi i så fall särskilt. Vissa av arbetsuppgifterna kan vidare bli aktuella redan under den delen av hotskalan som föreligger innan det fattats beslut om höjd beredskap, under en fas som ibland har kommit att

kallas gråzon. Därefter följer ett avsnitt om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens medverkan i det militära försvaret (avsnitt 4.4) samt ett avsnitt om myndigheternas uppgifter i händelse av ockupation (avsnitt 4.5). Syftet är inte att redogöra för polisens samtliga arbetsuppgifter inför och under krig, utan att ge en översiktlig bild och att särskilt lyfta fram uppgifter som bedöms tillkomma, öka eller på annat sätt särskilja sig från Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens fredstida arbete.

Arbetsuppgifterna som avser Polismyndighetens verksamhet som redovisas i kartläggningen nedan baseras i stor utsträckning på uppgifter från rapporten *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*.¹ Rapporten beskriver de krav som ett krig eller krigsliknande scenario ställer på polisverksamheten, behoven av anpassning av organisationen och hur Polismyndigheten ska organisera sig vid höjd beredskap och krig. Den analys som gjorts i rapporten bygger på fem typfall som tagits fram av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och utgår från en tidsperiod om 90 dagar.² I rapporten illustreras att de arbetsuppgifter som blir aktuella för Polismyndigheten och förutsättningarna för myndigheten att utföra dessa kommer att variera beroende på hur ett krig eller krigsliknande scenario gestaltar sig. Det konstateras dock att alla verksamhetsförmågor inom Polismyndigheten kommer att påverkas i någon grad, oavsett scenario. Det identifieras även fem huvudområden som bedöms komma att påverkas mer väsentligt såvitt avser krav på verksamhetsförmågor eller ledningsförmåga. Dessa områden handlar om Polismyndighetens förmåga att

- bedriva verksamhet under långvariga påfrestningar
- vidmakthålla polisverksamhet över tid
- anpassa verksamhet till förändrade uppgifter
- hantera befolkningsrörelser
- möta militärt våld.

¹ Polismyndigheten, *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, dnr HD5800-115/2018, den 6 mars 2019.

² Typfallen är följande:

- 1) beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden,
- 2) angrepp med fjärrstridsmedel riktat huvudsakligen mot civila mål,
- 3) angrepp med fjärrstridsmedel riktat huvudsakligen mot militära mål,
- 4) angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden och
- 5) utdragen och eskalerande gråzonsproblematik.

Rapporten mynnade ut i ett antal förslag på beslut, bl.a. att arbetet med Polismyndighetens krigsorganisation skulle fortsätta. Enligt uppgifter som vi fått från Polismyndigheten gör sig de analyser och bedömningar som gjorts i rapporten avseende verksamhetsområden och arbetsuppgifter fortsatt gällande. Myndigheten har också i sitt beredskapsplaneringsarbete hämtat in erfarenheter från polisen i Ukraina.

Arbetsuppgifterna i avsnittet om Säkerhetspolisens verksamhet baseras i stor utsträckning på svar från Säkerhetspolisen på utskickade frågor inom ramen för utredningen.

4.2 Arbetsuppgifter för främst Polismyndigheten vid höjd beredskap och krig

4.2.1 Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, befolkningsskydd m.m.

Att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att skydda civilbefolkningen kan i krig förväntas bli framträdande uppgifter för Polismyndigheten. Erfarenheter från Ukraina visar att humanitär hjälp och räddningstjänst blivit några av de viktigaste uppgifterna för den ukrainska polisen. Det handlar bl.a. om att polisen medverkar vid evakuering och första hjälpen och vid fördelning av medicin, mat, vatten och annat humanitärt stöd.³ Nedan redogörs för ett antal arbetsuppgifter som förväntas tillkomma och som avser att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt skydda civilbefolkningen. Även Säkerhetspolisen har vissa arbetsuppgifter inom detta område, t.ex. att motverka spridande av desinformation när den används som ett verktyg för att hota Sveriges säkerhet. Flera av dessa uppgifter följer även av Natos arbete med motståndskraft, s.k. resiliens, och de sju krav på förmåga som ställs på den civila motståndskraften hos ett medlemsland. De sju rekommendationerna eller kraven på motståndskraft är redan i dag en central utgångspunkt i den svenska civila beredskapsplaneringen, vilket vi har beskrivit i kapitel 2, *Utredningens uppdrag och allmän bakgrund*.

³ Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 2.

Skapa trygghet och hantera desinformation

I polisverksamhetens ändamål ingår att främja människors trygghet och bland de uppgifter Polismyndigheten har som räknas upp i polislagen (1984:387) ingår även uppgiften att lämna allmänheten upplysningar. Inför eller under höjd beredskap och ytterst krig förväntas behoven av att bygga motståndskraft i samhället genom trygghetsskapande åtgärder och informationsspridande arbete öka. Säkerhetspolisen beskriver i sin årliga lägesbild för 2023/24 att desinformation är en del i den komplexa hotbilden mot Sverige. Som exempel ges desinformationskampanjer om att svenska myndigheter kidnappar muslimska barn vilket bidragit till att Sverige ses som ett islamfientligt land och att terrorhotnivån höjts. Främmande makt kan enligt beskrivningen med hjälp av ombud, proxys, sprida konspirationsteorier och desinformation för att t.ex. svartmåla Sverige och öka polariseringen, vilket i förlängningen kan leda till en skadad tilltro till samhället och det demokratiska systemet.⁴ Även om Sverige inte längre är lika mycket i fokus för internationella terrororganisationers propaganda som ett prioriterat mål för attentat anges i Säkerhetspolisens lägesbild för 2023/24 att hotbilden är fortsatt komplex. Säkerhetspolisen ser tendenser till ett diversifierat terrorhot som handlar dels om det ideologiskt motiverade hotet från våldsbejakande islamister och högerextremister, dels om unga som radikaliserats on-line och som framför allt fascinerats av våldshandlingar. Det diversifierade terrorhotet handlar också om att länder som Ryssland och Iran är bakomliggande anstiftare.⁵ Artificiell intelligens (AI) kan också användas för att sprida propaganda och desinformation. Utöver dessa risker kan upplevd otrygghet medföra att människor hamstrar livsmedel och andra varor, vilket i sin tur kan leda till brist på dessa varor.⁶ Desinformation som sprids kan också påverka försvarsviljan. Polismyndigheten har en viktig roll och kan genom ökad polisiär synlighet och närvaro öka tryggheten och även bidra till att hantera konsekvenserna av att felaktig information sprids i samhället. Uppgiften är även av militär betydelse och Polismyndigheten kan utgöra en viktig aktör i förmedlandet av militärstrategisk kommunikation och

⁴ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2023–2024* (årlig lägesbild).

⁵ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024–2025* (årlig lägesbild).

⁶ Jfr typfall 5 ”utdragen och eskalerande gräzonsproblematik” i Polismyndighetens rapport *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, den 6 mars 2019, s. 61.

informationsaktiviteter till allmänheten till stöd för det militära uppdraget. Inte minst kriget i Ukraina har visat hur Ryssland i militärstrategiska syften kunnat sprida desinformation om egna framgångar. Omfattande desinformation om utfall och händelser vid fronten kan minska tilliten till det egna landet, den egna regeringens bild av situationen och försvarsviljan i en vidare bemärkelse. Försvarsmakten har till utredningen uttryckt att behovet av trygghetsskapande och informationsspridande arbete är mycket större i dag än det varit i ett historiskt perspektiv och att även Försvarsmakten är involverad i dessa frågor i en allt större utsträckning.

I den mån arbetet med dessa frågor faller inom ramen för Säkerhetspolisens uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brott mot Sveriges säkerhet, berörs således också Säkerhetspolisens verksamhet. Säkerhetspolisen arbetar aktivt med kommunikation inom alla myndighetens verksamhetsområden för att motverka desinformation och öka medvetenheten och förståelsen om säkerhetsläget i Sverige och hoten mot den inre säkerheten. Säkerhetspolisen samverkar även med andra myndigheter kring gemensamma budskap i syfte att förstärka och sprida kommunikation om gemensamma lägesbilder för att på så vis motverka desinformation och skapa trygghet hos allmänheten. Det kan handla om både kommunikationsinsatser riktade till allmänheten och till andra relevanta samhällsaktörer.

Hantera demonstrationer, proteströrelser m.m.

Inför eller under höjd beredskap och krig förväntas påfrestningen på samhället – bl.a. till följd av spridande av rykten eller desinformation m.m. som beskrivits ovan – skapa oro bland befolkningen. Detta kan medföra ett ökat krav på Polismyndighetens ansvar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Demonstrationer och proteströrelser kan förväntas öka och ta Polismyndighetens resurser i anspråk. I *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten* anges demonstrationer, proteströrelser eller upplopp som antagliga följder vid samtliga av de där beskrivna typfallen.

Hantera befolkningsrörelser

Vid höjd beredskap och krig kan omständigheter inom vissa områden (t.ex. säkerhetsläge, tillgång till livsmedel och sjukvård, väder och transportmöjligheter) skapa stora befolkningsrörelser. Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR uppskattades 5,9 miljoner människor vara internflyktingar inom Ukraina ett år efter Rysslands invasion av landet. Ytterligare ett år senare, i februari 2024, uppgavs siffran vara cirka 3,7 miljoner människor.⁷

Befolkningsrörelser under höjd beredskap och krig kan föranleda en rad arbetsuppgifter för Polismyndigheten relaterat till skyddet av civilbefolkningen, inklusive internflyktingar, och upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Polismyndigheten kan även komma att behöva hantera sådant som separerade familjemedlemmar, eftersök av försvunna personer och i förekommande fall katastrofregistrering.⁸ Arbetsuppgifterna kan även komma att vara av annan karaktär och kräva andra arbetssätt än motsvarande uppgifter i fredstid. I samtliga av de typfall som tas upp i rapporten *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten* antas befolkningsrörelser förekomma, även om det framhålls att det finns en stor osäkerhet om hur befolkningsrörelser skulle kunna se ut i ett svenskt sammanhang och att kunskapsinhämtning bör ske bl.a. genom studier av erfarenheter från andra länder som drabbats av krig, konflikter och omfattande samhällsstörningar.⁹

Förmågan till effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser är ett av Natos sju rekommendationer eller baskrav för nationell motståndskraft och berör flera myndigheter. Försvarsberedningen ger i *Kraftsamling* sin bild och konstaterar att omfattande befolkningsrörelser, såväl inom länder som över landsgränser, är att vänta vid ett krig. Befolkningsrörelserna kan enligt Försvarsberedningen bero på att flyktingar från krigsdrabbade områden, skadade personer och svenska eller utländska stridskrafter passerar eller kommer till Sverige. De kan också uppstå i

⁷ UNHCR Sveriges webbplats (<https://www.unhcr.org/neu/se>) besökt 2024-04-08.

⁸ I Polismyndighetens rapport *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, framgår t.ex. att den ukrainska polisen arbetar intensivt med eftersök av försvunna personer. I Ukraina fanns i april 2024 cirka 47 500 personer som var rapporterade som saknade, varav cirka 19 500 personer var saknade barn som olagligt förts bort till ryskt territorium (s. 3).

⁹ Polismyndigheten, *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, den 6 mars 2019, s. 32 f.

samband med större utrymningar, vilka kan ske både planerat och spontant (vilket redovisas närmare nedan). Andra följder som omnämns i *Kraftsamling* som kan uppkomma till följd av befolkningsrörelser som skulle kunna beröra Polismyndighetens verksamhet är bl.a. stora trafikflöden, inkvartering, ökat behov av personal för gränskontroll samt behov av att snabb och korrekt information sprids till personer som anländer till Sverige och till den svenska befolkningen. Stora befolkningsrörelser över gränsen till Sverige kan också innebära ett säkerhetshot, vilket kan medföra arbetsuppgifter även för Säkerhetspolisens del.¹⁰

Medverka vid utrymning, inkvartering, avspärrning och spontanutrymning

Under höjd beredskap får regeringen (eller den myndighet regeringen bestämmer) besluta att ett område ska utrymmas om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar. Detta framgår av lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymningslagen). En förutsättning är att utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen eller att det behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse i området och att dessa allvarligt försvåras om inte utrymning sker.¹¹ Polismyndigheten är ansvarig för att lämna den hjälp som behövs för att verkställa en sådan utrymning.¹² I samband med utrymning kan det även bli aktuellt med inkvartering, vilket innebär att innehavare av byggnader eller bostadslägenheter kan bli förelagda att upplåta sin bostad som inkvarteringsbostad. Polismyndigheten kan även i dessa fall hjälpa den som ska inkvarteras att få tillträde till inkvarteringsbostaden för det fall en innehavare som förelagts att upplåta sin bostad inte följer föreläggandet (handräckning). Vid storskalig utrymning kan Polismyndigheten även inom ramen för sitt ordinarie uppdrag vara behjälplig med trafikdirigering.¹³

Frågan om omfattningen av Polismyndighetens ansvar vid utrymning har lyfts i betänkandet *Ett stärkt skydd för civillbefolkningen vid höjd beredskap*.¹⁴ I betänkandet föreslås att en ändring ska göras

¹⁰ DS 2023:34 s. 275 f.

¹¹ 2 kap. 1 § utrymningslagen.

¹² 2 kap. 3 § utrymningslagen.

¹³ Polismyndigheten, *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, den 6 mars 2019 s. 25.

¹⁴ SOU 2022:57.

i 2 kap. 3 § utrymningslagen som innebär att huvudansvaret för utrymning åläggs kommunerna och att Polismyndigheten ”i nödvändig utsträckning” ska delta i verkställigheten. Som skäl för en sådan ordning framförs bl.a. att polismäns kombattantstatus vid krig talar emot att Polismyndigheten skulle vara huvudansvarig för utrymning av civila. Som kombattanter utgör polismän militära mål och detta skulle enligt utredningen kunna innebära risk för fara för civilbefolkningen som evakueras. Som skäl anförts också att utgångspunkten bör vara att polismän i så stor utsträckning som möjligt nyttjas till ordinära polisiära uppgifter, vilket skulle begränsas om Polismyndigheten skulle bära det övergripande ansvaret för genomförandet av storskaliga utrymningar vid höjd beredskap. Utredningens betänkande, som redovisades den 1 november 2022, bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Polismyndigheten har också ansvar för att lämna den hjälp som behövs vid utrymning i samband med räddningsinsatser med stöd av 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) samt för avspärning, utrymning och registrering i samverkan med andra aktörer vid en kärnteknisk olycka.¹⁵

I typfallen som tas upp i Polismyndighetens rapport om utveckling av myndighetens krigsorganisation beskrivs att utrymning kan behöva göras som en följd av direkta skador, miljöpåverkan eller risk för ytterligare väpnade angrepp. Spontanutrymning tas också upp som något som kan förekomma, både som en följd av ett beslut om höjd beredskap och som en följd av militära angrepp. En utdragen s.k. gråzonsproblematik anges också kunna medföra behov av evakuering till följd av t.ex. störningar i el- eller värmesystem.

Vid större planerade utrymningar kan Polismyndigheten använda sig av systemet för katastrofregistrering, vilket innebär att Polismyndigheten upprättar stationer och genomför id-kontroll och registrering (vilket redogörs närmare för under rubriken *Identifiering av avlidna*).¹⁶

¹⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) information *Vem ansvarar för vad vid kärntekniska olyckor?* på myndighetens webbplats (<https://www.msb.se>) besökt 2024-04-02.

¹⁶ Ds 2023:34 s. 279.

Olyckor

När en olycka inträffar har Polismyndigheten, räddningstjänsten och sjukvården ett nära samarbete. De har alla ett övergripande ansvar för att rädda liv och för Polismyndighetens och räddningstjänstens del föreligger även ett ansvar för att skydda egendom och miljö. I Polismyndighetens arbetsuppgifter ingår bl.a. de uppgifter som framgår av listan nedan, vilken är hämtad från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) rapport *Blåsljussamverkan* från 2020, nämligen att

- utse ankomstväg och brytpunkt vid misstänkt eller bekräftad antagonistisk händelse
- lämna vindruterapport¹⁷
- ingripa mot eventuella gärningsmän
- hantera säkerhet och personlig skyddsutrustning
- samverka med sjukvård och räddningstjänst om lägesbild, inriktning uppsamlingsplatser m.m.
- sköta avspärrning
- hantera trafikreglering
- ordna uppsamlingsplats för oskadade, döda och gods
- minimera antalet personer i skadeområdet
- utföra identifiering och registrering av drabbade
- säkra bevis
- ta hand om utredningen
- ta hand om ledningsplats i samverkan.¹⁸

Polismyndigheten har också det primära ansvaret för efterforskning av försvunna personer (se även under rubriken *Hantera befolkningsrörelser*).¹⁹ Vidare har Polismyndigheten ansvar för att

¹⁷ En kortfattad rapport som lämnas av den första enheten som kommer fram till olycksplatsen som bl.a. ska bekräfta adressen och skadeläget.

¹⁸ MSB, rapporten *Blåsljussamverkan Sammanfattande information om lagrum, ansvar, arbetsstruktur, organisation och samverkansmodell för blåsljus*, februari 2020, s. 7.

¹⁹ 4 kap. 4 § LSO och 4 kap. 11 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

lämna hjälp i ett antal situationer som regleras i lagen vid t.ex. brandskyddskontroll och sotning (3 kap. 5 § LSO) och vid efterföljande åtgärder efter en avslutad räddningsinsats (4 kap. 7 § LSO).

Som för Polismyndighetens övriga uppgifter gäller myndighetens ansvar vid olyckor även vid höjd beredskap och i krig. I en krigssituation kan antalet olyckor förväntas att öka och olycksbilden kan också förändras. Om det råder bränslebrist och transportinfrastrukturen är hårt belastad till följd av sabotage, stående trasiga fordon eller intensiv fordonstrafik kan t.ex. antalet trafikolyckor antas öka. Dolda angrepp kan även utföras i form av iscensatta olyckor. Antalet bränder kan också öka om människor lagar mat över öppen eld på grund av att värme- eller elsystem inte fungerar.²⁰

Identifiering av avlidna

Hanteringen av masskadeutfall och hälsorisker är ett av de särskilt prioriterade områdena som följer av Natos sju rekommendationer eller baskrav för nationell motståndskraft. Enligt den svenska ordningen hör det till Polismyndighetens uppgifter att identifiera döda vid större olyckshändelser, naturkatastrofer eller andra händelser med många omkomna. Vid en sådan händelse ansvarar Polismyndigheten för katastrofregistrering. Det betyder att Polismyndigheten samlar in och registrerar uppgifter om personer som befunnit sig på platsen vid det aktuella tillfället.

Identifieringen av de omkomna utförs enligt processen Disaster Victim Identification (DVI). DVI är en identifieringsprocess som bedrivs enligt Interpols riktlinjer för identifiering. I processen medverkar tekniska specialister från Polismyndigheten och personal från Rättsmedicinalverket. Utifrån undersökningar av DNA och tandstatus samt med hänsyn till ålder, kännetecken eller tillhörigheter jämförs och matchas kroppar med okänd identitet med informationen om saknade och efterfrågade personer.²¹

²⁰ Se typfall 2 "angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål", typfall 4 "angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige" och typfall 5 "utdragen och eskalerande gräzonsproblematik" som alla antas kunna resultera i ökat antal olyckor.

²¹ Polismyndighetens webbplats (<https://www.polisen.se>) besökt 2025-03-09.

Polismyndigheten har också ansvar för att utreda andra onaturliga eller misstänkt onaturliga dödsfall, bl.a. i syfte att upptäcka eller utesluta brott. I dessa situationer bör den avlidnes identitet alltid försöka fastställas, anhöriga underrättas och eventuell förundersökning inledas. Vid dödsfallsundersökningar utan misstanke om brott bör i vissa fall rättsmedicinsk undersökning göras och eventuellt även en platsundersökning av en kriminaltekniker.²²

Handräkning, hämtning m.m.

Inför och under höjd beredskap och krig kan Polismyndigheten få utökade arbetsuppgifter avseende *handräkning, hämtning m.m.* Det gäller t.ex. handräkning med anledning av uttag av egendom eller tjänster för totalförsvarets behov enligt förfogandelagen (1978:262)²³ och förfogandeförordningen (1978:558) samt med anledning av ransoneringslagen (1978:268)²⁴.

Om en totalförsvarspliktig som inkallats till värnplikt eller civilplikt eller som ålagts att fullgöra allmän tjänsteplikt, uteblir får Totalförsvarets plikt- och provningsverk (PPV) besluta om att Polismyndigheten ska hämta personen.²⁵ Hur omfattande en sådan arbetsuppgift kan förväntas bli för Polismyndigheten beror bl.a. på konfliktens karaktär och hur många som behöver kallas in och som uteblir.

Det kan även bli aktuellt för Polismyndigheten att utföra handräkningsuppgifter m.m. vid undanförsel och förstöring enligt lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring samt förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring. Regleringen avser egendom som har betydelse för totalförsvaret eller som är av stor historisk eller kulturell betydelse. Även annan egendom kan under vissa förhållanden omfattas. Sådan egendom som omfattas av lagen får undanföras, dvs. flyttas från en plats till en annan. Om undanförsel inte är tillräckligt eller inte rimligen kan genomföras, får egendomen förstöras om det finns betydande risk för att egendomen kan falla i en angriparens händer och underlätta dennes krigsansträngningar. Om det behövs för att verkställa beslutet om undanförsel eller för-

²² Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer om åtgärder vid dödsfall som kan ha orsakats av yttre påverkan m.m.*, PM 2016:14, den 1 maj 2016.

²³ 47, 48 och 56 §§ förfogandelagen.

²⁴ 15 och 35 §§ ransoneringslagen.

²⁵ 10 kap. 6 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

störing kan beslut fattas om att ta markområden, byggnader, transportmedel, materiel etc. enligt reglerna i förfogandelagen.

4.2.2 Brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet m.m.

Att under krig kunna upprätthålla rättsväsendets funktioner har av både regeringen och Försvarsberedningen angetts som en väsentlig del av ett lands motståndskraft i syfte att upprätthålla lag och ordning och utkräva ansvar. Detta har inte minst visats i kriget i Ukraina.²⁶ Hantering av krigsfångar omnämns också i sammanhanget. Det handlar i dessa fall inte om straffprocessuella frihetsberövanden, utan om frihetsberövanden som har sin grund i den internationella humanitära rätten. När det gäller polisens roll finns i dagsläget inte något tydligt utpekat ansvar vare sig i fråga om hantering av krigsfångar eller när det gäller s.k. civilinternering (dvs. civila som frihetsberövats på grunden att de kan utgöra ett säkerhetshot). Vi behandlar därför inte dessa frågor närmare i det här kapitlet.²⁷

Av uppgifter som utredningen tagit del av pågick i Ukraina i april 2024 omkring 147 000 brottsutredningar kopplade till ryska aggressioner. Av dessa avsåg cirka 130 000 brott mot fred, mänsklig säkerhet och internationell rätt. Cirka 17 000 avsåg brott mot Ukrainas nationella säkerhet och cirka 2 000 ärenden rörde förbjuden krigsföring avseende användande av kemiska vapen, minor, brandbomber, fosfor- och termobariska bomber och projektiler. Samtidigt rapporterades det om att den generella brottsligheten (t.ex. mord, inbrott och rånförsök) minskat i vissa geografiska områden.²⁸

Vi redogör nedan för arbetsuppgifter kopplade till Polismyndighetens brottsutredande verksamhet. Vid höjd beredskap och krig kan vissa typer av brott och andra störningar av den allmänna

²⁶ Ds 2023:34 s. 65 och prop. 2024/25:34 s. 137.

²⁷ När det gäller frågor om hantering av krigsfångar och civilinternering har regeringen uttalat att det finns en otydlighet om vilken myndighet som har huvudansvar och på vilket sätt samarbetet mellan olika myndigheter ska se ut. Dessa frågor behöver enligt regeringen analyseras vidare (prop. 2024/25:34 s. 137). Försvarsmakten har inom ramen för utredningen framfört att uppgiften att hantera krigsfångar bedöms vara en omfattande och långsiktig uppgift för vilken Försvarsmakten på grund av fåtalighet har behov av stöd. Myndigheten har också pekat på att det enligt folkrätten är tydligt att det är de reguljära stridskrafterna i en stat som har ansvar för krigsfångeläger och att det är oklart i vilken utsträckning andra myndigheter kan medverka i hanteringen av krigsfångar (se t.ex. Genèvekonventionen III art. 39).

²⁸ Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 2 f.

ordningen förväntas öka. Det finns också vissa brott som blir aktuella först i samband med höjd beredskap eller krig, såsom brott enligt 21 och 22 kap. brottsbalken (BrB) eller brott mot följande lagar:

- utrymningslagen (5 kap. 1 §)
- ransoneringslagen (44–51 §§)
- lagen om undanförsel och förstörelse (17 och 18 §§)
- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. (5 och 6 §§)
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg (4 §)
- förfogandelagen (52–55 §§).

Brottsbalkens 21:a kapitel handlar om brott av krigsmän, exempelvis lydnadsbrott, rymning och våld eller hot mot förman. I *22:a kapitlet brottsbalken* behandlas bl.a. brotten landsförräderi, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, olovlig befattningsmed kemiska vapen och olovlig befattningsmed minor. En annan brottstyp som aktualiseras är brott enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, såsom *folkmord*, *brott mot mänskligheten* och *krigsförbrytelser*. I dessa brottsrubriceringar ingår gärningar som är straffbara enligt brottsbalkens bestämmelser om mord, våldtäkt m.m. Utmärkande för dessa brott är dock syftet och i vilket sammanhang de begås. Folkmord förutsätter t.ex. att gärningen har begåtts i syfte att helt eller delvis ”förrinta en nationell, etnisk eller rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som sådan”. Brott mot mänskligheten förutsätter att gärningen ”utgör eller ingår som ett led i ett omfattande eller systematiskt angrepp riktat mot en grupp civila” medan krigsförbrytelse förutsätter att gärningen ”ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt eller ockupation”. Från kriget i Ukraina finns rapporter om att Ryssland begått krigsbrott genom tortyr, uppsåtligt dödande, våldtäkt och andra sexualbrott och bortförande av barn.²⁹ Av de ovan

²⁹ UN Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine to the Human Rights Council* (A/HRC/55/66), den 15 mars 2024, s. 17. Försvarsmakten har också i en rapport beskrivit att Ryssland begått krigsbrott genom att bl.a. avrätta civila och utföra attacker utan distinktion mot sjukhus m.m. (Försvarsmakten, *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina*, den 2 november 2023, FM2023:2379-9, s. 8).

nämnda cirka 147 000 pågående brottsutredningarna i Ukraina avser knappt 126 000 krigsbrott. Att samla bevis och dokumentera krigsbrott är också av betydelse för försvarsviljan i ett krigsdrabbat land.

Utöver de i krig tillkommande brotten som behandlats ovan kommer även den övriga brottsligheten att finnas kvar. I rapporten *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten* beskrivs hur brottsligheten kan förväntas påverkas beroende på vilket typfall som är aktuellt. Det konstateras emellertid att en kunskapsinhämtning avseende hur och i vilken omfattning brottsbilden kan förändras i ett krigsliknande scenario eller krig behöver göras i vilken erfarenheter från andra länder bör ingå. Sedan rapporten skrevs har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina ägt rum och Polismyndigheten har löpande hämtat in erfarenheter från Ukraina. Sammanfattningsvis kan Polismyndighetens arbete relaterat till brott enligt rapporten och utifrån de uppgifter som Polismyndigheten hämtat in från kriget i Ukraina förväntas att förändras enligt beskrivningen nedan.

Förmögenhetsbrotten kan förväntas öka och ändra karaktär. Det kan t.ex. handla om fler inbrott eller tillgreppsbrott i t.ex. butiker och apotek avseende livsmedel eller andra livsavgörande varor som en följd av en försörjningsoro bland befolkningen. En annan anledning till fler tillgreppsbrott kan vara problem med betalningssystemen. Även tillgrepp i form av plundring kan bli aktuellt. Ekonomisk brottslighet av annat slag kan också komma att öka och ändra karaktär. Organiserad brottslighet kan komma att öka i form av t.ex. bidragsbrott, skattebrott och penningtvätt. Svarthandel är också något som kan komma att öka.

Vålds- och sexualbrott är två andra brottskategorier som förväntas öka i krig. Forskning visar att våldsanvändningen generellt ökar i samhällen i krig. Kvinnors och barns utsatthet för t.ex. misshandel och människohandel ökar också. Personer med funktionsnedsättningar är en grupp som också är extra utsatt, vilket även rapporterats från kriget i Ukraina.³⁰ Även prostitution och sexuellt våld ökar i krigssituationer, med både kvinnor och män som offer.³¹

³⁰ MSB, *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, den 7 juni 2024, s. 35.

³¹ Sexualbrott beskrivs inte uttryckligen i *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, men det finns stöd i forskningen för att sexualbrott och människohandel ökar till följd av

Enligt uppgifter från Polismyndigheten fanns från kriget i Ukraina i april 2024 cirka 3 800 registrerade brott mot barn (bl.a. krigsbrott mot barn, attacker mot institutioner och instanser för barn, sexuellt våld mot barn och tvångsbortförande av barn). Det fanns vidare knappt 290 ärenden om konfliktrelaterat sexuellt våld.³² I *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten* beskrivs att våldsbrott kan komma att öka i en krigssituation, bl.a. som en följd av att människor organiserar sig i syfte att skydda och stödja sig själva och varandra. Medborgargarden skulle kunna uppstå. Bristfällig information, spridande av desinformation och ryktesspridning kan skapa en oro och leda till upplöpp. En ökning av den organiserade brottsligheten kan också leda till fler våldsbrott och det kan även finnas en ökad tillgång till tyngre vapen.³³ Hot om våld eller annan brottslighet mot nyckelpersoner kan också komma att öka.

Sabotage antas kunna ske mot samhällsviktig verksamhet såsom elförsörjning, kommunikation och annan samhällsviktig infrastruktur.³⁴ Polismyndigheten och i vissa fall Säkerhetspolisen har då ansvar för att utreda brott. När det gäller Polismyndighetens ansvar för skydd och bevakning i dessa fall redogörs den för närmare i avsnitt 4.2.4. Sabotage sker redan i dag genom cyberangrepp och dessa kan förväntas öka. Effekterna av en cyberattacker kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner som ett konventionellt väpnat angrepp.

Spioneri och andra brott mot Sveriges säkerhet förväntas också öka i krig och Polismyndigheten kan behöva arbeta med såväl brottsförebyggande som brottsutredande verksamhet kopplat till dessa

krig, se t.ex. UNHCR:s webbplats (<https://www.unhcr.org>) besökt 2024-04-08, Nationellt centrum för kvinnofrids webbplats (<https://www.nck.uu.se>) besökt 2024-04-08 och Jämställdhetsmyndigheten, Nationella samordningen mot prostitution och människohandel, *Lägesanalys: Risk att kvinnor och barn utnyttjas i vinter*, november 2022. I Ukraina hade polisen i april 2024 sammantaget identifierat över 280 personer som var involverade i att möjliggöra olaglig migration och människohandel, enligt uppgift i *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, Polismyndigheten, den 8 maj 2024, s. 3. MSB har också beskrivit att det till synes skett en markant ökning av våld i hemmet i Ukraina i och med kriget, *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, den 7 juni 2024, s. 35.

³² Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 2.

³³ Såvitt avser tillgång till vapen beskrivs t.ex. att den ukrainska polisen sedan krigets början omhändertagit cirka 5 000 skjutvapen, 2 900 explosiva varor, 35 000 handgranater, minor och artilleriskal och cirka 1,8 miljoner patroner och ammunition (Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 3).

³⁴ Enligt uppgift från Polismyndigheten arbetar den ukrainska polisen med bekämpning av ryska sabotageförsök och i april 2024 hade 130 grupper gripits och cirka 2 500 aktörer neutraliserats av polisen. Därtill hade över 9 400 kollaboratörer identifierats. (Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 2).

brottskategorier. Det är dock Säkerhetspolisen som har huvudansvar för dessa brottstyper, vilket utvecklas närmare i avsnittet om Säkerhetspolisen nedan. Risken för att sådan brottslighet skulle ske inom Försvarsmakten ökar avsevärt vid höjd beredskap och krig, vilket även medför ett behov av stöd från Polismyndigheten och utökad samverkan mellan myndigheterna.

4.2.3 Arbetsuppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten

Det civila försvaret har till uppgift att bidra till det militära försvarets förmåga. Vid höjd beredskap och i krig kommer det också att höra till Polismyndighetens ansvar att utföra ett flertal uppgifter som direkt eller indirekt har till syfte att stödja Försvarsmakten. Nedan följer en översikt av vid vilka tillfällen och beträffande vilka arbetsuppgifter som detta kan bli aktuellt.

Polismyndigheten har sedan länge ansetts ha en roll i att *stödja Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad*.³⁵ Uppgiften aktualiseras av naturliga skäl främst i det inledande skedet av en konflikt, men viss mobilisering med behov av polisiär assistans kan pågå under hela konflikten. Uppgifterna kan bestå i bl.a. trafikdirigering och eskortering vid t.ex. truppförflyttning samt bevakning av exempelvis militära förråd, mobiliseringsplatser och andra objekt eller viktiga platser.

En annan uppgift handlar om *ordningshållning och brottsutredande verksamhet vid militära anläggningar*. Militärpolisen har enligt 1 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen till uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten och vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter. Militärpolisen har särskilt till uppgift att

- förebygga brott och hindra att ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt
- avslöja brott och vidta de åtgärder som behövs när ordningen och säkerheten störs på annat sätt än genom brott
- i övrigt lämna personal som tjänstgör inom Försvarsmakten upplysningar och annan hjälp.

³⁵ SOU 1998:123 s. 56 och s. 208.

Militärpolisen omfattar militär personal som har utbildats för polistjänst vid Försvarsmakten samt anställda vid Polismyndigheten som enligt särskilda föreskrifter ställs till Försvarsmaktens förfogande.³⁶ Även om militärpolisen har ett ansvar för t.ex. ordningshållning inom Försvarsmakten finns inget formellt hinder för Polismyndigheten att ingripa vid ordningsstörningar inom Försvarsmaktens verksamhet.³⁷ Det kan alltså bli aktuellt för Polismyndigheten att inom ramen för sin ordinarie verksamhet stödja Försvarsmakten och militärpolisen med dessa uppgifter. När det gäller den brottsutredande verksamheten har Polismyndigheten större befogenheter än militärpolisen. Den brottslighet som kan bli aktuell är t.ex. brott av krigsmän enligt 21 kap. BrB och krigsbrott. Hittills har militärpoliser ansetts kunna biträda en åklagare eller en polis som är förundersökningsledare med vissa tvångsmedel och andra åtgärder. Justitieombudsmannen (JO) har emellertid i ett beslut från 2024 bedömt att det inte finns nödvändigt författningsstöd för militärpolisen att *utreda* brott. En militärpolis är att anse som polisman när han eller hon fullgör uppgifter enligt 1 § i förordningen.³⁸ Att utreda brott ingår enligt JO dock inte i de uppgifter som räknas upp i 1 § i förordningen. JO framhöll i sammanhanget även att en befogenhet att vidta tvångsåtgärder i en brottsutredning ska vila på lagstiftning och inte på en bestämmelse i en förordning. Det finns enligt JO inte heller stöd för att en militärpolisman ska anses vara polisman vid tillämpningen av t.ex. bestämmelser om brottsutredning i rättegångsbalken. Detta betyder enligt JO att militärpolisen saknar befogenhet att vidta utredningsåtgärder i en förundersökning.³⁹

En annan arbetsuppgift som kan förväntas öka både för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är *underrättelsearbete* rörande sådan information som kan vara av betydelse från försvarssynpunkt.⁴⁰

³⁶ 4 § förordningen med reglemente för militärpolisen.

³⁷ Om det handlar om områden dit polisen inte har tillträde (t.ex. ett av Försvarsmaktens skyddsobjekt) får sådant ingripande ske efter samarbete mellan myndigheterna som innebär att Försvarsmakten ger polisen tillträde till området. När det är fråga om brott har polisen möjlighet att använda tvångsmedel, men även i en sådan situation kan det förväntas att Försvarsmakten kommer att släppa in polisen på sina områden. När Försvarsmakten bedriver verksamhet utanför sina skyddsobjekt sker det dock inte sällan på sådana platser som är tillgängliga för polisen och där polisen på eget initiativ eller efter en fråga från Försvarsmakten kan ingripa vid t.ex. ordningsstörningar.

³⁸ 11 § förordningen med reglemente för militärpolisen.

³⁹ JO, beslut den 29 augusti 2024, dnr 7917-2023.

⁴⁰ SOU 1998:123 s. 56.

Det kan handla om informationsdelning och förmedling av lägesbilder etc. inom Polismyndighetens och Säkerhetspolisens eget uppdrag. Försvarsmakten har uttryckt att det kan finnas behov av stöd från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under hela den s.k. underrättelsecykeln (planering, inhämtning, bearbetning och delgivning). För Säkerhetspolisens del finns en närmare redogörelse för myndighetens underrättelseverksamhet i avsnitt 4.3.2.⁴¹

Polismyndigheten har inte bara i uppgift att lämna stöd till Försvarsmakten. Myndigheten har också uppgifter till följd av Sveriges ansvar för att lämna civilt och militärt stöd i fred, kris och krig till Natoförband eller andra förband och Natoorganisationer som är baserade på, opererar på eller ifrån, eller förflyttas genom Sveriges territorium (s.k. *värdlandsstöd*). Som Natomedlem förväntas Sverige bli ett viktigt bas-, logistik- och uppmarschområde.⁴² För Polismyndigheten kan detta resultera i arbetsuppgifter kopplade till trafikdirigering, tillfälliga avspärningar, omhändertagande av frihetsberövade, eskort och bevakning av utländska förband m.m. I rapporten *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina* konstaterar Försvarsmakten att möjligheten att ta emot stöd från partnerländer och förmågan att snabbt omsätta detta har haft stor betydelse för den ukrainska sidan i kriget. Samtidigt konstateras att Sveriges geografiska läge omgivet av andra Natoländer innebär vissa skillnader i jämförelse med Ukraina. En av de utmaningar som omnämns i rapporten som iakttagits i Ukraina har varit att hitta säkra logistikflöden, vilket bl.a. kräver skydd och bevakning av fysisk infrastruktur, särskilt skydd och underhåll av hamnar och flygplatser. Slutligen framförs i rapporten att det finns behov av att närmare klarlägga ansvarsfördelning, samordning m.m. av värdlandsstödet.⁴³ Behovet av resurser för att utföra skydd och bevakning inom ramen för värdlandsstödet har också identifierats av FOI, som i rapporten *Typfall för värdlandsstöd* tagit fram tre typfall för att belysa olika

⁴¹ I egenskap av sektorsansvarig myndighet har Polismyndigheten enligt 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, även ansvar inför och vid höjd beredskap att lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.

⁴² Ds 2023:34 s. 275.

⁴³ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina*, FM2023:2379-9, den 2 november 2023, s. 10.

aspekter och utmaningar kopplat till världlandsstöd.⁴⁴ För typfallet ”förflyttningar i en eskalerande säkerhetspolitisk kris” beskrivs att stora polisiära resurser kompletterat med snabbt upphandlade av tjänster från bevakningsföretag, behöver avsättas för bevakning till skydd för att logistiken för de utländska förbanden ska fungera vid en ökad hotbild.⁴⁵

En annan uppgift som beskrivs i *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten* som en följd av typfall 4 (dvs. efter ett angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige) är att *rensa upp och röja efter stridigheter*.⁴⁶ Uppgiften beskrivs som kostsam och resurskrävande för samhället. Fördelningen av uppgifter och ansvar i en återuppbyggnadsfas beskrivs också som en utmaning. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att uppgiften att omhänderta icke exploderad ammunition varit omfattande för den ukrainska polisens bombgrupper tillsammans med räddningstjänsten. Sammantaget hade i april 2024 över 755 000 explosiva föremål desarmerats och över 30 procent av landets yta uppskattas vara utsatt för minor.⁴⁷ Mot denna bakgrund kan det antas att det även för svensk del under och efter en krigssituation skulle kunna bli en resurskrävande uppgift att omhänderta oexploderad ammunition etc. Ansvaret för röjning av sådan ammunition och minor ligger i första hand på räddningstjänsten och Försvarsmakten. I sammanhanget kan nämnas att MSB pekat på att det för svensk del inte är närmare klarlagt exakt hur röjning av oexploderad ammunition och minor i den omfattning som skulle behövas i händelse av krig skulle gå till på svensk mark och att dialogen mellan berörda myndigheter bör fortsätta.⁴⁸

De uppgifter som Säkerhetspolisen utför vid höjd beredskap och krig i syfte att stödja Försvarsmakten är i första hand sådana som är kopplade till myndighetens ordinarie uppdrag som säkerhetstjänst, dvs. med en tyngdpunkt på underrättelsestöd snarare än fysisk polisiär assistans.

⁴⁴ Jonsson D., Reichel B., *Typfall för världlandsstöd*, FOI Memo 8149, 2023-03-28. Följande typfall tas upp: 1. övningar och etableringar som avskräckning, 2. förflyttningar i en eskalerande säkerhetspolitisk kris och 3. världlandsstöd som en av flera prioriterade uppgifter i en krigssituation.

⁴⁵ Jonsson D., Reichel B., *Typfall för världlandsstöd*, s. 4.

⁴⁶ Polismyndigheten, *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, den 6 mars 2019 s. 61.

⁴⁷ Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 2.

⁴⁸ MSB, *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret Slutredovisning av regeringsuppdrag FÖ2023/01325*, den 7 juni 2024, s. 112.

4.2.4 Skydd och bevakning

Skyddsobjekt och andra för de viktiga samhällsfunktionerna avgörande objekt

Att skydda kritisk infrastruktur ingår i flera av Natos sju rekommendationer eller baskrav för nationell motståndskraft (se vidare vår beskrivning av dessa i avsnitt 2.5.2). Skydd och bevakning av skyddsobjekt eller samhällsviktig verksamhet framförs ofta som en uppgift som bedöms öka kraftigt vid höjd beredskap och krig. MSB skriver bl.a. i sin rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*⁴⁹ att det är sannolikt att omfattningen och inriktningen av bl.a. polisens ordinarie uppgifter kommer utökas under höjd beredskap och krig och ger som exempel att bevakningen av skyddsobjekt kommer att bli en omfattande uppgift. Försvarsberedningen spår också att höjd beredskap och krig kommer att kräva omfattande polisiära resurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet.⁵⁰ Polismyndigheten hänvisar i sin rapport till Försvarsberedningens uttalanden och skriver att bevakning av objekt kan komma att bli en omfattande uppgift och att denna också ”innebär en risk att mötas av en motpart med en annan förmåga än den som vanligtvis kan förväntas i fredstid”.⁵¹ Från kriget i Ukraina finns uppgifter om en omfattande förstörelse av civil infrastruktur. Enligt uppgifter från april 2024 hade vid denna tidpunkt cirka 155 900 objekt förstörts eller skadats, däribland t.ex. bostadshus, kulturella objekt, sjukvårdsinrättningar, religiösa byggnader och infrastruktur för vatten- och elförsörjning.⁵²

Polismyndighetens ansvar för skydd och bevakning behandlas utförligt i kapitel 6 och kommer därför inte redogöras för närmare här. Sammanfattningsvis kan dock sägas att ansvaret för skydd och bevakning av viss egendom som utgångspunkt vilar på den som äger eller nyttjar egendomen och att uppgiften ofta utförs av skyddsvakter eller annan säkerhetspersonal från privata säkerhetsföretag. Polismyndigheten har i dessa fall framför allt en viktig roll såvitt avser att avvärja och utreda brottslig verksamhet, t.ex. sabotage, i anslutning till dessa platser. Enligt Polismyndighetens instruktion

⁴⁹ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, oktober 2022, s. 101.

⁵⁰ Ds 2023:34 s. 227 f.

⁵¹ Polismyndigheten, *Utveckling av krigsorganisation för Polismyndigheten*, den 6 mars 2019, s. 25.

⁵² Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2024, s. 1.

ska myndigheten ha en god planläggning när det gäller säkerheten för viktigare objekt, liksom inför och vid särskilda händelser.⁵³

Polismyndigheten har vidare, i egenskap av ägare och nyttjare, ett ansvar för skydd och bevakning av sina egna skyddsobjekt, men kan även utföra skydd och bevakning av andra civila skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet. Det finns inte heller några formella hinder mot att Polismyndigheten bevakar även militära skyddsobjekt.

För Säkerhetspolisens del gäller precis som för Polismyndigheten att myndigheten ansvarar för bevakningen av sina egna skyddsobjekt. Myndigheten ansvarar även för den fysiska säkerheten vid egendom som utgör tjänstebostad till statministern (som också är ett skyddsobjekt), vilket vi beskriver närmare i avsnitt 6.8.1. I övrigt har Säkerhetspolisen inte något uttalat ansvar för fysiskt skydd och bevakning av vare sig civila skyddsobjekt eller andra utifrån ett totalförsvarsperspektiv skyddsvärda objekt.

För de verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som tillämpar Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd kan Säkerhetspolisen bistå i det förebyggande arbetet med bl.a. skriftliga beskrivningar av antagonistiska förmågor som verksamhetsutövare behöver dimensionera säkerhetsskyddsåtgärder inom fysisk säkerhet utifrån. För de verksamhetsutövare som myndigheten utövar tillsyn över kan den även bistå med vägledning om säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen har även, tillsammans med Försvarsmakten, en uppgift att som samordningsmyndighet samordna arbetet med tillsyn av säkerhetsskydd och förmedla relevant hotinformation till övriga tillsynsmyndigheter.⁵⁴

Polismyndighetens ansvar för personskydd och övriga skydds- och bevakningsuppgifter

Polismyndighetens roll i Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag och Polismyndighetens skydds- och bevakningsuppdrag i övrigt behandlas i avsnitt 6.8.2 och 6.7. Personskyddet av den centrala statsledningen vid höjd beredskap och krig behandlas också närmare i avsnittet om Säkerhetspolisens uppgifter nedan. För Polismyndighetens del kan skydd och bevakning (t.ex. platsbevakning,

⁵³ 2 § 5 förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

⁵⁴ Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

eskorter, säkerhetsundersökningar m.m.) med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag förväntas öka vid höjd beredskap och krig.

När det gäller Polismyndighetens uppgifter inom skydd och bevakning i övrigt vid höjd beredskap och krig kan sammanfattningsvis konstateras att en ökad brottslighet, ett ökat antal olyckor och andra störningar av den allmänna ordningen i samhället ofta också medför ett ökat behov av skydd och bevakning i någon form. Som exempel har de senaste årens gängkonflikter bl.a. lett till ökade bevakningsuppdrag för Polismyndigheten. Vid en hotbild mot t.ex. en allmän sammankomst kan Polismyndigheten behöva genomföra skyddsspaning (dvs. spaning som utförs för att upptäcka och kunna ingripa mot hot eller angrepp i syfte att säkerställa skyddspersonens eller skyddspersonernas säkerhet). En i en krigssituation förändrad brottsbild kan också medföra nya, och/eller utökade, behov av olika former av skydds- och bevakningsverksamheter för Polismyndigheten. Vid brott har Polismyndigheten även ansvar för att ge stöd till brottsoffer (s.k. brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet, BOPS). Vid olyckor, terrorhändelser eller liknande situationer finns det också ofta behov av poliser på plats för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter och för att upprätta avspärrningar m.m. I avsnitt 6.7.2 ges ett exempel avseende Polismyndighetens ansvar för ambassadbevakning som illustrerar att omvärldsläget och den höjda terrornivån har en direkt påverkan på Polismyndighetens arbete och behovet av skydd och bevakning i samhället.

4.2.5 Gränspolisiära uppgifter och samordnad gränsövervakning i krig m.m.

Polismyndigheten har huvudansvaret för gränskontrollen av personer. Inom myndigheten är det polisregionerna som har verksamhetsansvaret för den ordinarie gränskontrollverksamheten. Verksamheten regleras i huvudsak genom kodexen om Schengengränserna⁵⁵, utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Detta ansvar gäller både i fredstid och i krigstid.

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

I gränskontrollverksamheten ingår framför allt att utföra *in- och utresekontroller* av personers resor över yttre gräns, dvs. gränsen till länder som inte är med i Schengensamarbetet. Dessa kontroller sker under fastställda öppettider vid de olika gränsövergångsställena som huvudsakligen finns vid flygplatser. Kontrollerna utförs främst av civilanställd personal (särskilt förordnade gränskontrollanter) och omfattar bl.a. verifiering av personers identitet och nationalitet, äkthet och giltighet av resehandlingar, att olika inresevillkor är uppfyllda samt sökningar i olika databaser. Även mer omfattande kontroller görs, i första hand i fråga om tredjelandsmedborgare.

Polisen ansvarar även för genomförandet av s.k. *återinförda gränskontroller vid inre gräns*, dvs. gränsen till länder som är med i Schengensamarbetet. En medlemsstat har rätt att tillfälligt införa sådana kontroller under en begränsad period om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaten. Den återinförda gränskontrollen vid inre gräns sker på av Polismyndigheten beslutade platser, bl.a. vid vissa flygplatser, hamnar och tågstationer. Att gränskontrolluppgifterna kan bli ansträngande i krissituationer har bl.a. erfarenheterna från migrationskrisen 2015 och covid-19-pandemin visat. För vissa polisregioner har den återinförda gränskontrollen inneburit en stor inverkan på den övriga gränspolisiära verksamheten och polisregionen i stort.⁵⁶

I gränskontrollverksamheten ingår även *gränsövervakning*, dvs. övervakning av gränsavsnitt mellan gränsövergångsställen. För Sveriges del handlar det i praktiken om gränsövervakning till sjöss som Kustbevakningen biträder Polismyndigheten med.

Den gränspolisiära verksamheten omfattar förutom gränskontroll även s.k. inre utlänningskontroller (som sker inne i landet) och verkställigheter. *Verkställigheter* avser Migrationsverkets och domstols beslut om avvísning eller utvisning (som innebär att personen i fråga måste lämna Sverige) då det bedömts vara nödvändigt med tvång för att verkställigheten ska kunna genomföras eller om personen avvikit. Polismyndigheten ansvarar även för frågor om förvar.

De *inre utlänningskontrollerna* utförs av samtliga poliser och inte enbart av gränspolisen. Dessa kontroller får göras var som helst inne i landet och får göras om det finns grundad anledning att anta

⁵⁶ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.⁵⁷ En kontroll görs av om en utlänning under sin vistelse i Sverige har rätt att vistas här. I denna verksamhet ingår också spanings- och brottsutredningsverksamhet. Polisen utför även arbetsplatskontroller för att kontrollera att arbetsgivare följer gällande regelverk. I samband med det kan polisen även göra en inre utlänningskontroll av de personer man påträffar.

Genom lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, som trädde i kraft den 1 augusti 2023, har Polismyndigheten fått utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och förebygga brott i gränsnära områden (dvs. vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet, gränsövergångsställen på allmänna vägar och områden i närheten av dessa platser). I sådana områden gäller inte de nämnda kraven i utlänningslagen. I stället finns krav på att kontrollerna är selektiva och inte utformas eller utförs på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

Polismyndigheten är även en av de s.k. gränsförvaltningsmyndigheterna och har i Sverige en central roll i den europeiska gräns- och kustbevakningen som styrs av EU:s gräns- och kustbevakningsförordning⁵⁸ (EBCG-förordningen). Myndigheten har ett samordningsansvar för den svenska gräns- och kustbevakningen och för frågor om återvändande. Myndigheten bidrar även med personal och tekniska resurser till den europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) stående styrka. Under 2023 hade Polismyndigheten 79 medarbetare utsända till den stående styrkan och 65 medarbetare under 2024.⁵⁹

Om det råder krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i får regeringen enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) föreskriva att gränsövervakningen ska samordnas. Det är då Polismyndigheten som tillsammans med Tullverket, Försvarmakten och Kustbevakningen ska delta i samordningen. Den samordnade gränsövervakningen leds av

⁵⁷ 9 kap. 9 § utlänningslagen.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

⁵⁹ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 44, och *Årsredovisning 2024*, s. 72.

länsstyrelsen. Det blir då ett delvis nytt uppdrag för Polismyndigheten. Den samordnade gränsövervakningen ska bemannas med personal från de deltagande myndigheterna (för Kustbevakningen gäller särskilda föreskrifter).

Samordningen syftar till att förhindra brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, överträdelser av in- och utresebestämmelserna och in- och utförsel av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet. Gränsövervakningspersonalen ska tjänstgöra i den samordnade gränsövervakningen vid sidan av sina ordinarie uppgifter och har då vissa särskilda befogenheter.

Hur resurskrävande de gränspolisiära uppgifterna kan komma att bli vid höjd beredskap och i krig påverkas av många olika faktorer och beror på dynamiken i konflikten eller kriget. Gränsövergångsställen kan komma att stängas och nya platser för gränspassager kan uppstå. Trafik och reseströmmar kan förändras eller upphöra i vissa områden och situationer med stora flöden av skyddssökande vid gränserna kan uppstå. Sannolikt kommer vissa rörelser vara mer dominerande än andra men det kan förändras över tid och vid olika tidpunkter i hotskalan. Det kan antas att fokus i ett tidigt skede kommer att ligga på värdlandsstödsrelaterade uppgifter samt på spioneri- och sabotageverksamhet och specialförbandsförflyttningar. In- och utresekontrollerna av reseströmmarna, främst vid flygplatserna, och färjetrafik till och från landet kommer inledningsvis troligen att minska eller upphöra. Samtidigt kan befolkningsrörelser sannolikt öka ju längre konflikten pågår. Det ska dock finnas en organisationsplan för den samordnade gränsövervakningen i varje län som förutsätter en planering för olika scenarier likt dessa. De syftar till att öka förmågan att hantera olika skeenden under höjd beredskap.

Polismyndighetens roll och ansvar när det gäller gränskontroll, gränsförvaltning och den samordnade gränsövervakningen i krig m.m. behandlas mer ingående i kapitel 9. Vi föreslår där att den nuvarande gränsövervakningslagen ska ersättas av en ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap.

4.3 Arbetsuppgifter för Säkerhetspolisen vid höjd beredskap och krig

Säkerhetspolisen har sedan ett flertal år tillbaka återupptagit arbetet med beredskapsplanering. Myndigheten har bl.a. ökat antalet medarbetare för arbetet med beredskapsplanering samt utbildning och övning. Säkerhetspolisens krigsorganisation är framtagen och beslutad.⁶⁰

I denna del redogör vi för ytterligare arbetsuppgifter inom Säkerhetspolisens område. Fokus är framför allt sådana arbetsuppgifter som förväntas öka, ändra karaktär eller som anses särskilt prioriterade vid höjd beredskap och krig. Vi inleder avsnittet med en överblick av Säkerhetspolisens beredskapsplanering. Därefter beskriver vi hur Säkerhetspolisens verksamhet kan förväntas påverkas i en situation innan beslut om höjd beredskap och krig fattas. Vi beskriver även myndighetens verksamhet under höjd beredskap och krig. Säkerhetspolisens uppgifter kommer i dessa situationer i huvudsak att vara av civil karaktär, men myndigheten har även uppgifter inom det militära försvaret⁶¹ som vi redogör för i avsnitt 4.4.

4.3.1 Säkerhetspolisens uppgifter av civil karaktär innan höjd beredskap och krig

Tiden innan ett beslut om höjd beredskap har fattats kan förväntas komma att ställa särskilda krav på Säkerhetspolisen. Ett s.k. gråzonsläge kommer sannolikt att innebära stora svårigheter för svenska myndigheter och regeringen att tillförlitligt bedöma om det faktiskt pågår ett angrepp och om det finns skäl att fatta beslut om höjd beredskap. Dessa svårigheter ställer krav på såväl civila som militära myndigheter och särskilt på underrättelse- och säkerhetstjänsterna att ha fungerande system för inhämtning, bearbetning och analys av läget. Säkerhetspolisens beredskapsplanering utgår ifrån bedömningen att bl.a. underrättelsebehovet då kommer att öka eftersom många aktörer kommer vilja ha stöd från myndigheten i form av lägesbilder, hotbildsanalyser etc. Inte minst regeringen förväntas efterfråga lägesbedömningar i syfte att få ett till-

⁶⁰ Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

⁶¹ 2 § kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig.

räckligt beslutsunderlag för beslut om höjd beredskap. Samtidigt förväntas informationsflödet till Säkerhetspolisen att öka från såväl internationella partners och andra samverkansaktörer som från allmänheten. I givet läge krävs det dessutom att Säkerhetspolisen har ett anpassat skydd för den centrala statsledningen i syfte att säkerställa fortsatt beslutsförbarhet.

4.3.2 Säkerhetspolisens arbetsuppgifter av civil karaktär under höjd beredskap och krig

På samma sätt som Polismyndigheten har Säkerhetspolisen samma grunduppdrag i fredstid som vid höjd beredskap och krig. Några nya uppgifter av civil karaktär bedöms i princip inte tillkomma utifrån befintlig totalförsvarslagstiftning. Säkerhetspolisen verkar i hela hotskalan och inget av myndighetens verksamhetsområden (kontra-spionage, kontraterror, författningsskydd, personskydd och säkerhetsskydd) kommer att upphöra vid höjd beredskap och krig. Beroende på vilka förhållanden som gäller i Sverige och i vårt närområde kan dock vissa verksamhetsområden behöva prioriteras, samtidigt som sådana områden där en minskad aktivitet kan förväntas kan behöva prioriteras ner. Under en längre period av höjd beredskap bedömer Säkerhetspolisen att förhållandena mellan verksamhetsområdena med hög belastning kan växla och variera. Höjd beredskap kommer därmed inte vara ett statiskt tillstånd för Säkerhetspolisens del.⁶²

Mycket av det som rör Säkerhetspolisens arbete omgärdas av sekretess och kan ofta inte redogöras för i detalj. Övergripande för de arbetsuppgifter som Säkerhetspolisen förväntas utföra vid höjd beredskap och krig kan dock sägas vara att de är civila arbetsuppgifter som i huvudsak kommer att utföras i en sådan miljö där risken att mötas av militärt våld från en fiende är begränsad. Säkerhetspolisen kan mot bakgrund av sitt uppdrag dock ses som ett prioriterat mål av en motståndare i eller inför en väpnad konflikt vilket är något som myndigheten tar hänsyn till i sin beredskapsplanering.

⁶² Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

Underrättelsearbete

En stor del av Säkerhetspolisens arbete handlar om olika former av underrättelsearbete. Behovet av underrättelser förväntas inte bara vara stort inför ett beslut om höjd beredskap och krig, utan kommer bestå under hela konflikten. Säkerhetspolisen kan utifrån underrättelser, bedömningar och analyser bidra med underlag till stöd för att ge regeringen och andra myndigheter en samlad lägesuppfattning.

Systematiskt underrättelsearbete bedrivs främst inom verksamhetsområdena kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd. Inhämtning av underrättelser kan ske genom bl.a. spaning, användande av hemliga tvångsmedel, inhämtande av uppgifter från fysiska källor (personer) eller öppna källor (t.ex. internet eller media). Underrättelseinformation kan också inhämtas genom kontakter med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster och med olika myndigheter, t.ex. Polismyndigheten.⁶³ Säkerhetspolisen samverkar även med Försvarsmakten när det gäller underrättelser. Under höjd beredskap och krig, men även i ett s.k. gråzonsläge, kommer Försvarsmaktens behov av underrättelseinformation att öka. Även om Försvarsmakten själv i stor utsträckning kommer att bedöma säkerhetshot (främmande underrättelser, subversion, sabotage, terrorism och kriminalitet) riktade mot Försvarsmakten och dess intressen, kommer Försvarsmakten även att ha behov av att sådan information förmedlas från Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Samarbetet mellan Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kommer därmed att intensifieras. Det kommer dock att i huvudsak utgå från befintlig organisation och befintliga strukturer.⁶⁴ För Säkerhetspolisens del sker underrättelsearbetet i en sådan situation inom ramen för myndighetens ordinarie uppdrag och kan antas komma att utföras i en sådan miljö där risken att direkt konfronteras med stridande fiendesoldater är begränsad.

Personskydd

Ett annat ansvarsområde som kommer att vara centralt för Säkerhetspolisen i händelse av höjd beredskap och krig är personskyddet. Kriget i Ukraina visar inte minst vikten av skyddet av den centrala

⁶³ Säkerhetspolisens webbplats (<https://www.sakerhetspolisen.se>) besökt den 24 april 2024.

⁶⁴ Försvarsmakten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

statsledningen, bl.a. med hänsyn till dess påverkan på befolkningens försvarsvilja. I Natos sju grundkrav för nationell motståndskraft finns också förväntningar på en allierad stat att uppnå viss förmåga för att säkra beslutsfattandet och skydda statsledningen.

Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet av den centrala statsledningen sträcker sig över hela hotskalan. De krav som uppgiften ställer på myndigheten kommer i hög grad att påverkas av det rådande säkerhetsläget. I avsnitt 6.8 beskriver vi Säkerhetspolisens uppdrag inom personskyddet närmare. Som där anges bedömer Säkerhetspolisen att behovet av personella resurser inom nuvarande personskyddsuppdraget kommer att öka i en situation av höjd beredskap och krig. De operativa förutsättningarna kommer även att vara annorlunda vid höjd beredskap och i krig och planeringen och dimensioneringen utgår ifrån att en motståndare kan ha för avsikt att angripa den centrala statsledningen.

Säkerhetsskyddsarbete

Ett annat prioriterat område är Säkerhetspolisens arbete med säkerhetsskydd. Att på ett strategiskt plan minska risken för hot och sårbarheter kommer att vara särskilt viktigt om landet är i krig.⁶⁵ I en krigssituation kan risken för t.ex. infiltrationsförsök från främmande makt komma att öka. Säkerhetspolisens ansvar för registerkontroller och särskilda personutredningar i samband med säkerhetsprövning enligt 3 kap. säkerhetsskyddslagen (2018:585) kommer då att vara av stor vikt. Vid höjd beredskap och krig förväntas behovet komma att öka och säkerhetsprövningar och registerkontroller kommer att behöva hanteras på ett snabbt och effektivt sätt.

Brott mot Sveriges säkerhet m.m.

Som framgår av kartläggningen av Polismyndighetens uppgifter ovan förväntas vissa typer av brott komma att öka vid höjd beredskap och krig. Det gäller även för brott mot Sveriges säkerhet som tillsammans med terroristbrott räknas upp i polislagen som Säkerhetspolisens uppgifter. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och beivra sådana brott som

⁶⁵ Ds 2023:34 s. 226.

räknas upp i 3 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Det gäller brott av följande slag:

1. brott mot 18 eller 19 kap. BrB eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,
2. brott mot terroristbrottslagen (2022:666),
3. sådana brott mot 13 kap. BrB som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,
4. företagsspioneri eller olovlig befattning med en företagshemlighet, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse,
6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som myndigheten har till uppgift att förebygga och förhindra, och
7. brott mot lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlåningar.

Säkerhetspolisen får även utreda sådana brott som upptäcks i samband med punkterna 1–4 eller 6 ovan samt i samband med brott som riktats mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller någon närstående till honom eller henne.

Under höjd beredskap och krig kan brott mot Sveriges säkerhet (19 kap. BrB) förväntas öka. Samma sak kan gälla redan innan beslut om höjd beredskap har fattats – en situation då beslut fattats om höjd beredskap föregås sannolikt av att främmande makts olovliga underrättelseinhämtning från Sverige ökar. Även risken för högmålsbrott som t.ex. uppror (18 kap. 1 § BrB) förväntas öka. Därtill kommer brottslighet som landsförräderi m.m. (22 kap. BrB) som hör till Säkerhetspolisens ansvarsområde om den rör Sveriges säker-

het. Som vi beskrivit i avsnittet om Polismyndighetens arbetsuppgifter vid höjd beredskap och krig kan även s.k. allmänfarliga brott (13 kap. BrB) i form av antagonistiska angrepp såsom sabotage m.m. också förväntas komma att öka i en sådan situation. En ökning av dessa typer av brott skulle innebära utökade behov både av Säkerhetspolisens egna utredningsresurser och av operativa resurser (vilka huvudsakligen begärs från Polismyndigheten) för att genomföra husrannsakan, gripanden etc. Säkerhetspolisens brottsförebyggande arbete (strategisk sårbarhetsreduktion) skulle också påverkas. Sådant genomförs främst via Säkerhetspolisens arbete inom ramen för säkerhetsskydd. Även strategisk hotreduktion genomförs via Säkerhetspolisens verksamhetsområden kontrapionage, kontraparad och terrorism samt författningsskydd.

4.4 Arbetsuppgifter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom det militära försvaret

Ovan har vi redogjort för sådana uppgifter som i första hand kan ses som civila och som åligger Säkerhetspolisen och Polismyndigheten vid höjd beredskap och krig. Utöver dessa uppgifter är poliser inom Polismyndigheten skyldiga att delta i rikets försvar i enlighet med det som anges i lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. I vilka situationer detta kan bli aktuellt redogör vi för närmare i kapitel 5. I det kapitlet finns även en genomgång av folkrättsliga bestämmelser inom området. Vi redovisar även vad vi kommit fram till i fråga om vilket behov det finns av att polisen ska kunna tas i anspråk för det militära försvaret samt våra förslag om vilka uppgifter och befogenheter polisen ska ha vid väpnat angrepp.

För polismän som varaktigt tjänstgör vid Säkerhetspolisen finns en skyldighet att delta i rikets försvar, dock endast i den mån krigshändelserna gör det absolut nödvändigt.⁶⁶ Precis som för Polismyndighetens del utvecklas frågor om Säkerhetspolisens medverkan i det militära försvaret närmare i kapitel 5.

⁶⁶ 2 § kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

4.5 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter under ockupation

I kapitel 5 redogör vi för folkrättens regler om ockupation och vad som är stadgat i svensk rätt om myndigheters agerande på ockuperat område. Sammanfattningsvis gäller följande. I regeringsformen anges i 15 kap. 9 § hur offentliga organ ska agera på ockuperat område. Andra stycket i paragrafen har följande lydelse.

Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Ockupation regleras dock inte närmare i den lagstiftning som gäller särskilt för Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens del. Polismyndigheten har visserligen rätt att i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarsmakten meddela föreskrifter om bl.a. polisens verksamhet vid ockupation och ockupationshot, men några sådana föreskrifter har inte meddelats.⁶⁷ Kombattantutredningen, som 1996 fick i uppdrag att bl.a. utreda vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen skulle ha vid en väpnad konflikt, beskrev att regeringen vid denna tid hade utfärdat vissa förhållningsregler beträffande den svenska polisens verksamhet vid ockupation och ockupationshot.⁶⁸ I dagsläget finns dock inte några sådana förhållningsregler. (En närmare redogörelse för Kombattantutredningens förslag finns i avsnitt 5.5.4 och 9.5.1.) Det är alltså bestämmelserna i regeringsformen som vi får utgå ifrån vid bedömningen av vilka uppgifter som åligger polisen under ockupation. Det har anförts att regeringsformen och dess förarbeten lämnat frågan öppen om huruvida offentliga organ ska stanna kvar eller inte på ockuperat område.⁶⁹ Frågan är inte okomplicerad, särskilt inte med beaktande av Rysslands agerande på ockuperade områden i Ukraina vilket vi beskriver närmare i kapitel 5.

⁶⁷ 10 § kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

⁶⁸ SOU 1998:123 s. 218.

⁶⁹ SOU 1979:75 s. 30 f.

5 Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

5.1 Inledning

I kapitel 4 har vi redovisat utredningens kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig. Polismyndigheten och Säkerhetspolisens grundläggande ansvar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp gäller inte bara i fredstid, utan även i krig. Enligt gällande regelverk har polisen också en skyldighet att under krig delta i rikets försvar i den omfattning som regeringen har föreskrivit genom kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. Polismän som deltar i rikets försvar enligt denna lagstiftning är kombattanter.¹ Kombattanter är ett folkrättsligt begrepp som tillsammans med bl.a. frågor om krigföring i väpnade konflikter, militära mål och skydd för krigets offer regleras i den internationella humanitära rätten, som är en del av folkrätten.

I detta kapitel beskriver vi regelverken som omgärdar frågor om polisens ställning i krig (avsnitt 5.2–5.4). Vi redogör därefter för tidigare utredningar i frågan om polisens ställning i krig (avsnitt 5.5), de senaste decenniernas utveckling (avsnitt 5.6) och hur regleringarna ser ut i Norge och Finland (avsnitt 5.7). Vi behandlar även behovet av att ta polisen i anspråk inom det militära försvaret och vad polisen har för befogenheter som kombattant respektive civil (avsnitt 5.8 och 5.9). Därefter följer utredningens analys av vilka effekter den svenska ordningen för polisens ställning i krig har för polisens civila uppdrag och skyddet av civilbefolkningen (avsnitt 5.10), varefter vi övergår till att redovisa utredningens förslag och bedömningar. I denna del redogör vi för utredningens överväganden om

¹ 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

den svenska regleringen om polisens ställning i krig bör ändras (avsnitt 5.11), hur en ny ordning ska utformas (avsnitt 5.12) och utredningens bedömning av vilka uppgifter och befogenheter polisen bör ha i krig (avsnitt 5.13). Vi avslutar kapitlet med en genomgång av polisens roll under ockupation (avsnitt 5.14).

5.2 Folkrättslig bakgrund

5.2.1 Den humanitära rätten är en del av folkrätten

Inom folkrätten finns regler och principer om hur stater ska samarbeta och agera gentemot varandra. Folkrätten består i huvudsak av traktat och sedvanerätt.

Den delen av folkrätten som reglerar staters agerande under en väpnad konflikt – ”krigets lagar” – utgörs bl.a. av den humanitära rätten.² Den humanitära rätten blir tillämplig när en väpnad konflikt föreligger. En väpnad konflikt kan vara internationell (användning av väpnat våld mellan två eller fler stater) eller icke-internationell (vårdshandlingar av viss intensitet mellan en stat och icke-statliga organiserade väpnade grupper, eller mellan sådana väpnade grupper). Den humanitära rätten baseras i grunden på en avvägning mellan militär nödvändighet å ena sidan och humanitet å andra sidan och innehåller bl.a. regler om stridsmetoder och stridsmedel samt regler till skydd för krigets offer, liksom för civila och civil egendom.

Den humanitära rätten vilar på ett antal grundläggande regler och principer. *Distinktionsprincipen* anger att det ska göras skillnad på militära mål och civila personer och civil egendom, och att endast militära mål får anfallas. *Proportionalitetsprincipen* stadgar att den militära betydelsen av ett anfall måste stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civil egendom utsätts för. De oavsiktliga förluster som uppkommer vid militära operationer får inte vara överdrivna i förhållande till den förväntade, konkreta och direkta militära fördelen av dessa. *Försiktighetsprincipen* syftar till att skydda civila och civil egendom genom att föreskriva en skyldighet för

² Till ”krigets lagar” hör – utöver den humanitära rätten (även kallad den internationella humanitära rätten) – neutralitetsrätten och ockupationsrätten. Neutralitetsrätten reglerar neutrala och krigförande staters rättigheter och skyldigheter vid krig och internationella konflikter och syftar till att förhindra att neutrala stater dras eller tvingas in i krig. Ockupationsrätten reglerar civilbefolkningens rätt till human behandling under ockupation och de legala möjligheterna för en okuperande stat att behärska det okuperade territoriet.

parterna att vid militära operationer iaktta alla rimliga försiktighetsåtgärder för att minska risken för civila förluster eller skador.

Maartensklausulen innebär att humanitetens krav ska beaktas i krigföringen, även om det saknas direkta folkrättsliga regler i en viss situation.

Utöver nämnda principer gäller även principerna om *förbud mot onödigt lidande och överflödigt skada* och *förbud mot diskriminering*. Den förstnämnda principen innebär ett förbud mot att i krigföringen åsamka motpartens soldater onödig skada eller överflödigt lidande i förhållande till de militära syften som parten vill uppnå och som är legitima i en väpnad konflikt. Principen kommer bl.a. till uttryck i förbudet mot användande av vissa stridsmedel och stridsmetoder. Principen om icke-diskriminering innebär att den humanitära rätten gäller lika för alla oavsett ras, hudfärg, kön, språk, religion eller tro, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller annan liknande grund.³

5.2.2 Sedvanerätt och traktat inom den humanitära rätten

Sedvanerätt

Sedvanerätten baseras på staters gemensamma handlingssätt och rättsövertygelse och är som utgångspunkt bindande för samtliga stater utan särskilt godkännande. Sedvanerätten är emellertid i stor utsträckning dispositiv, dvs. möjlig att avtala bort. Vissa sedvanerättsliga regler anses dock vara av sådan fundamental och tvingande natur att de inte går att avtala bort (*jus cogens*).

En översikt över sedvanerättsliga regler inom den humanitära rätten finns i Internationella Rödakorskommitténs (ICRC) studie från 2005⁴ som utmynnade i att 161 sedvanerättsliga regler identifierades. En analys av dessa regler samt en kartläggning av de folkrättsliga regler som gäller för väpnade konflikter, ockupation och neutralitet och som Sverige är bundet av redovisas utförligt i Folkrettskommitténs slutbetänkande *Folkerätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning*.⁵

³ SOU 2010:72 bilaga 7, s. 46 f.

⁴ Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (2005), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, Volume II: Practice*, Cambridge University Press.

⁵ SOU 2010:72.

Traktat

Inom den humanitära rätten är Sverige bundet av ett antal traktater. Bland de centrala traktaten återfinns bl.a. Haagkonventionerna från den 18 oktober 1907 (som innehåller regler om stridsmedel och stridsmetoder)⁶ och de fyra Genèvekonventionerna från den 12 augusti 1949⁷ och dess tre tilläggsprotokoll⁸ (som innehåller bestämmelser om skydd för krigets offer).

Traktat som Sverige ingår publiceras i regel i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ), som utges av Utrikesdepartementet. I Folkrättskommitténs delbetänkande *Krigets lagar*⁹ gjordes en sammanställning över de traktat Sverige var bundet av inklusive de fullständiga traktattexterna. På ICRC:s hemsida finns även en lista över de humanitärrettsliga konventionerna i fulltext och en förteckning över vilka stater som är bundna till de olika traktaten.¹⁰

5.2.3 Den humanitära rättens regler om krigföring

Militära mål

Inom den humanitära rätten gäller att anfall endast får riktas mot militära mål. Som militära mål räknas

- *kombattanter*,
- *övriga stridande* samt

⁶ Sverige är bundet av följande Haagkonventioner som rör krigets lagar och är relevanta i detta sammanhang: IV–IX, XI och XIII.

⁷ Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält (Genèvekonventionen I), Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss (Genèvekonventionen II), Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling (Genèvekonventionen III), Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid (Genèvekonventionen IV).

⁸ Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter, Genève den 8 juni 1977 (tilläggsprotokoll I), tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter, Genève den 8 juni 1977 (tilläggsprotokoll II) och tilläggsprotokoll III till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande ett ytterligare emblem, Genève den 8 december 2005 (tilläggsprotokoll III).

⁹ SOU 2010:22.

¹⁰ International Humanitarian Law Databases webbplats (<https://ihl-databases.icrc.org>) besökt 2023-11-04.

- egendom som på grund av *art, läge, ändamål* eller *användning* effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande och vars totala eller delvisa förstöring, beslagtagande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena medför en avgjord militär fördel.¹¹

Civila och civil egendom får inte anfallas. Civil egendom är all egendom som inte utgör militära mål enligt ovanstående definition. Bedömningen av om viss egendom på grund av dess art, läge, ändamål eller användning ses som civil eller militär utgår från förhållandena vid den aktuella tidpunkten. Samma egendom kan därför vara ett militärt mål vid en viss tidpunkt, medan den vid en annan ses som civil egendom. För egendom som normalt används för civila ändamål finns en presumptionsregel som säger att egendomen, vid tvekan om den kan bli utnyttjad i syfte att effektivt bidra till militär verksamhet, ska förutsättas vara civil.¹² I syfte att skydda civila gäller att parterna i konflikten i möjligaste mån ska undvika att förlägga militära mål till platser belägna inom eller i närheten av tätbefolkade områden.¹³

Kombattanter

En kombattant är en person som i internationella väpnade konflikter har laglig rätt att bruka våld mot sin motståndare. Kombattantbegreppet förekommer bara inom internationella väpnade konflikter (inte i icke-internationella). Kombattanter är de enda som har rätt att delta direkt i fientligheterna. Kombattanter får inte straffas för sitt deltagande i kriget. Kombattantstatusen utgör dock inget skydd mot krigsförbrytelser. En kombattant som "faller i motpartens våld" har status som krigsfånge och åtnjuter skydd enligt särskilda regler, bl.a. gäller att han eller hon utan dröjsmål ska frigges och återföras till hemlandet efter fientligheternas upphörande.¹⁴ Kombattanter utgör militära mål som får anfallas av motparten. Detta gäller även under den tid när kombattanterna inte är direkt delaktiga i fientligheterna under förutsättning att de inte är

¹¹ Tilläggsprotokoll I art. 52 (2).

¹² Tilläggsprotokoll I art. 52 (3).

¹³ Tilläggsprotokoll I art. 58 (b).

¹⁴ Genèvekonventionen III art. 4 (A) (1)–(3), 118 (1) och tilläggsprotokoll I art. 43 (2) och 44 (1).

försatta ur stridbart skick (s.k. hors de combat).¹⁵ Det finns inget folkrättsligt hinder mot att kombattanter även utför civila uppgifter. Kombattanter är dock, i syfte att stärka civilbefolkningens skydd mot fientligheterna, som utgångspunkt skyldiga att särskilja sig från civilbefolkningen då de deltar i ett anfall eller en militär operation som förberedelse till ett anfall.¹⁶

Kombattanter utgörs i första hand av medlemmar i ett lands *väpnade styrkor* (med undantag för sjukvårds- och självårdspersonal).¹⁷ Utöver medlemmarna av parternas väpnade styrkor kan även *milistrupper, frivilligkårer och organiserade motståndsrörelser* anses som kombattanter under vissa förutsättningar.¹⁸ Samma sak gäller civilbefolkning i ett icke-ockuperat område som inte haft tid att organisera sig och spontant tar till vapen mot invaderande styrkor, under förutsättning att de bär sina vapen öppet och iakttar krigets lagar (s.k. levée en masse).¹⁹ Slutligen kan även *halvmilitära organisationer* och *beväpnade polisstyrkor* anses som kombattanter om de införlivats i partens väpnade styrkor och övriga parter i konflikten underrättats om detta.²⁰

Utöver det som angetts ovan finns i de aktuella konventionerna och dess tilläggsprotokoll inte några bestämmelser som specifikt reglerar vad som gäller beträffande polisens ställning i krig. Det är upp till staterna själva att avgöra om polisen ska användas för militära uppgifter eller inte.²¹

¹⁵ Tilläggsprotokoll I, art. 43, Landkrigsreglementet, bilaga till 1907 års IV Haagkonvention (LKR) art. 23 (C), tilläggsprotokoll I art. 41 (1) och (2), 43 (2) och ICRC regel 1 och 47.

¹⁶ Tilläggsprotokoll I art. 44 (3). I bestämmelsen finns även undantag från regeln och de villkor som därvid uppställs.

¹⁷ Begreppet kombattant definieras i art. 4 Genèvekonventionen III och i art. 43 tilläggsprotokoll I.

¹⁸ LKR art. 1 och Genèvekonventionen III art. 4 (A) (2). Följande villkor ska vara uppfyllda:

1. att de står under befäl av en person, som är ansvarig för sina underordnade,
2. att de bär ett utmärkande tecken, som är fastsittande och igenkännligt på avstånd,
3. att de bär sina vapen öppet och
4. att de vid sina operationer iakttar krigets lagar och bruk.

¹⁹ LKR art. 2, Genèvekonventionen III art. 4 (6).

²⁰ Tilläggsprotokoll I art. 43 (3). Utöver denna bestämmelse finns i art. 59 (3) tilläggsprotokoll I ytterligare en bestämmelse som uttryckligen rör polisen. Bestämmelsen rör polisens närvaro på s.k. oförsvarade orter i syfte att upprätthålla lag och ordning.

²¹ SOU 1979:75 s. 54.

Väpnade styrkor

En stridande parts väpnade styrkor består enligt tilläggsprotokoll I art. 43 (1) av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande. Med stridande ”part” menas i huvudsak en stat, men även en regering eller en myndighet som inte erkänns av motparten kan vara en part i konflikten.²² En väpnad styrka ska vidare vara underkastad ett internt disciplinärt system som bl.a. ska säkerställa att folkrättens regler och krigets lagar iakttas. Medlemmarna i väpnade styrkor består av kombattanter och icke-kombattanter. Som icke-kombattanter räknas sjukvårdspersonal och militärpräster som är organiserade inom ramen för ett militärt förband.²³ Om en part i konflikten införlivar en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor, ska parten i enlighet med art. 43 (3) tilläggsprotokoll I underrätta övriga parter i konflikten om det. Dessa styrkor betraktas, som angetts ovan, därefter som kombattanter.²⁴

Civila och begreppet ”direkt deltagande i fientligheterna”

Civildbefolkningen som sådan och civila personer ska inte bli utsatta för anfall. Civila som deltar direkt i fientligheterna mister dock under denna tid sitt skydd som civila.²⁵ Begreppet ”direkt deltagande” finns inte definierat i något traktat. I syfte att klargöra begreppets innebörd och tillämpning togs 2009 en rapport fram på initiativ av bl.a. ICRC.²⁶ I begreppet ”civila” i internationella väpnade konflikter omfattas enligt rapporten alla som inte ingår i en parts väpnade styrkor eller deltar i en levée en masse. Enligt rapporten utgör en handling ett ”direkt deltagande i fientligheterna” om samtliga följande tre kriterier är uppfyllda:

1. det måste vara antagligt att handlingen kommer att negativt påverka de militära operationerna eller den militära förmågan för en part i konflikten, eller, alternativt, kommer att orsaka döds-

²² SOU 2010:72, bilaga 7, s. 55.

²³ Tilläggsprotokoll I art. 43 (2).

²⁴ Tilläggsprotokoll I art. 43 (3).

²⁵ Se bl.a. tilläggsprotokoll I art. 51 (3). Agerandet är dock inte otillåtet, se vidare avsnitt 5.9.2.

²⁶ Se ICRC, *Interpretive Guidance on the notion of direct participation in hostilities under IHL*, 2009.

fall eller skada på personer eller objekt som är skyddade mot anfall (*skadetröskel*),

2. det måste finnas ett direkt orsakssamband mellan handlingen och den antagliga skadan av själva handlingen eller av en koordinerad militär operation i vilken handlingen ingår som en integrerad del (*direkt orsakande*), och
3. handlingen måste vara särskilt avsedd för att direkt orsaka skada som motsvarar skadetröskeln till stöd för en part i konflikten och förfång för en annan (*belligerent nexus*).

Civila som utför en handling som utgör direkt deltagande i fientligheterna enligt definitionen ovan förlorar alltså sitt skydd mot anfall under den tid som handlingen utförs. I ”handlingen” ingår även förberedelser och förflyttningar till och från platsen där handlingen utförs.²⁷ Civila som tillfångatas av motparten kan straffas för sitt deltagande i fientligheterna i en nationell domstol och har inte rätt till krigsfångestatus, även om de alltjämt ska behandlas humant och i enlighet med grundläggande garantier.²⁸ När agerandet som utgör direkt deltagande i fientligheterna upphör återfår de civila fullt skydd mot anfall.

5.2.4 Ockupationsrätten

Till krigets lagar hör, utöver den humanitära rätten och neutralitetsrätten, även ockupationsrätten. Bestämmelser som reglerar denna hittas i Lantkrigsreglementet, bilaga till 1907 års IV Haagkonvention (LKR), i Genèvekonventionen IV och i tilläggsprotokoll I.

Ockupation är ett temporärt tillstånd då ett territorium befinner sig ”under den fientliga arméns herravälde”.²⁹ Utövandet av den lagliga maktens befogenheter övergår då enligt art. 43 LKR till motståndaren och denne har ett ansvar för den allmänna ordningen och det offentliga livet. Ockupation medför dock inte någon förändring av statstillhörigheten och det ockuperade området anses fortfarande tillhöra den ursprungliga staten. Ockupationen innebär inte heller någon förändring av den rättsliga ställningen för civilbefolkningen

²⁷ SOU 2010:72 s. 249 f.

²⁸ SOU 2010:72, bilaga 7, s. 59 f.

²⁹ LKR art. 42.

inom det ockuperade området. Civilbefolkningen anses fortfarande som medborgare i den ursprungliga staten och ska vara lojala mot den ursprungliga statsledningen. Civila personer som befinner sig på ockuperat område ska behandlas som skyddade personer, vilket innebär att de ska behandlas humant och skyddas mot våldshandlingar, hot m.m. Det är inte tillåtet för ockupationsmakten att ägna sig åt kollektiv bestraffning, gisslantagning, plundring, deportering eller bortförande av egendom m.m.³⁰ Ockupationsmakten får inte tvinga skyddade personer att tjäna i dess styrkor eller hjälpformationer.³¹ Påtryckningar för att förmå personer att frivilligt ta värvning i ockupationsmaktens militära styrkor är inte heller tillåtet.

Rättsväsendet ska fungera även under ockupation och det ockuperade landets domstolar ska även fortsatt tillämpa landets lagar. Ockupationsmakten har, som nämnts ovan, ansvar för upprätthållande av den allmänna ordningen. Det ockuperade landets strafflagstiftning ska som utgångspunkt behållas, dock med undantag för att ockupationsmakten får upphäva eller tillfälligt sätta ur kraft lagar som anses utgöra ett hot mot ockupationsmaktens säkerhet eller mot tillämpningen av Genèvekonventionen IV. Ockupationsmakten har även enligt art. 66 i Genèvekonventionen IV möjlighet att inrätta militärdomstolar som kan pröva överträdelser av de bestämmelser som ockupationsmakten utfärdar.

Civila personer som befinner sig inom ockuperat område och medverkar i en organiserad motståndsrörelse erhåller under vissa förutsättningar status som kombattanter. I övrigt gäller att civilbefolkningen ska fortsätta att lyda den ursprungliga regeringen, men även följa bestämmelser utfärdade av den ockuperade makten rörande allmän ordning och skydd för ockupantens militära styrkor och administration. Frågan om civila myndigheter har en skyldighet att stanna kvar på ockuperat område regleras inte närmare i Genèvekonventionen IV, utan anses utgöra en nationell angelägenhet. Det finns enligt folkrätten ingen skyldighet för den ockuperade staten och dess medborgare att lyda eller vara lojala gentemot ockupationsmakten. Den ockuperade statens regering har heller ingen skyldighet att ställa sin administration till förfogande. Enligt svensk rätt gäller enligt 15 kap. 9 § andra stycket regeringsformen (RF) följande.

³⁰ Genèvekonventionen IV art. 4.

³¹ Genèvekonventionen IV art. 51.

Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Svensk polis skyldigheter under ockupation har berörts i betänkandet *Folkrätten i krig* från 1984³² och i Kombattantutredningens betänkande *Folkrättslig status m.m.* från 1998³³. I 1984 års utredning beskrivs att svensk polis i händelse av ockupation endast ska övervaka tillämpningen av det egna landets lag och ordning och att polisen inte har en skyldighet att bekämpa politiska brott eller förseelser riktade mot ockupanten. Det hänvisas även till att en polisman har rätt att vägra följa order som skulle strida mot hans samvete då ockupanten inte får vidta några sanktioner eller tvångs- eller diskrimineringsåtgärder mot offentliga tjänstemän som underlåter att fullgöra sina tjänsteåligganden på grund av ”samvetsbetänkligheter”.³⁴ När det gäller ombesörjandet av ockupationsmaktens egen säkerhet, konstaterades vidare att detta ansvar ligger på ockupanten själv och ockupantens egen polis eller militära trupper. I betänkandet från 1998 framfördes att det finns skäl för att anta att en ockupationsmakt skulle låta svensk polis fortsätta sin verksamhet. Denna ordning förespråkades också, bl.a. med hänvisning till att polisen skulle kunna utgöra ett skydd gentemot godtycklig maktutövning mot civilbefolkningen och för att bibehålla allmän ordning och upprätthålla svensk lagstiftning. Det föreslogs därmed att om någon del av Sverige skulle bli ockuperad så skulle svensk polis i möjlig mån fortsätta att utföra sina uppgifter inom det ockuperade området.

Gällande polisens folkrättsliga status inom ockuperat område pekades i båda utredningarna på den överhängande risken att polismän som har kombattantstatus skulle tas som krigsfångar och ersättas av personer som utsetts av ockupationsmakten, vilket inte anses vara till gagn för civilbefolkningen.³⁵ I Kombattantutredningens betänkande redogjordes också för att regeringen vid denna tid hade utfärdat förhållningsregler beträffande den svenska polisens verksamhet vid ockupation och ockupationshot, enligt vilka polisens

³² SOU 1984:56.

³³ SOU 1998:123.

³⁴ Genèvekonventionen IV art. 54.

³⁵ SOU 1998:123 s. 64 och SOU 1984:56 s. 127.

verksamhet skulle anpassas till de förhållanden som då råder. Frågan om en polisman skulle stanna kvar eller lämna sitt verksamhetsområde skulle enligt förhållningsreglerna avgöras i första hand av länsstyrelsen och i andra hand av ansvarig polischef – om möjligt i samråd med chefer inom det civila och militära försvaret. En polisman ansågs skyldig att stanna kvar på orten så länge hans eller hennes närvaro ansågs gynna försvarsansträngningarna och det pekades i förhållningsreglerna på att polisens närvaro kunde ha en viktig psykologisk effekt och motverka negativa effekter på civilbefolkningens och krigsförbandens moral och motståndsvilja.³⁶

Under rubriken *Iakttagelser från kriget i Ukraina* i avsnitt 5.6 redogör vi för vissa erfarenheter från ockuperade områden i kriget i Ukraina.

5.3 Mänskliga rättigheter

Reglerna om mänskliga rättigheter är tillämpliga även under en väpnad konflikt. Den humanitära rätten anses dock generellt, i egenhet av *lex specialis*, ha företräde framför regler om mänskliga rättigheter om regelverken är oförenliga och inskränkningar får i viss utsträckning göras i väpnade konflikter beträffande vissa (men inte alla) av de mänskliga rättigheterna.³⁷ Polisens civila verksamhet regleras i huvudsak inte av den humanitära rätten. Det är i stället regelverket för mänskliga rättigheter som är tillämpligt för polisens arbete, såväl i fred som i krig. Bestämmelser av intresse för polisens del, bl.a. när det gäller våldsanvändning, finns huvudsakligen i nationell rätt. Det finns dock även en del internationella rättsliga ramverk av intresse, framför allt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), bl.a. art. 2 (2) om rätten till liv. Därutöver finns även följande icke-bindande ramverk:

- 1979 UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials³⁸

³⁶ SOU 1998:123 s. 219. Det finns i dag inte några motsvarande förhållningsregler utfärdade av regeringen.

³⁷ SOU 2010:72, bilaga 7, s. 32.

³⁸ I denna anges bl.a. i art. 3 att poliser ("law enforcement officials") bara ska använda våld när det är absolut nödvändigt och bara i den utsträckning som behövs för att fullgöra sitt uppdrag.

- 1990 UN Basic Principles on the Use of Force and Firearm by Law Enforcement Officials.³⁹

Kärnan i regelverket om mänskliga rättigheter är rätten till liv och det görs inte någon kategorisering av individer, likt uppdelningen av kombattanter och civila inom den internationella humanitära rätten. I vissa fall kan den internationella humanitära rätten krocka med bestämmelserna om mänskliga rättigheter, vilket kan medföra utmaningar för militärer som medverkar i polisverksamhet och vice versa. Reglerna om (och syftet med) våldsanvändningen skiljer sig således åt mellan de båda regelverken och principerna om nödvändighet, proportionalitet och försiktighet, som visserligen finns inom båda regelverken, tillämpas inte på samma sätt. Enligt regelverket för mänskliga rättigheter ska t.ex. våld användas som en sista utväg och först när andra tillgängliga medel inte anses tillräckliga. Dessa resonemang är av relevans i fråga om polismän som ska utföra stridande uppgifter inom det militära försvaret, vilket vi utvecklar närmare i avsnitt 5.12.1.

5.4 Polisens folkrättsliga ställning enligt svensk rätt

5.4.1 Tillkomsten av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig

Under mellankrigstiden efter det första världskriget rustades det svenska försvaret ned. I anledning av andra världskrigets utbrott påbörjades en upprustning av försvaret. Lagen om polisens ställning under krig kom till under andra världskriget och kom att kompletteras av kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

Syftet med lagen var bl.a. att skapa förutsättningar för att under krig kunna använda polisen så effektivt som möjligt, även om det innebar att polisen skulle erhålla uppgifter som var av inte rent polisiär natur. Det folkrättsliga skyddet för civila i väpnade konflikter var vid denna tid inte lika omfattande som i dag.⁴⁰

³⁹ I detta regelverk anges bl.a. i art. 4 att poliser ("law enforcement officials") endast ska använda våld och skjutvapen för det fall andra medel inte är tillräckliga för att uppnå det avsedda resultatet.

⁴⁰ Skyddet för civila vilade vid denna tid på sedvanerätten och har därefter utökats och förtydligats genom tillkomsten av Genèvekonventionen IV och tilläggsprotokoll I och II.

I förarbetena till lagen om polisens ställning under krig diskuterades vilken ställning polisen i händelse av krig skulle inta i förhållande till fientlig krigsmakt. I propositionen⁴¹ fördes ett resonemang om polisen kan anses vara krigsdeltagare enligt nedanstående artiklar i LKR.

Artikel 1. Krigets lagar, rättigheter och skyldigheter hava tillämpning icke blott å hären, men även å milistrupper och avdelningar av frivilliga under förutsättning att dessa trupper och avdelningar uppfylla följande villkor:

- 1) att de stå under befäl av en person, som är ansvarig för sina underordnade;
- 2) att de bära ett bestämt och på avstånd igenkännligt utmärkande tecken;
- 3) att de bära sina vapen öppet; samt
- 4) att de vid sina operationer iakttaga krigets lagar och bruk.

I de länder, där milistrupper och avdelningar av frivilliga utgöra armén eller del därav, inbegripas de under benämningen armé.

Artikel 2. Befolkningen i ett icke besatt område, vilken vid fiendens annalkande självmant griper till vapen för ett bekämpa de inryckande trupperna, men icke hunnit organisera sig i enlighet med bestämmelserna i artikel 1, skall betraktas som krigförande, om densamma bär sina vapen öppet samt iakttaga krigets lagar och bruk.⁴²

I propositionen konstaterades att en formell tolkning av bestämmelsen kunde medföra att polisen inte skulle anses som en krigsdeltagare, eftersom polisen varken tillhörde hären eller en milisgrupp eller en avdelning av frivilliga. Utredningen uttalade dock att bestämmelsen inte borde tolkas strikt bokstavligt och kom till slutsatsen att polis som är uniformerad eller försedd med enhetliga kännetecken, folkrättsligt är att anse som en krigsdeltagare enligt dessa bestämmelser och bl.a. har rätt att bli behandlad som krigsfångar m.m. Till stöd för den framförda uppfattningen angavs även att det i flera andra stater ansågs att polisen bör ingripa mot t.ex. enstaka fientliga soldater utan att det ansetts behövligt att utfärda några författningar angående ”polisens egenskap av krigförande” och inte heller ålägga polisen att bära några särskilda emblem utöver polisuniformen. Det noterades dock att det i vissa länder fanns uttryckliga bestämmelser om polisen i detta avseende och att polisen i andra länder skulle anses tillhöra krigsmakten i händelse av

⁴¹ Prop. 1943:347.

⁴² Prop. 1943:347 s. 5.

krig. Slutligen – för att ”icke på denna punkt låta någon om än svagt grundad tveksamhet kvarstå” – lades förslaget fram att införa lagen om polisens ställning under krig. Enligt den skulle polisen under krig tillhöra krigsmakten i den omfattning och de hänseenden som kungen bestämde.⁴³

5.4.2 Den rättsliga regleringen av polisens folkrättsliga ställning i krig

I 2 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) definieras kombattanter som ”de som tjänstgör vid Försvarsmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårds- eller själavårdspersonal”. Därutöver anses även följande som kombattanter enligt 3 § samma förordning:

1. polismän som enligt lagen om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar
2. de som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305)
3. personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

I förordningen följer därefter bestämmelser om civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal, självvårdspersonal och civila åtföljande stridskrafterna. All övrig personal inom totalförsvaret anses som civil personal (15 §). Den folkrättsliga ställningen tillkommer enligt 16 § första stycket i förordningen endast den som tjänstgör i vederbörande befattning. Bestämmelsen har tolkats som att polismän är kombattanter så länge de deltar i rikets försvar, men när de återgår till sina ordinarie arbetsuppgifter blir de åter att anse som civila.⁴⁴

För polismän gäller enligt lagen om polisens ställning under krig följande. En polisman är enligt lagens 1 § skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. I 2 § anges vidare att en polisman, som enligt särskilda bestämmelser ska delta i rikets försvar, under krig *tillhör* Försvarsmakten. Bestäm-

⁴³ Prop. 1943:347 s. 5 f.

⁴⁴ SOU 2002:4 s. 74.

melsen gäller inte bara när polismannen deltar i försvaret, utan under hela den tid som kriget varar. Begreppet ”tillhör” syftar, enligt förarbetena från 1943, till att undanröja alla tvivel om polis-
mäns befogenhet att använda vapen även mot uniformerande fiender.⁴⁵ Den närmare innebörden av bestämmelsen har berörts i flera sammanhang. I propositionen *En ny organisation för polisen* anges t.ex. att bestämmelsen reglerar polisens organisatoriska tillhörighet.⁴⁶ I utredningen *Polisen i totalförsvaret* anges att bestämmelsen inte innebär, och inte heller var avsedd att innebära, att polisen är inordnad i Försvarmakten (med undantag för om polismän ställs till Försvarmaktens förfogande efter rekvisition). Polisen anges vara en självständig organisation även i krig och bakgrunden till bestämmelsen uppgavs vara syftet att klargöra att polisen, utifrån ett folkrättsligt perspektiv, omfattas av landets väpnade styrkor.⁴⁷ Slutligen har det i litteraturen framförts att nämnda uttalande i betänkandet *Polisen i totalförsvaret* tyder på att bestämmelsen inte bör ges innebörden att polisen anses införlivade i Försvarmakten på det sätt som avses och art. 43 (3) i tilläggsprotokoll I.⁴⁸ I sammanhanget kan nämnas att art. 43 (3) i tilläggsprotokoll I i och för sig inte förutsätter att polisstyrkorna tillhör Försvarmaktens organisation för att anses ingå i ”de väpnade styrkorna”, vilket vi utvecklar närmare i avsnitt 5.12.1.

Lagen från 1943 kompletteras av kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig. I kungörelsen stadgas att varje polisman under krig är skyldig att i enlighet med vad som sägs i kungörelsen delta i rikets försvar. I kungörelsens 5 och 6 §§ anges två situationer då det kan bli aktuellt för polismän att under krig delta i rikets försvar. Det ena fallet är att Försvarmakten får begära medverkan från Polismyndigheten om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp (6 §). Polismyndigheten får avslå en sådan begäran endast om polisen redan fullgör nödvändiga civila försvarsuppgifter eller medverkan allvarligt skulle äventyra den allmänna ordningen och säkerheten.⁴⁹ Begäran ska avse en viss uppgift och när denna slutförts får Försvarmakten inte för-

⁴⁵ Prop. 1943:347 s. 8 f., SOU 1979:75 s. 21.

⁴⁶ Prop. 2013/14:110 s. 553.

⁴⁷ SOU 1979:75 s. 70 f.

⁴⁸ Ericson M. och Lamont C. (2024), *Stridande poliser – rättsliga och operativa konsekvenser för totalförsvaret*, kapitel i Lind A-S., Thorburn Stern R. och Österdahl I., *Folkrätten i svensk rätt. Ett nytt decennium.*, s. 413–431.

⁴⁹ 1 och 6 §§ kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

foga över polismännen om inte Polismyndigheten godkänt en ny begäran om medverkan. Det andra fallet är att det i kungörelsen föreskrivs att en försvarspliktig polisman som är uniformerad bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater när omständigheterna kräver det, även om order inte har getts (5 §). Den svenska regleringen har beskrivits som

- 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 fientlig militär även om order inte har meddelats och
- att polispersonal under vissa förutsättningar kan rekvireras av en militär chef.⁵⁰

Det görs i sammanhanget skillnad på polismän som arbetar inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. De senare får endast tas i anspråk för rikets försvar i den mån krigshändelserna gör det absolut nödvändigt.⁵¹

I övrigt framgår av kungörelsen att polismän som inte befriats från försvarsplikten som utgångspunkt ska bära uniform både när de arbetar och under ledig tid (4 §) och att befälhavare för polis och militär ska samråda och samverka om avdelningar av polis och militär uppträder tillsammans. Om den militära befälhavaren innehar löjtnants tjänstegrad eller högre har han rätt att bestämma att polisavdelningen ska underställas honom (8 §). Slutligen innehåller kungörelsen bestämmelser om att länsstyrelsen bl.a. ska upprätta planer, vidta förberedelser och meddela föreskrifter. Sådan planering sker på regional nivå och ser olika ut över landet (9 §).

Polismyndigheten har också föreskriftsrätt om polisens verksamhet i krig, krigsfara, ockupation och ockupationshot (10 §), men har inte meddelat några föreskrifter med anledning av kungörelsen.

Utöver de bestämmelser som redovisats ovan om polisens uppgifter och ställning i krig ska polisen fortsätta att utföra sitt civila uppdrag, även under höjd beredskap och krig. Sammanfattningsvis kan alltså polisen enligt den svenska modellen både ha uppgifter av militär karaktär och uppgifter av civil karaktär. Begreppet temporär kombattant eller temporär kombattantstatus används inte någonstans i svensk författningstext. Den svenska ordningen kan dock,

⁵⁰ Prop. 1985/86:15 s. 5.

⁵¹ 2 § kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

som framhålls i utredningens direktiv, komma att innebära täta växlingar mellan civil och militär verksamhet och därmed byte av folkrättslig ställning. Ordningen har därför ansetts kunna leda till oklarheter kring polisens folkrättsliga status. Dessa frågor utvecklar vi närmare i avsnitt 5.10.

5.5 Tidigare utredningar m.m. om polisens folkrättsliga ställning i krig

Polisens folkrättsliga ställning i krig har varit föremål för flera utredningar sedan slutet av 1970-talet. Utredningarna har kommit till olika slutsatser både beträffande den principiella frågan huruvida det är förenligt med folkrätten med en tillfällig eller s.k. temporär kombattantstatus och i bedömningen av vilken folkrättslig status polisen ska ha i krig. Ingen av utredningarna har resulterat i någon ändring av den svenska regleringen. Nedan följer en redogörelse för resonemangen och ställningstagandena i ett antal utredningar och i propositionen *Om polisens ställning i krig* (prop. 1985/86:15).

5.5.1 1975 års polisutredning

I betänkandet *Polisen i totalförsvaret* (SOU 1979:75) konstaterade 1975 års polisutredning att polisens huvuduppgift, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, var densamma såväl i krig som i fred. Utredningen ansåg att det skett en viss förskjutning i synen på polisens roll under krigsförhållanden sedan andra världskriget och tiden då lagen om polisens ställning under krig och kungörelsen om tillämpningen av denna lag tillkom. Utredningen antog att stora krav skulle komma att ställas på polisens verksamhet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att polisen inte borde belastas med andra arbetsuppgifter annat än då det är ”oundgängligen nödvändigt”. Polisen antogs i dessa situationer ha en viktig roll i att skydda lokalbefolkningen, hindra övergrepp och underlätta för samhällets ordinarie funktioner. Hotbilden beskrevs också som annorlunda under denna tid jämfört med under tiden för andra världskriget. I linje med dessa utgångspunkter föreslogs att bestämmelsen i 5 § kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig skulle upphävas. Bestämmelsen innebär att en försvars-

pliktig polisman som är uniformerad i vissa fall bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater.

Gällande polisens ställning som kombattant eller inte, konstaterade utredningen att den internationella rätten inte reglerade frågan om polisens ställning under väpnad konflikt utan att detta i stället var upp till varje enskild stat att besluta om. Avgörande ansågs vara om polisen är skyldig att medverka i stridshandlingar till försvar mot ett angrepp av främmande militär personal. Polisen ansågs i sådana fall behöva ha kombattantstatus. Enligt då gällande planering skulle polisen i ett inledande skede medverka vid försvar mot kuppanfall. Avlösning av annan personal beräknades kunna ske inom senast 48 timmar. Utredningen betonade att det skulle vara värdefullt om annan än polis (t.ex. hemvärn) i möjlig mån kunde ha hand om denna uppgift, men konstaterade att det vid denna tid inte fanns förutsättningar för att helt lösa kuppförsvarsfrågan på detta sätt. Utredningen föreslog därför att poliser även fortsättningsvis skulle behålla dessa uppgifter och därmed behålla ställningen som kombattant.

Utöver polisens roll under kuppförsvaret lades det även fram vissa förslag gällande polisens uppgifter efter mobilisering. Även om det föreslogs att polisen inte längre skulle ha till uppgift att på egen hand ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater⁵² anfördes att polisen alltjämt skulle ingripa inte bara mot förklädda eller ouniformerade sabotörer eller spioner (vilka saknar ställning som legitima stridsdeltagare och därmed kan ställas till svars enligt svensk lag), utan 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”.⁵³ Som skäl anfördes att polisen annars kunde hamna i svårlösta situationer om t.ex. fientlig militär personal skulle uppträda tillsammans med terrorister eller andra, vilka polisen är skyldig att ska ingripa mot. Polisen ansågs därför behöva ha ställning som kombattant även vid ingripanden mot fientlig militär personal som skedde ”uteslutande för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och sålunda ingår som ett led i polisens normala verksamhet”.

⁵² 5 § kungörelsen om lagen om polisens ställning under krig.

⁵³ SOU 1979:75 s. 9 f.

I betänkandet hänvisade utredningen även till att Europarådets parlamentariska församling i maj 1979 antog en polisdeklaration i vilken rekommendationen var att den civila polisen i krig eller under ockupation skulle fortsätta fullgöra sina civila uppgifter till skydd för civilbefolkningen. Polisen skulle därför enligt deklarationen inte ha kombattantstatus och inte omfattas av reglerna om krigsfångar i Genèvekonventionen III, utan i stället omfattas av reglerna som gäller för civila i Genèvekonventionen IV.⁵⁴

5.5.2 Folkrättskommittén

I Folkrättskommitténs slutbetänkande *Folkrätten i krig* (SOU 1984:56) lanserades begreppet ”temporärt” kombattantskap. I utredningen beskrevs att poliser under krig har både en viktig civil funktion (upprätthålla allmän ordning och säkerhet) och en viktig militär funktion (framför allt vid kuppanfall, innan det militära försvaret hunnit mobiliseras). Kommittén konstaterade att begreppet ”temporär kombattant” inte uttryckligen nämndes i de inom folkrätten relevanta konventionerna, men bedömningen var att det indirekt av dessa kunde utläsas att det finns en möjlighet att växla mellan civil status och kombattantstatus. Kommittén hänvisade till artikel 51 (3) i tilläggsprotokoll I med följande lydelse.

Civila skall åtnjuta det skydd som ges enligt denna avdelning, med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna.

Utredningen kom med denna utgångspunkt till slutsatsen att en lösning med temporärt kombattantskap var förenlig med folkrätten.

5.5.3 Regeringens proposition om polisens ställning i krig

Betänkandena från 1979 och 1984 ledde fram till en proposition om polisens ställning i krig (prop. 1985/86:15), vilken avslogs av riksdagen.⁵⁵ I propositionen hade regeringen föreslagit att polisen även

⁵⁴ Council of Europe, Resolution 690 (1979), Declaration on the Police. Se även SOU 1979:75 s. 12 och 44.

⁵⁵ Prop. 1985/86:15, bet. JuU 1985/86:37, rskr. 1985/86:313. Som grund för att riksdagen skulle avslå propositionen anförde justitieutskottet i sitt yttrande vissa säkerhetspolitiska skäl samt att det fanns skäl att avvakta med att fatta beslut om frågorna i propositionen till

fortsättningsvis skulle medverka inom kuppförsvaret och att dessa poliser under denna begränsade tid skulle ha temporär kombattantstatus. Efter att mobilisering skett skulle polisen ha enbart civil status och inte ha några militära uppgifter. Det föreslogs vidare att lagen om polisens ställning under krig skulle upphävas och att brottsbalken och polislagen skulle ändras i detta avseende.

Mot bakgrund av betänkandet *Folkrätten i krig* utfärdades dock sedan totalförsvarets folkrättsförordning, vilken som vi tidigare redogjort för anger att polismän som enligt lagen om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar ska anses vara kombattanter.⁵⁶

5.5.4 Kombattantutredningen

Kombattantutredningen lämnade 1998 sitt betänkande *Folkrättslig status m.m.* (SOU 1998:123). I utredningen framfördes invändningar mot Folkrättskommitténs tolkning av art. 51 (3) tilläggsprotokoll I. Kombattantutredningen menade att bestämmelsen om att civila som deltar direkt i fientligheterna mister sitt folkrättsliga skydd inte kunde tolkas som att dessa är *kombattanter* under denna tid. Utredningen ansåg att de då i stället är att anse som illegala krigsdeltagare varför de varken åtnjuter det skydd civila har eller det som avser kombattanter. Utredningen ansåg att temporärt kombattantskap inte var förenligt med folkrätten annat än i de fall där det av konventionstexten uttryckligen framgår att en grupp kan växla folkrättslig status.⁵⁷ Sådant uttryckligt stöd fanns enligt kommitténs mening inte för den svenska modellen, varför den borde överges. Efter en analys av skäl för och emot att polisen skulle ha kombattantstatus föreslog utredningen att polisen skulle ha permanent civil status.

dess att vissa av de frågor som aktualiserats i Folkstyrelsekommitténs betänkande SOU 1986:28 hade hanterats. I detta betänkande hade bl.a. påpekats att det var angeläget att det gjordes en genomgång av hela beredskapslagstiftningen med utgångspunkt i hur den skulle kunna utnyttjas av en ockupant.

⁵⁶ SOU 1998:123 s. 12.

⁵⁷ Se art. 43 (3) tilläggsprotokoll I gällande halvmilitär eller polis som införlivas i väpnade styrkor. (Utredningen påpekade särskilt att det i detta fall rörde sig om *ett* byte men att den inte ansåg det vara möjligt att växla fram och tillbaka mellan kombattantstatus och civil status.) Se även art. 67 angående medlemmar i väpnade styrkor och militära förband som permanent avdelats för civilt försvarsorganisationer och art. 8 (k) angående tillfällig sjukvårdspersonal.

I analysen av vilken folkrättslig ställning polismän skulle ha förde Kombattantutredningen i huvudsak fram följande skäl som talade för att polismän skulle ha kombattantstatus.

- *Polismän är en viktig resurs för skydd och bevakning i ett inledande skede i en konflikt.* Enligt överväganden som gjordes i samband med försvarsbeslutet 1997–2001 talade mycket för att om landet skulle angripas, så skulle det vara fråga om ett överraskande anfall utfört av högkvalificerade enheter, inriktat mot strategiska objekt. Ett eventuellt krig antogs bli relativt kortvarigt och dess utgång bedömdes i stor utsträckning vara avhängigt av hur inledningen av kriget gestaltade sig. Eftersom polismän framför allt bedömdes ha en viktig roll gällande skydd och bevakning av sådana strategiska objekt som kunde antas bli anfallna bedömdes polisens framtida roll inom det militära försvaret vara av stor vikt från försvarssynpunkt. Det ansågs inte realistiskt att någon annan grupp i samhället skulle kunna fylla denna funktion på motsvarande sätt.
- *Det kan skapas en ”obalans” mellan inhemska och utländska styrkor om polismän saknar kombattantstatus vid ingripande mot sabotage och liknande verksamheter.* Om utländska kombattanter angriper militära mål i Sverige kan polisen i sin civila funktion med hänvisning till dåvarande lydelse av 2 kap. 7 § brottsbalken (BrB)⁵⁸ inte agera för att bekämpa dem på annat sätt än för att förhindra eller avbryta verksamheten. Vidare skulle motståndaren sannolikt uppfatta varje form av polisingripande som ett direkt deltagande i den väpnade konflikten med följden att motståndaren skulle kunna anse sig ha folkrättsligt stöd att angripa poliserna med våld m.m. Polismän med kombattantstatus skulle å andra sidan ha befogenhet att delta direkt i fientligheterna och med stöd av folkrätten kunna ingripa mot fienden med våld i en sabotagesituation. Även om polisen i sin civila roll har rätt att ingripa i händelse av sabotage som *inte* utgör ett led i den väpnade konflikten kan svåra gränsdragningar uppstå. Om polisen skulle ha kombattantstatus och således rätt att ingripa med stöd av denna vid väpnade konflikter blir också handlingar som ligger i en s.k.

⁵⁸ Bestämmelsen hade följande lydelse: ”I fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet skola, utöver vad i detta kapitel sägs, iakttagas de begränsningar som följa av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt.” (Jfr nu gällande 2 kap. 12 § BrB).

gråzon och som i situationen kan vara svåra att definiera som led i en motståndares angrepp på landet eller inte av mindre betydelse, eftersom polisen då har befogenhet att agera i båda situationerna. Även senare under en konflikt skulle polisen kunna hamna i situationer då de befinner sig på samma plats som motståndarna utan att Försvarsmaktens enheter är i området. Det skulle då kunna vara bättre om polisen kan delta i försvaret i stället för att avstå.

- *Polisen riskerar att inte vara förskonad från militära aktioner från motståndaren även om polisen har permanent civil status.* Polisens egendom skulle kunna ses som militära mål eftersom polisens sambandsutrustning m.m. skulle kunna användas för underrättelser av betydelse för det militära försvaret. Motståndaren skulle därmed kunna anse sig ha folkrättsligt stöd för att betrakta polisstationer, polisbilar etc. som militära mål, vilket också skulle kunna medföra risker för att polismän skadas.
- *Polismän skulle kunna arbeta med att upprätthålla ordning och säkerhet även inom områden där strider äger rum utan att riskera att bli anklagade för otillåtet deltagande i fientligheterna.* Även i och omkring stridsområden kan polisen behöva upprätthålla allmän ordning och säkerhet, vilket kan leda till situationer då polismäns status skulle kunna ifrågasättas om de inte var kombattanter.

Som skäl *emot* att polismän skulle ha kombattantstatus anfördes i huvudsak följande.

- *Det finns stort behov av att polisens civila verksamhet fortsätter även om Sverige blir involverat i en väpnad konflikt.* Polisens grunduppdrag kvarstår även vid höjd beredskap och krig och allmänhetens behov av t.ex. skydd och hjälp från polisen torde öka i krigstid, jämfört med fredstid. Om någon del av Sverige skulle bli ockuperad finns också mycket som talar för att svensk polis fortsätter sin verksamhet i det ockuperade området. Polis i andra länder har i princip enbart civila funktioner och folkrättens utgångspunkt ”får anses vara att polisen har civil status”.

- *Värdet av polisens insatser inom det väpnade försvaret kan ifrågasättas* bl.a. med hänsyn till att en ökande andel polismän saknar militär grundutbildning och polismännens beväpning.
- *Polisen har goda möjligheter att bidra till det militära försvaret även i sin civila funktion.* Polisen kan bidra genom att t.ex. bevaka skyddsobjekt, (med vissa begränsningar) förmedla underrättelser av betydelse från militär synpunkt, ägna sig åt förebyggande och avslöjande säkerhetsskyddsverksamhet och bistå Försvarsmaktens mobilisering. Polisen kan även bidra genom att ingripa mot sabotage eller annan verksamhet som är skadlig för landets säkerhet som äger rum innan en väpnad konflikt brutit ut. Vid denna tidpunkt finns inte något folkrättsligt skydd vare sig för polismän eller andra.
- *Permanent kombattantstatus skulle göra det svårt eller omöjligt för polisen att fullgöra sina civila sysslor* då polisen, polisens utrustning, byggnader och annan egendom skulle utgöra militära mål. Polismän skulle tas som krigsfångar och inte kunna fullgöra polistjänsten inom ett ockuperat område.
- *Även tillfällig kombattantstatus skulle göra det svårt eller omöjligt för polisen att fullgöra sina civila sysslor.* Det finns risk för att motståndaren skulle ha svårt att skilja på poliser som brukas inom det väpnade försvaret (kombattanter) och poliser som används inom polisens verksamhet (civila) och för att motståndaren skulle betrakta polismän generellt som militära mål. Samma sak gäller polisens egendom. Polismän skulle även kunna tas som krigsfångar med motiveringen att de är kombattanter eller möjliga kombattanter. Ordningen skulle även kunna medföra folkrättsliga trovärdighetsproblem, vilket antingen hade kunnat leda till att motståndaren såg alla poliser som kombattanter, alternativt att motståndaren såg de poliser som deltog i det väpnade försvaret som illegala krigsdeltagare.
- *Det finns principiella synpunkter mot att andra än Försvarsmakten deltar i det väpnade försvaret och polisen kan fylla en viktig funktion där Försvarsmakten saknar behörigheter.* Försvarsmakten anges i regeringsformen som den resurs som får sättas in för att möta väpnade angrepp på landet. Utredningen framhöll att Försvarsmakten som utgångspunkt inte får utöva våld och tvång

mot enskilda (utanför det traditionella militära verksamhetsområdet). Polisen kan därmed också ha en viktig uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet inom stridszoner, men vid sidan av de egentliga stridshandlingarna.

- *Eventuella polismän som behövs inom det väpnade försvaret kan föras över till Försvarsmakten.* Utredningen övervägde inte hur en sådan ordning skulle se ut, men hänvisade till att t.ex. polismän med särskilda kunskaper som Försvarsmakten har behov av, skulle kunna överföras till Försvarsmakten med stöd av pliktlagstiftningen. För det fall den föreslagna ordningen med permanent civil status för polisen skulle innebära att det är nödvändigt från försvarssynpunkt, skulle även andra poliser kunna överföras till Försvarsmakten.

I remissbehandlingen av Kombattantutredningens betänkande framkom olika åsikter i frågan om polisens folkrättsliga ställning vilket resulterade i att regeringen gav Försvarsmakten och dåvarande Rikspolisstyrelsen flera uppdrag som syftade till att närmare utreda frågan. Uppdraget redovisades 2000, 2001 och 2003.⁵⁹

I redovisningarna framkom att Försvarsmakten, inom ramen för totalförsvaret, bedömdes ha ett behov av direkt stöd från polisen med vissa uppgifter. För en del av dessa ansågs det som sannolikt att polisen skulle komma att kunna invecklas i väpnad strid med en angripare. Polisen ansågs i dessa fall behöva ha kombattantstatus. Som det främsta exemplet angavs bevakning och skydd av skyddsobjekt och insatser mot sabotageförband/subversiv verksamhet. Behovet av sådant stöd uppgavs öka eller minska till följd av vilka beredskapsåtgärder som vidtagits. Försvarsmakten uppgavs även ha behov av direkt stöd från polisen för ett antal uppgifter där det inte kunde förutses att polisen skulle komma att invecklas i väpnad strid, men där detta inte heller kunde uteslutas. För dessa uppgifter (t.ex. assistans åt militära enheter i samband med transporter, vid viss underrättelse- och säkerhetstjänst m.m.) ansågs det inte nödvändigt att polisen skulle ha kombattantstatus, dock framfördes att en sådan status skulle ha ökat polisens handlingsfrihet.

⁵⁹ Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen, *Regeringsuppdrag avseende totalförsvarsuppgifter för Polisen*, den 28 januari 2000, Fö2000/203. Rikspolisstyrelsen, *Uppdrag avseende polisens folkrättsliga status*, den 31 januari 2001, Fö2008/03301. Försvarsmakten, *Försvarsmaktens behov av att personalens status som kombattanter vid vissa myndigheter behålls*, den 26 juni 2003, Fö2003/1654.

Försvarsmakten angavs därutöver ha behov av indirekt stöd från polisen med uppgifter som inte fordrade att polisen har kombattantstatus. Som exempel angavs brottsbekämpning, flyktingmottagning, trafikreglering och upprätthållande av ordning och säkerhet. För det fall polisen skulle ha permanent civil status anfördes att andra resurser borde lösa de uppgifter som polisen inte längre kan lösa. Detta skulle enligt myndigheternas redovisning kunna ske genom att delar av polisen eller beredskapspolisen i samband med höjd beredskap fördes över till Försvarsmakten, alternativt att det gjordes beredskapshöjningar inom Försvarsmakten. De olika myndigheterna hade dock fortfarande – precis som framkommit i remissvaren – olika uppfattning i frågan om vilken status polisen skulle ha. Försvarsmakten förespråkade att polisen skulle ha (permanent) kombattantstatus och Rikspolisstyrelsen förespråkade att polisen skulle ha civil status.

5.5.5 Gränsövervakningsutredningen

Frågan om folkrättslig status har även utretts i fråga om de som tjänstgör som gränsövervakningspersonal vid samordnad gränsövervakning enligt lagen om gränsövervakningen i krig m.m. Gränsövervakningsutredningen hade i uppdrag att bl.a. analysera hur gränsövervakningen i krig var organiserad och lämna förslag om den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen. Utredningen föreslog i betänkandet *Gränsövervakning under höjd beredskap*⁶⁰ förändringar i bl.a. ledningen av gränsövervakningen och gränsövervakningsuppgifternas närmare innehåll. Enligt utredningen skulle uppdraget som gränsövervakningspersonal inte omfatta militära uppgifter och inte längre förutsätta kombattantstatus.

Efter utredningen upprättades vidare 2009 promemorian *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.*⁶¹ (En redogörelse för nämnda utredningar finns även i avsnitt 9.5.) Enligt förslagen i 2009 års promemoria skulle Försvarsmakten inte längre ha någon särskild uppgift i gränsövervakningen och behovet av att gränsövervakningspersonalen hade kombattantstatus ansågs ha upphört. I re-

⁶⁰ SOU 2002:4.

⁶¹ Fö 2002/73.

missvar över promemorians förslag anförde Försvarsmakten sammanfattningsvis att myndigheten instämde i bedömningen att det svenska systemet med tillfällig kombattantstatus borde överges. Försvarsmakten anförde vidare att det dock borde vara förenligt med folkrätten att ”överföra befintliga (eller upprätta nya) polisförband att ingå i rikets väpnade styrkor, och att vid behov avföra sådana förband från att vara väpnade styrkor, under en väpnad konflikt”. För dessa förband skulle statusen inte växla, och de skulle endast ha till uppgift att verka i inledningsfasen av en konflikt för att senare, efter särskilt beslut av regeringen, kunna upplösas. Meddelande om styrkornas införlivande och upphörande skulle vidare ske enligt art. 43 (3) tilläggsprotokoll I.⁶² Varken Gränsövervakningsutredningens eller promemorians förslag ledde till ändrad lagstiftning.

5.6 De senaste decenniernas utveckling

En förändrad hotbild

I tiden efter ovan redovisade utredningar har mycket hänt både inom och utom Sveriges gränser. Som beskrivits i kapitel 2 anses säkerhetsläget i Sveriges närområde vara det allvarligaste sedan slutet av andra världskriget. Försvarsberedningen uttalar i sin slutrapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad*⁶³ att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan enligt rapporten inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade.⁶⁴ Rapporten beskriver att säkerhetsläget, både i Sveriges närområde och globalt, präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Hotbilden mot Sverige och svenska intressen beskrivs som bred och komplex. I augusti 2023 höjde Säkerhetspolisen även terrorhotnivån från förhöjt hot till högt hot. I januari 2025 beslutade säkerhetspolischefen att denna nivå ska kvarstå.⁶⁵ Försvarsberedningen beskriver vidare att Sverige varit utsatt för hybridattacker (t.ex. ett flertal större cyberattacker) och säkerhetshotande verk-

⁶² Försvarsmakten, *Yttrande över promemorian om gränsövervakning under höjd beredskap m.m.*, den 7 april 2009, Fö 2002/73, s. 11 f.

⁶³ Ds 2024:6.

⁶⁴ Ds 2024:6 s. 37.

⁶⁵ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024–2025* (årlig lägesbild).

samhet från främmande land. Agerandet från främmande makt och våldsbejakande extremister medför enligt rapporten, att hoten går in i varandra och förstärks.⁶⁶ Gränsen mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot har också blivit mer otydlig, då stater i allt större utsträckning än tidigare använder sig av antagonistiska hot (såsom desinformation, otillbörlig informationspåverkan, politiska påverkansoperationer, cyberangrepp, underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter och sabotage m.m.).⁶⁷ I rapporten *Kraftsamling* beskrivs att hotbilden även består av icke-antagonistiska hot (såsom klimatförändringar, pandemier, störningar i energi-, vatten- och livsmedelsförsörjning och naturkatastrofer), vilka kan utnyttjas av en antagonistisk aktör för att uppnå sina syften.⁶⁸

Uppbyggnaden av totalförsvaret

Det pågår för närvarande en uppbyggnad av såväl det militära som det civila försvaret. Regeringens mål för dessa båda delar, som tillsammans utgör totalförsvaret, beskrivs i avsnitt 2.5.1. Försvarsmaktens beredskap har stärkts och många anställda har tjänstgjort i internationella insatser under de senaste decennierna med de erfarenheter det fört med sig i fråga om att skydda civilbefolkning under krig. Sveriges medlemskap i Nato innebär också nya förutsättningar för Sveriges försvar vilket behandlats närmare i avsnitt 2.5.2.

Förändringar av polisens organisation

Polisen har (som redogjorts för i avsnitt 3.2) sedan 2015 en ny organisation och Säkerhetspolisen är en egen myndighet. Polismyndigheten är numera även sektorsansvarig beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Ordning och säkerhet, vilket innebär ett ansvar att bl.a. samordna åtgärder inom sektorn inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

⁶⁶ Ds 2024:6 s. 28 f.

⁶⁷ Ds 2024:6 s. 202.

⁶⁸ Ds 2023:43 s. 28.

Som nämnts i avsnitt 5.2–5.3 har det också skett en utveckling inom folkrätten och i regelverken för mänskliga rättigheter sedan lagen om polisens ställning under krig tillkom och det rättsliga skyddet för civila i internationella väpnade konflikter har förstärkts och tydliggjorts.

Iakttagelser från kriget i Ukraina

I sammanhanget är även iakttagelser från det pågående kriget i Ukraina högst relevanta.⁶⁹ Försvarsmakten har efter uppdrag från regeringen⁷⁰ tagit fram rapporten *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina*. I rapporten konstaterar Försvarsmakten bl.a. att Ryssland bedöms ha begått omfattande och allvarliga krigsbrott genom bl.a. avrättning av civila och urskillningslösa anfall mot bl.a. sjukhus, kraftförsörjning och kulturella objekt. Gränsdragningen mellan kombattanter och civila har enligt Försvarsmakten försvårats till följd av att civila direkt deltar i fientligheterna.⁷¹

I *Kraftsamling* resonerar Försvarsberedningen kring lärdomar från Ukraina och pekar på att det är en fara att utgå från att en motståndare efterlever krigets lagar, inklusive den humanitära rätten. Försvarsberedningen framhåller också att kriget i Ukraina tydliggjort behovet av ett fungerande rättsväsende för att även i krig kunna vidmakthålla lag och ordning och för att kunna lagföra krigsförbrytelser och brott mot folkrätten samt hantera krigsfångar.⁷²

I rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* har även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) pekat på att erfarenheter från Ukraina tydligt har visat behovet av en fungerande rättskedja för att kunna hantera krigsbrott. I rapporten påpekas även att erfarenheter från Ukraina visat att Ryssland aktivt bekämpar poliser och att samma sak skulle kunna hända avseende både svensk polis, svensk civil säkerhetstjänst och svensk tull- och kustbevakningspersonal. För dessa grupper bör därför, enligt MSB,

⁶⁹ Det kan noteras att Ukraina har både en civil poliskår och det ukrainska nationalgardet som är en militär enhet med polisiära befogenheter som i krig kan mobiliseras och medverka sida vid sida med Ukrainas militära väpnade styrkor. I rapporteringar och beskrivningar av polisens arbete i Ukraina specificeras det dock sällan särskilt vilken kår som löser enskilda uppgifter.

⁷⁰ Regeringsbeslut, Fö2023/01323, den 13 juli 2023.

⁷¹ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina*, Fm2023:2379-9, den 2 november 2023, s. 8.

⁷² Ds 2023:34 s. 53 f.

utbildning, träning och utrustning anpassas utifrån att de ska kunna verka i områden som kan omfattas av krigshandlingar.⁷³

Polismyndigheten har i promemorian *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter* bl.a. anfört att polisen i Ukraina har åtagit sig kombattantuppgifter och att nästan en tredjedel av den ukrainska polisens personal är antingen direkt involverad i bekämpningen av Rysslands väpnade angrepp eller arbetar med stabiliseringsåtgärder. Det handlar om personalgrupperna som arbetar med bombrojning, insatsstyrkor och personal inom ingripandeverksamhet som arbetar med bevakningsuppdrag och patrullering. Flertalet poliser i Ukraina har utrustats med kulsprutor och i viss utsträckning pansarvapen. Uttrycket "police war" används för en del av polisuppdraget. Polisen arbetar även med att bekämpa sabotageförsök. I promemorian uttalas att humanitär hjälp och uppgifter inom räddningstjänsten är några av de viktigaste uppgifterna för den ukrainska polisen.⁷⁴ Hur uppgifterna fördelar sig mellan reguljär polis och gendarmeri har dock inte utredningen full insikt i.

I april 2024 var cirka 26 procent av Ukrainas territorium ockuperat av Ryssland.⁷⁵ Enligt de uppgifter utredningen tagit del av har ukrainsk polis inte självständigt tillåtit verka inom de ockuperade områdena.⁷⁶ Ryssland har inrättat en ockupationspolis som består både av ryska och ukrainska medborgare. I en rapport från Institute for the study of war beskrivs vidare hur det ryska inrikesministeriet (MVD) i april 2024 ökade sin närvaro av personal inom brottsbekämpande verksamhet i ockuperade områden i Ukraina i syfte att öka den ryska kontrollen över civilbefolkningen och kritisk infrastruktur. Ryssland uppgavs även ha genomfört gemensamma aktiviteter mellan MVD, det ryska nationalgardet (Rosgvardia) och den ryska federala säkerhetstjänsten (FSB) och vid denna tidpunkt ha fört över polisanställda från Ryssland till det ockuperade Ukraina. Vidare angavs att ett stort antal medlemmar från det ryska nationalgardet verkade i landet, många av dessa troligen med brottsbekämpande uppgifter.⁷⁷

⁷³ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/10209/SSK)*, oktober 2022, s. 103.

⁷⁴ Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2023.

⁷⁵ Polismyndigheten, *Sammanfattning av ukrainska polisens erfarenheter*, den 8 maj 2023.

⁷⁶ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

⁷⁷ Bailey R., Hird K., Harward C., Wolkov N., Barros G. (2024), *Russian offensive campaign assessment*, s. 20.

5.7 Polisens folkrättsliga ställning i krig i Norge och Finland

Inom ramen för utredningen har vi skickat ut frågor till våra nordiska grannländer om bl.a. polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig i deras länder. Svar har kommit in från Norge och Finland men inte Danmark. Vi redogör nedan för vad som sammanfattningsvis framkommit av de svar som kommit in från Norge respektive Finland.

5.7.1 Norge

I de svar som inkommit från det norska Justis- og beredskapsdepartementet anges följande om de norska förhållandena. Den militära insatsen i krig anses vara beroende av att den civila sidan fungerar så normalt som möjligt. Den civila sektorn ska därför fortsätta att utföra sitt samhällsuppdrag och ska så långt som möjligt sörja för att befolkningens grundläggande behov säkerställs. Polisens ansvar för att skydda civilbefolkningen är en central aspekt i den norska beredskapsplaneringen i fråga om polisens roll i krig. Polisen behåller därför som utgångspunkt sin civila status även under en väpnad konflikt, vilket motiveras av att det under en väpnad konflikt förväntas finnas ett stort behov av en polis med civil status som kan utföra sedvanliga polisiära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen.

Den norska försvarsmakten har enligt norsk lagstiftning rätt att ta över ledningen av polisen under förutsättning att polisen befinner sig på en "krigsskådeplats" (ett avgränsat område där det pågår krigshandlingar) eller där krigshandlingar förväntas äga rum inom kort tid. Detta betyder dock endast att den norska försvarsmakten kan sätta upp ramar för polisens utförande av civila uppgifter, inte att den norska försvarsmakten kan använda polisen för militära ändamål. Polisens huvuduppgift kommer fortfarande vara att utföra sina vanliga polisuppgifter för att skydda civilbefolkningen. Det finns dock en undantagsbestämmelse som säger att kungen (regeringen) kan besluta att all polis, vissa poliskårer eller polisen i vissa distrikt ska införlivas i de militära styrkorna på en krigsskådeplats.⁷⁸

⁷⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Förfrågan om underlag – svar*, den 13 maj 2024, och *Förfrågan om kompletterande underlag – svar*, den 3 januari 2025.

Utredningen har även tagit del av den norska polisens riktlinjer för polisens roll i väpnad konflikt och under ockupation.⁷⁹ Av riktlinjerna framgår bl.a. att norsk polis i en väpnad konflikt inte ska delta i fientligheter och att polisen ska undvika situationer i vilka den kan uppfattas som stridande. Att använda vapen inom ramen för den polisiära uppgiften under en väpnad konflikt anses inte kunna likställas med att ta del i fientligheter. Polismän har civil status, både under krig och i händelse av ockupation. Enligt riktlinjerna ska polisen som utgångspunkt stanna kvar på ockuperat område och i den utsträckning det är möjligt fortsätta sin ordinarie verksamhet. Hänsyn ska dock tas till den aktuella situationen och i vissa fall kan det anses mer lämpligt att polisen lämnar området.⁸⁰ I riktlinjerna nämns även, som anges ovan, att det i norsk lagstiftning finns en möjlighet att frångå utgångspunkten att polisen har civil status och att polisen efter beslut av kungen (regeringen) ska införlivas i de militära styrkorna. De aktuella poliser som överförs blir en del av den norska försvarsmakten och har då kombattant-status.⁸¹

Polisens rättsliga ställning i krig och vid ockupation har – både ur ett folkrättsligt och nationellt perspektiv – fått förnyad aktualitet i Norge till följd av kriget i Ukraina och den förändrade säkerhetspolitiska situationen.⁸² I januari 2025 presenterade den norska regeringen *Totalberedskapsmeldingen Forberedt på kriser og krig*⁸³, i vilken det anges att regeringen vill se en översyn av vad som kan och bör förväntas av den norska polisen och den norska säkerhetstjänsten i kris och krig. Det anges även att det ska tillsättas en utredningskommitté som ska utvärdera polisens roll och uppgifter i ljuset av samhällets behov och förväntade utveckling.

⁷⁹ Politidirektoratet, *Nasjonal retningslinje for politiets rolle i væpnet konflikt og under okkupasjon*, den 1 juli 2024.

⁸⁰ Politidirektoratet, *Nasjonal retningslinje for politiets rolle i væpnet konflikt og under okkupasjon*, den 1 juli 2024, s. 10.

⁸¹ Politidirektoratet, *Nasjonal retningslinje for politiets rolle i væpnet konflikt og under okkupasjon*, den 1 juli 2024, s. 6 f.

⁸² Norska Justis- og beredskapsdepartementet, *Svar på spørsmål om norsk politi*, den 13 maj 2024.

⁸³ Meld. St. 9 (2024–2025).

5.7.2 Finland

I Finland gäller att alla manliga finska medborgare är skyldiga att göra värnplikt om de inte befriats från det. För kvinnor är däremot militärtjänsten frivillig. Polisens uppgifter är desamma i krig och i fred, men antalet uppgifter bedöms sannolikt öka och polisen kommer även att behöva ge handräckning åt andra myndigheter. Enligt finsk beredskaps- och försvarslagstiftning kan polisen även få vissa ytterligare befogenheter. Nästan alla poliser har befriats från krigstjänst på grund av att de behövs inom polisen för att utföra polisiära uppgifter. Polisens folkrättsliga status anses vara civil. Det finns inga regler om detta men det anses vara konstitutionsenligt. Det har dock förts diskussioner i Finland om risken för att poliser som befinner sig i samma lokaler som t.ex. Gränsbevakningsväsendet (som deltar i rikets försvar) skulle kunna betraktas som kombattanter.⁸⁴

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

I detta avsnitt redovisas i vilken utsträckning det finns behov av att ta polisen i anspråk för arbetsuppgifter inom det militära försvaret. Vissa uppgifter – t.ex. polisiära uppgifter som utförs i syfte att motverka krigsförberedande åtgärder som utförs av en motståndare i fredstid – kanske inte kan sägas utgöra arbetsuppgifter ”inom det militära försvaret”. De redovisas ändå nedan i syfte att ge en mer heltäckande bild över den roll polisen kan komma att spela i en väpnad konflikt utifrån dagens hotbild. Vi kommer dock inte att beröra alla de uppgifter som innebär att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på olika vis ger stöd åt Försvarsmakten inför och under olika faser av en väpnad konflikt. Dessa redovisas i stället under rubriken *Arbetsuppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten* i vår kartläggning av polisens uppgifter i krig (se avsnitt 4.2.3).

Redovisningen avser både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och utgår ifrån de svar och övriga underlag som utredningen fått in på frågor som skickats ut till Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samt det som framkommit vid de samman-

⁸⁴ Finska inrikesministeriet, polisavdelningen, *Förfrågan om underlag – Finland*, den 30 maj 2024.

träden och tematiska möten som hållits inom ramen för utredningen. Utredningen har även genomfört ett seminarium med deltagare från Försvarshögskolan. Seminariet hade till syfte att med utgångspunkt i erfarenheterna från kriget i Ukraina diskutera frågor om den ukrainska polisens roll i det militära försvaret, särskilt i fråga om skyddet av den centrala statsledningen. Under seminariet belystes likheter, skillnader och olika scenarion och vad dessa skulle kunna innebära i form av arbetsuppgifter för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.⁸⁵ Många lärdomar kan dras från den fullskaliga invasionen i Ukraina, samtidigt skiljer sig förhållandena mellan Ukraina och Sverige åt i väsentliga avseenden, inte minst i fråga om ländernas historia, hotbild och geografiska läge.⁸⁶ Att förhållandena i Ukraina dock bör beaktas i vissa avseenden har bl.a. framförts av Försvarsberedningen som i rapporten *Kraftsamling* skriver följande.

Rysslands agerande i Ukraina måste utgöra en avgörande insikt för hur en motståndare kan komma att agera mot oss, och hur Sverige ska utforma sitt totalförsvar i enlighet med folkrätten.⁸⁷

Försvarsplanering

Polismyndigheten och Försvarsmakten samverkar kring försvarsplanering. Planeringen genomförs huvudsakligen i polisregionerna i samverkan med militärregionerna, efter inriktning från nationella operativa avdelningen (Noa). På regional nivå sker också samverkan med länsstyrelserna. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har också ansvar att inför höjd beredskap verka för att totalförsvaret har en enhetlig inriktning och ett särskilt ansvar att inför höjd

⁸⁵ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*. En bland de många osäkerhetsfaktorer som utredningen har behövt förhålla sig till är det faktum att Ukraina har både en civil poliskår och ett gendarmeri och att det sällan framgår i rapportering och beskrivningar av den ukrainska polisens arbete under kriget vilken kår som löser enskilda uppgifter.

⁸⁶ Jfr Clausen Mork J., Reichel B., som i *När hot blir verklighet – betydelsen av det ryska angreppet mot Ukraina för svensk planering av civilt försvar* (FOI Memo 7836, mars 2022) skriver att det är "osannolikt att ett väpnat angrepp mot Sverige skulle se likadant ut som den ryska invasionen av Ukraina".

⁸⁷ Ds 2023:34 s. 259.

beredskap ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och Försvarsmakten.⁸⁸

Behövs polisen för militära försvarsuppgifter i fredstid?

Ryssland bedöms ha en god kunskap om olika länders kris- och krigslagstiftningar och det har visat sig att Ryssland anpassar sina aktiviteter dels så att de kan ske i det fördolda utan att upptäckas, dels så att de utifrån respektive lands nationella lagstiftning inte ska ses som krigshandlingar. Det finns även skäl att utgå ifrån att den ryska underrättelsetjänsten på ett eller annat sätt kan använda sig av den organiserade brottsligheten för att uppnå sina mål.⁸⁹

När det gäller polisens roll i Ukraina spelade den ukrainska polisen en mycket viktig roll i tiden före den ryska invasionen 2022 ägde rum. Under oktober 2021 och i tiden därefter upptäckte den ukrainska polisen olika typer av ryska aktörer i Ukraina. Det rörde sig om personer från rysk underrättelsetjänst men också spioner och medlemmar i organiserad brottslighet. Polisen arresterade även personer som befann sig i den ukrainska terrängen och med sprayfärg markerade mål för det ryska bombflyget. Att på dessa sätt störa en viktig del av den ryska planeringen redan innan krigsutbrottet var en av de viktigaste uppgifterna som den ukrainska polisen bidrog med i anslutning till själva invasionen.⁹⁰

För svenskt vidkommande innebär ovanstående att det kan antas att en antagonist har god kännedom om svenska regelverk och kan försöka utnyttja otydligheter till sin fördel. Många aktiviteter kan förväntas utföras även i fredstid. Polisens befogenheter att agera mot antagonister i fredstid utifrån ett folkrättsligt perspektiv redogörs för närmare i avsnitt 5.9. När det gäller den organiserade brottsligheten kan det konstateras att Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet förfogar över data som krävs för att Sverige samlat

⁸⁸ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, och 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁸⁹ Se även Galeotti, M. (2017), *Crimintern: How the Kremlin uses Russia's criminal networks in Europe*, European council of foreign relations, som närmare beskriver hur den ryska statsmakten har använt sig av organiserad brottslighet i Europa för att t.ex. hantera svarta pengar, genomföra cyberattacker, utöva politiskt inflytande, bedriva människohandel och till och med utföra mord.

⁹⁰ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

ska kunna bearbeta och analysera information som kan öka vår kunskap om hur den används som verktyg av antagonistiska stater. Underrättelsearbetet har en totalförsvarsdimension som förutsätter ett nära samarbete mellan berörda myndigheter. Cyberarenan kan förväntas vara minst lika viktig i Sverige som den är i Ukraina när det gäller påverkansoperationer eller andra aktiviteter från en antagonist. Samverkan mellan Säkerhetspolisen och militär underrättelsetjänst kommer vidare att vara avgörande för att hantera en antagonists utplacering av nätverk på plats i Sverige. Uppgiften att avslöja, göra eftersök och gripa sådana individer är även en avgörande förmåga inte minst i relation till försvaret mot militära angrepp på den centrala statsledningen. Initialt förväntas agerandet vara dolt och även grov organiserad brottslighet kan komma att nyttjas av en antagonist.⁹¹

Sammantaget kan konstateras att det finns ett mycket stort totalförsvarsbehov av polisen i fredstid, bl.a. för att hantera aktiviteter som utförs (eller kan misstänkas utföras) av en antagonist. De insatser polisen gör tillsammans med andra berörda myndigheter bedöms få en mycket stor betydelse för förutsättningarna att möta ett eventuellt efterföljande väpnat angrepp och påverkar vilka konsekvenser ett sådant angrepp skulle få.

Behövs polisen för militära försvarsuppgifter i inledningen av en konflikt?

Som konstaterats i avsnitten 5.4.1 och 5.5 har det historiskt ansetts finnas ett behov av att ta polismän i anspråk inom det militära försvaret – särskilt i det inledande skedet av en konflikt. Det har i tidigare utredningar talats om att polisen utgör en viktig resurs vid överraskande angrepp och inom det s.k. "kuppförsvaret". Att dessa hot fortfarande är aktuella beskrivs bl.a. av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) som i sin årliga rapport för 2023 redogör för lärdomar som kan dras från kriget i Ukraina. Enligt rapporten måste vi förvänta oss att en motståndare i en eventuell konflikt tidigt kommer att försöka begränsa vår handlingsfrihet och lamslå eller slå ut kritisk infrastruktur för t.ex. försörjning av

⁹¹ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024.*

livsmedel, el, vatten och kommunikation. Samma sak gäller funktioner som är nödvändiga för beslutsfattandet i samhället.⁹² Sveriges medlemskap i Nato innebär dock att det som gällt historiskt inte utan vidare kan antas gälla fortfarande. Nedan beskriver vi närmare det behov vi identifierat av att ta polisen i anspråk för uppgifter som framför allt är aktuella i det inledande skedet av en konflikt, nämligen vid överraskande anfall och avseende militära angrepp på den centrala statsledningen.

Överraskande anfall

Regeringen har framhållit att det militära försvaret ska kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, även om det genomförs överraskande.⁹³ I en sådan situation har Försvarsmakten behov av stöd. Försvarsmakten har visserligen stående förband (dvs. förband som är användbara innan mobilisering) men de är av begränsad numerär jämfört med t.ex. under det kalla kriget då antalet värnpliktiga som kunde användas för försvarsberedskapsuppgifter både under grundutbildning och repetitionsutbildning var betydande. Om beredskapen har höjts i riket och Försvarsmakten har beordrats att mobilisera alla krigsförband när ett angrepp genomförs finns det vidare en ledtid från det att ordern ges till dess krigsförbanden har mobiliserats fullt ut och är redo för sina uppgifter. Det är också tänkbart att de mobiliserade förbanden i huvudsak är fokuserade till en tänkt anfallsplats för fienden. Försvarsförmågan skulle därmed kunna öka om alternativa punkter för anfall eller viktiga objekt och samhällsfunktioner har bevakning även av polis. Av de uppgifter utredningen tagit del av anses Polismyndigheten genom sin dygnstäckning och stora geografiska spridning i landet, utgöra en viktig resurs inom det militära försvaret i dessa situationer. Polismyndigheten, som redan i dag är Sveriges största myndighet, har en kort inställelsetid för de polismän som är i tjänst och myndigheten har därutöver ett stort antal polismän som snabbt kan träda i tjänst. Dessutom planeras en förstärkning av polisens numerärer. De arbetsuppgifter som framför allt skulle bli aktuella i de beskrivna situationerna är skydd och bevakning av skyddsobjekt, samhällsviktig verksamhet

⁹² Must, *Årsöversikt 2023*, s. 22.

⁹³ Prop. 2020/21:30 s. 87.

eller andra för totalförsvaret viktiga anläggningar såsom dammar, kärnkraftverk eller broar. I dessa situationer behöver polisen, om den är en del av det militära försvaret, vid behov mer eller mindre självständigt kunna delta i väpnad strid mot en fiende.

Den bild som beskrivs ovan ligger i stora drag i linje med de slutsatser för svenskt vidkommande som kan dras utifrån erfarenheterna från Ukraina. Vid krigsutbrottet hade den ukrainska ledningen förväntat sig ett anfall från öst. Den ukrainska militären var i huvudstaden i ett numerärt underläge i förhållande till motståndaren eftersom man hade flyttat sina militära trupper österut. När kriget startade agerade den ukrainska polisen proaktivt och hjälpte till att säkra två av de tre flygplatserna som ligger i närheten av Kiev. För svensk del gäller att landet geografiskt sett är mycket vidsträckt och att det inte går att hålla för osannolikt att rätt resurser inte alltid finns på rätt plats. Ett gott underrättelsearbete utgör därför en förutsättning för att prioritera och lokalisera resurser på bästa sätt. Underrättelseslaget och omständigheter kan ändå göra att svensk polis i enskilda situationer ställs inför valet att, precis som i Kiev, välja att agera proaktivt eller att underlåta att agera då adekvata militära resurser inte är på plats. Det svenska försvaret är förvisso numerärt underlägset det ryska, men efter det svenska Natomedlemskapet är det samtidigt relevant att Ryssland är numerärt underlägset Nato. Precis som Försvarsmakten måste mobilisera har dock även Nato ledtider. Den historiska parallellen finns därför till äldre tiders kupp-försvar där polisen ansetts utgöra en unik och tillgänglig resurs i det tidiga skedet. Samtidigt konstaterar Försvarsberedningen att Sveriges Natomedlemskap ökar säkerheten för Sverige och stärker Nato som helhet.⁹⁴ Dagens hotbild skiljer sig i flera avseenden mot hur den sett ut historiskt. Sveriges geografiska läge, omgiven av andra Natoallierade, gör att en mark- eller kustinvasion i dag inte är det primära hotet. Behovet av att förbereda Sverige på att en polispatrull plötsligt skulle möta en mindre grupp av utländska fientliga soldater inom landets gränser är inte så stort i dag som det varit historiskt. Det kan därför antas att det inte finns samma typ av rikstäckande polisiära behov i syfte att vid en överraskande invasion bekämpa mindre grupper av fiendesoldater på svensk mark.⁹⁵

⁹⁴ Ds 2024:6 s. 26 f.

⁹⁵ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024.*

Militära angrepp på den centrala statsledningen

Överraskande anfall kan även bestå av militära angrepp riktade mot den centrala statsledningen. Erfarenheter från Ukraina visar t.ex. att Ryssland tidigt försökte eliminera den ukrainska politiska och militära ledningen. Den ukrainska förmågan att avvärja attacken hade stor betydelse för utvecklingen av kriget.⁹⁶ Kriget mot Ukraina har också visat att statsledningens förmåga att på ett synligt sätt kunna leda landet och fortsätta sitt beslutsfattande trots att ett krig pågår har haft en stor påverkan på befolkningens försvarsvilja.⁹⁷ Vikten av att skydda statsledningen och säkra beslutsfattandet manifesteras också i Natos sju grundkrav för nationell motståndskraft.⁹⁸

Planen inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina förefaller inte ha varit att starta ett storskaligt konventionellt krig, utan att genom en statskupp lamslå landets politiska och militära ledning.⁹⁹ Angreppet föregicks av upptrappade hot, ökad militär närvaro, hybrida verksamheter (t.ex. migrantströmmar, informationskampanjer och cyberattacker) och diplomatiska utspel¹⁰⁰ tillsammans med en omfattande planering och att ryska nätverk etablerade sig på plats i Ukraina för att utföra förberedande åtgärder inifrån landet. Därutöver byggdes nätverk med kollaboratörer och personer inom den organiserade brottligheten.¹⁰¹

Utifrån ett totalförsvarsperspektiv är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen viktiga aktörer vid överraskande angrepp på den centrala statsledningen. Sådana angrepp skulle kunna inträffa i det inledande skedet av en väpnad konflikt, men även senare under konflikten. Säkerhetspolisens och Polismyndighetens roller och ansvar för skyddet av den centrala statsledningen, som beskrivs närmare i avsnitt 6.8, gäller både i fred och krig. Beroende på hur ett angrepp på den centrala statsledningen skulle gestalta sig och

⁹⁶ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina*, FM2023:2379-9, den 2 november 2023, s. 6.

⁹⁷ Ds 2023:34 s. 226.

⁹⁸ Se t.ex. Ds 2023:34 s. 226.

⁹⁹ Ds 2023:19 s. 75.

¹⁰⁰ Ds 2023:19 s. 73 f.

¹⁰¹ Engqvist, M., Wannheden E., Engvall J., Gräns C.M., Junerfält T., Khan I., Kjellén J., Malmlof T., Melin K., Norberg J. och Vendil Pallin K., FOI, *Russias war against Ukraine and the west: The first year*, s. 36, juni 2023, FOI-R-5479-SE, Watling, J., Danylyuk, O., Reynolds, N., Royal United Services Institute, *Preliminary lessons from Russia's unconventional war, february 2022-february 2023*, den 29 mars 2023, s. 4 f. Se även utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

utvecklas kan statsledningen inför och vid höjd beredskap och krig inte bara behöva skyddas, utan även förflyttas. Såväl skydd som förflyttningar när militära hot föreligger förutsätter omfattande samverkan mellan Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. De militära hoten kan vara både öppna och förtäckta.

Utifrån erfarenheterna från Ukraina kan konstateras att samverkan mellan berörda myndigheter har varit av stor betydelse även där. Hotet mot den centrala statsledningen kommer sannolikt att bestå av aktiviteter som kan utföras i det fördolda. Dessa kräver en period av förberedelser och man bör förvänta sig att det samtidigt utförs andra aktiviteter (sabotage, bränder etc.) för att vilseleda och rikta uppmärksamheten dit. I samband med det tidiga kuppförsöket mot den ukrainska statsledningen genomfördes samtidigt cirka 40 strategiska attacker mot infrastruktur i syfte att lamslå samhället och distrahera och splittra det ukrainska försvaret. I samband med sådana sabotage bedöms räddningstjänsten behöva beskydd för att kunna utföra sitt uppdrag. Om en antagonists agerande i det fördolda inte lyckas, kan mer öppna aktiviteter förväntas öka successivt och då kan i princip alla typer av hot vara aktuella.¹⁰²

Genom att på ett eller annat sätt eliminera statsledningen skulle en antagonist även kunna uppnå syftet att destabilisera Sverige och begränsa den nationella handlingsförmågan och friheten. I det läget kan det bli viktigt att Säkerhetspolisens personskydd inte bara får polisiärt stöd utan även ett yttre militärt skydd för att möta konventionella militära hot. Behov av sådant skydd kan även finnas i situationer när det militära hotet inte är tydliggjort, utan förtäckt och förnekbart. Har en antagonist däremot som mål att säkerställa att Sverige leds av en regering som är välvilligt inställd till antagonisten skulle sannolikt otillbörlig påverkan användas i syfte att bidra till ett politiskt klimat som leder till en demokratiskt vald regering som uppfattas som legitim.

Under hela konfliktskalan kommer uppgifterna för Säkerhetspolisens författningsskyddsverksamhet att hantera otillåten eller otillbörlig påverkan och svensk förmåga att förstå och hantera antagonists utnyttjande av den organiserade brottsligheten och den psykologiska krigsföringen att ha en avgörande betydelse. Även

¹⁰² Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

polisens förmåga att hantera distraherande attacker som syftar till att överbelasta de polisiära resurserna så att antagonisten därigenom får lättare att slå mot det mest skyddsvärda (som exempelvis vår centrala statsledning) är av stor betydelse. I det senare fallet blir antagligen bl.a. förmågan för militär och polis att skapa en samlad nationell lägesbild viktig.¹⁰³

Finns andra behov av att ta polisen i anspråk för militära försvarsuppgifter?

Behovet av att ta polisen i anspråk för militära uppgifter inom det militära försvaret är som störst i de situationer som redovisats ovan. Därutöver har det framkommit att det kan finnas även andra situationer där det finns behov av stöd. Efter att Försvarsmakten mobiliserat och kommit på plats är ett sådant behov dock endast av begränsad betydelse för landets försvar.

Försvarsmakten har inom ramen för utredningen framfört att de situationer som regleras i 5 och 6 §§ i kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig fortfarande är relevanta. Nämligen att en försvarspliktig uniformerad polisman bör ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater när omständigheterna kräver det även om order om det inte har getts (5 §). Sådant ingripande kan givetvis behöva ske under sådana överraskande anfall som beskrivits ovan, men behov föreligger även om sådana situationer skulle uppstå vid andra tillfällen under konflikten. Ansvaret bör avse även situationer då en enskild polispatrull beordras att *själv röra sig till en viss plats* där fienden befinner sig, beredd att ta den strid som kan följa. Exempel på när medverkan från Polismyndigheten enligt 5 § skulle kunna bli aktuell är en situation då strider förs inom ett begränsat geografiskt område, samtidigt som fienden utanför detta område tar sig in på olika ställen i landet med mindre enheter som inte har upptäckts och som behöver bekämpas. Fienden kan i dessa fall t.ex. ha till syfte att inhämta information eller utföra sabotagehandlingar. Möjligheten att begära medverkan av Polismyndigheten om sådan medverkan är ”nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp” (6 §) skulle också kunna bli aktuell. En

¹⁰³ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

sådan möjlighet bör snarast avse fall där Försvarsmakten av nödvändighet behöver Polismyndigheten för att kraftsamla för att avvärja fientligt angrepp både i ett inledande och i ett senare skede av en konflikt.

Slutligen kan det även komma att finnas behov av bevakning av militära mål eller skyddsobjekt som är så omfattande att stöd från Polismyndigheten behövs även vid ett senare skede under konflikten.

När det gäller Säkerhetspolisen har Försvarsmakten redogjort för att behovet som ligger till grund för regleringen om att ”en polisman som varaktigt tjänstgör vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det absolut nödvändigt”¹⁰⁴ kvarstår än i dag och att den nära dialog som finns mellan Säkerhetspolisen och Must kommer att fortgå även vid höjd beredskap och krig.

5.9 Polisens befogenheter som civil respektive kombattant

5.9.1 Polisens befogenheter i fredstid

Aktiviteter som beskrivs ligga i ”gränslandet mellan krig och fred” och som varit vanligt förekommande på senare tid är inte ett nytt fenomen utan något som förekommit även historiskt. Bl.a. har begreppen ”skymningsläge” och ”politisk krigföring” använts för att beskriva maktmedel som inte är militära som används för att påverka en stat.¹⁰⁵ Utifrån ett folkrättsligt perspektiv finns emellertid inte någon gråzon mellan fred och krig – det är antingen fred eller krig – och den humanitära rätten blir tillämplig först när en väpnad konflikt föreligger. Detta innebär att frågan om polisens folkrättsliga status saknar relevans för antagonistiska aktiviteter eller annan verksamhet som är skadlig för landets säkerhet som utförs innan det råder en väpnad konflikt. I dessa situationer har polisen inom ramen för sitt ordinarie uppdrag möjlighet att agera mot t.ex. sabotagehandlingar oavsett om angriparen är okänd eller om det skulle framgå att angriparen tillhör t.ex. ett annat lands väpnade styrkor. Polisen kan i dessa situationer spela en mycket viktig roll, vid t.ex.

¹⁰⁴ 2 § kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

¹⁰⁵ Johnsson, D. K., *Motståndskraft i gråzon*, FOI, september 2023, s. 5 f.

sabotagehandlingar som utförs av främmande makt i fredstid och där det kan krävas mandat som Försvarsmakten inte har.¹⁰⁶ Som vi beskrivit i avsnitt 5.6 har polisen i Ukraina utgjort en viktig aktör för att kunna avvärja och motverka de många fientliga aktiviteter som Ryssland använt sig av innan den fullskaliga invasionen av Ukraina ägde rum.

Det skulle i och för sig kunna tänkas att det är oklart om (eller från vilken tidpunkt) det föreligger en internationell väpnad konflikt. Enligt det *folkrättsliga regelverket* krävs inte någon formell krigsförklaring, något erkännande från den andra staten eller något liknande tillkännagivande om att ett krigstillstånd föreligger. Det avgörande är om det förekommer användande av väpnat våld av en viss intensitet mellan två stater.¹⁰⁷ Om en stat helt eller delvis är ockuperad blir också Genèvekonventionerna tillämpliga, oavsett om ockupationen skett efter militärt motstånd eller inte. Enligt *svensk rätt* får en krigsförklaring som utgångspunkt inte ges utan riksdagens medgivande. Undantag från denna princip gäller om Sveriges utsätts för ett väpnat angrepp. Då är det upp till regeringen att avgöra om angreppet statsrättsligt innebär att det råder krig. Regeringen får då lov att enligt 15 kap. 14 § RF avge krigsförklaring. Begreppet ”krig” definieras inte i svensk rätt. Krigstillstånd ska enligt svensk rätt alltid anses råda om Sverige är helt eller delvis ockuperat.¹⁰⁸

Med en krigsförklaring följer vissa nationella rättsverkningar, bl.a. att beredskaps- och s.k. fullmaktslagar och även vissa av bestämmelserna i 22 kap. BrB blir tillämpliga. Från ett folkrättsligt perspektiv förhåller det sig som sagt annorlunda. Det anses numera i princip råda konsensus om att en krigsförklaring inte har någon betydelse i bedömningen av om det i folkrättslig mening pågår en väpnad konflikt eller inte.¹⁰⁹ Kombattantutredningen anförde därför att folkrättens regler om väpnad konflikt bör tillämpas även om en krigsförklaring inte har lämnats om det föreligger en sådan situation som anges i 9 och 13 §§ IKFN-förordningen¹¹⁰, om inte rege-

¹⁰⁶ Försvarsmakten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹⁰⁷ SOU 2010:72 s. 85.

¹⁰⁸ Hirschfeldt, J., RF 15 kap., Karnov (JUNO) besökt 2024-06-25. Se även avsnitt 2.8.2 där vi redogör för regeringsformens regler för krig och krigsfara.

¹⁰⁹ Hirschfeldt, J., RF 15 kap. 14 § Lexino (JUNO) besökt 2024-06-25, och SOU 2008:125 s. 509.

¹¹⁰ Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet (IKFN-förordning). Detta är fallet om ”utländsk

ingen uttryckligen gör en annan bedömning av situationen.¹¹¹ I totalförsvarets folkrättsförordning anges vidare i fråga om de som kallats in till tjänstgöring inom Försvarsmakten, att dessa ska anses som kombattanter först då de tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred tilldelats personlig militär utrustning ska dock anses som kombattanter redan då tjänstgörings-skyldigheten inträder.¹¹²

5.9.2 Polisens befogenheter i krig

Den folkrättsliga brytpunkten för när frågan om kombattantstatus är av intresse är alltså, som framgår ovan, när det föreligger en internationell väpnad konflikt. Vidare gäller att den humanitära rätten endast är tillämplig på situationer som är relaterade till den väpnade konflikten. Nedan resonerar vi utifrån ett folkrättsligt perspektiv kring vilka möjligheter polisen i dessa situationer har att ingripa beroende på om polisen har folkrättslig ställning som kombattant eller inte.

Befogenheter för poliser som har kombattantstatus

Polis med kombattantstatus har rätt att direkt delta i fientligheterna och får bekämpa motståndarens kombattanter med våld. En viktig skillnad som är av praktisk betydelse för poliser som medverkar i det militära försvaret är att det under väpnade konflikter enligt det folkrättsliga regelverket inte är tillåtet att använda tårgas som en del i krigföringen. Samma sak gäller för kulor som lätt utvidgar sig eller plattas till i människokroppen.¹¹³ Polisen kan alltså

militär personal eller utländskt statsfartyg överskrider gränsen till svenskt territorium under omständigheter som tyder på fientlig avsikt och det är uppenbart att varje annan förklaring till gränsöverträdandet är utesluten militär personal”.

¹¹¹ SOU 1998:123 s. 26.

¹¹² 4 § totalförsvarets folkrättsförordning.

¹¹³ Se Deklarationen i Haag den 29 juli 1899 angående förbud mot användande av kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen (Haagdeklarationen). Användningen av sådan ammunition är även förbjuden enligt sedvanerätten. Att använda dessa typer av kulor utgör ett krigsbrott som kan lagföras i en process vid International Criminal Court on War Crimes (ICC), se Amendment to the Rome Statute of International Criminal Court on War Crimes 10 June 2010, art. 8(2) (b) (xix). Förbudet avseende användande av tårgas anges i Protokoll rörande förbud mot användande i krig av kvävande giftiga eller liknande gaser m.m. Genève den 18 juni 1925 (1925 års Genèveprotokoll) och 1993 års konvention om förbud

inte använda sin fredstida ammunition när den deltar i fientligheterna.

Det kan också innebära en utmaning för poliser att växla mellan två olika regelverk som är utformade för olika syften och som inte alltid stämmer överens. Denna problematik beskriver vi mer ingående i avsnitt 5.12. I avsnittet pekar vi också på sådant som särskilt bör beaktas om polis ska ha kombattantstatus, exempelvis att det säkerställs att polisen har adekvat utbildning om krigets lagar.

Befogenheter för poliser som inte har kombattantstatus

Som vi redogjort för i avsnitt 5.2.3 har kombattanter rätt att delta i fientligheterna och det folkrättsliga kombattantprivilegiet innebär ett skydd för kombattanter mot att straffas för sitt deltagande i den väpnade konflikten. Kombattanterna, som många gånger utgörs av pliktad personal som strider för sitt lands räkning, ska inte hållas personligen ansvariga för sina gärningar annat än om de begår krigsförbrytelser. Kombattanterna får frihetsberövas, men har då status som krigsfångar och ska behandlas enligt de regler som gäller för dessa. Att kombattanterna inte kan straffas för sina gärningar innebär inte att gärningarna i sig inte är att anse som brott enligt svensk lagstiftning.¹¹⁴ Möjligheten för polismän med civil status att *ingripa* för att under krig avbryta eller förhindra gärningar som utgör brott enligt svensk lag ska alltså särskiljas från rätten att *lagföra* någon som utfört dessa gärningar.¹¹⁵ Med andra ord är det alltså inte otillåtet enligt folkrätten att polisen ingriper mot brottslig verksamhet i krig. De begränsningar som finns i svensk rätt i 2 kap. BrB om domstols behörighet, krav på åtalsförordnande i vissa fall och krav på att folkrätten ska iaktas innebär inte heller att det skulle vara otillåtet för polis med civil status att vidta åtgärder för att avbryta pågående brottslighet eller att agera preventivt för att hindra någon från att begå brott i akuta sådana situationer som nämns ovan.¹¹⁶

mot utveckling, produktion och lagring av kemiska vapen samt om förstörelse av dessa (C-vapenkonventionen).

¹¹⁴ 1 kap. 1 § BrB.

¹¹⁵ Jfr även 1979 UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials som i art. 1 stadgar att "law enforcement officials" ska skydda samhällsmedborgare från brottsliga gärningar. Skyldigheten gäller också i sådana fall där den som utför den brottsliga gärningen inte kan ådra sig straffrättsligt ansvar (Ohchr:s hemsida [<https://www.ohchr.org>] besökt 2024-09-13).

¹¹⁶ Ds 1984:6 s. 100 f. Det kan i sammanhanget noteras att ingripande i vissa situationer kan anses utgöra s.k. direkt deltagande i fientligheterna, vilket utvecklas närmare i det följande.

Kombattanter ska dock inte t.ex. anhållas eller sättas i häkte i väntan på lagföring, utan ska som nämnts ovan behandlas som krigsfångar.

Det är inte förbjudet att använda expanderbara kulor inom ramen för polisiär verksamhet ("law enforcement") i krig, dock endast under förutsättning att användningen inte har något samband med den väpnade konflikten.¹¹⁷ I rättspraxis om krigsbrott har ICC bedömt att ett sådant samband har funnits om konflikten spelat en väsentlig roll för (i) gärningsmannens beslut att begå brottet, (ii) gärningsmannens förmåga att begå brottet eller (iii) för det sätt som gärningen utfördes. Det är dock inte nödvändigt att den väpnade konflikten har utgjort den främsta orsaken till gärningen.¹¹⁸ För tårgas finns också ett undantag som innebär att den får användas i polisiär verksamhet i krig i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.¹¹⁹

De förutsättningar som vi redogjort för ovan handlar om att polisen i krig har en möjlighet att agera inom ramen för sitt polisiära uppdrag som brottsbekämpande myndighet. Att polisen i och för sig *får* agera på visst sätt innebär dock inte att polisen i alla situationer *bör* agera på detta sätt. I praktiken kan det nämligen finnas situationer då det kan vara svårt att skilja mellan polisiär verksamhet och direkt deltagande i fientligheterna.¹²⁰ Att som civil direkt delta i fientligheterna är inte förbjudet enligt folkrätten, men som beskrivits i avsnitt 5.2.3 gäller att en civil som direkt deltar i fientligheterna förlorar sitt skydd enligt den humanitära rätten under tiden för sitt deltagande.¹²¹ Personen åtnjuter inte heller straffrihet som kombattanter gör, utan kan straffas enligt nationell lagstiftning för sitt agerande under tiden han eller hon deltar direkt

¹¹⁷ Utgångspunkterna för en sådan bedömning beskrivs i kommentaren till Amendment to the Rome Statute of International Criminal Court on War Crimes 10 June 2010 art. 8 (2) (b) (xix) som följande: (i) *the objective of the conduct*, (ii) *the nature of the operation*, (iii) *whether the conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict*. (Andersson, A., den 31 maj 2017, Lexitus webbplats [<https://cilrap-lexitus.org>], besökt 2024-06-26).

¹¹⁸ Andersson A., lagkommentaren till Amendment to the Rome Statute of International Criminal Court on War Crimes 10 June 2010 art. 8 (2) (b) (xix), den 31 maj 2017, Lexitus webbplats (<https://cilrap-lexitus.org>) besökt 2024-06-26.

¹¹⁹ SOU 2010:72, bilaga 7, s. 43 f.

¹²⁰ ICRC, *To serve and protect Human rights and humanitarian law for police and security forces*, 2014, s. 395.

¹²¹ Tilläggsprotokoll I art. 51 (3).

i konflikten.¹²² Som vi redogjort för i samma avsnitt har kriterierna för direkt deltagande formulerats av ICRC¹²³ som bestående av

- skadetröskel¹²⁴
- direkt orsakande¹²⁵
- belligerent nexus¹²⁶.

Alla tre kriterierna måste vara uppfyllda för att en person ska anses delta direkt i konflikten. Bedömningen av vad som utgör direkt deltagande får avgöras i varje enskilt fall. Att polis med civil status upprätthåller lag och ordning i enlighet med sitt ordinarie fredstida uppdrag anses som utgångspunkt inte utgöra direkt deltagande i fientligheterna.¹²⁷

Exempel på aktiviteter som kan uppfylla *skadetröskeln* är att skada militära objekt eller förhindra/begränsa militär kommunikation samt att tillfångata, skada eller döda militär personal.¹²⁸

Exempel på motsatsen skulle kunna vara att ingripa vid brottslighet av någon som visserligen tillhör motpartens väpnade styrkor, men där brottsligheten inte kan ses som ett led i motståndarens militära operationer såsom t.ex. våldförande på civila, plundring, sexualbrott m.m. Ett annat exempel är att skydda räddningspersonal som rycker ut för att släcka en brand eller ta hand om skadade efter sabotage av infrastruktur etc. Eftersom räddningspersonal inte får anfallas kan skydd av dessa inte ses som något som påverkar angriparens militära operationer negativt. Skadetröskeln skulle därmed i

¹²² SOU 2010:72 s. 256.

¹²³ ICRC, *Interpretive Guidance on the notion of direct participation in hostilities under IHL*, 2009.

¹²⁴ Det måste vara antagligt att handlingen kommer att negativt påverka de militära operationerna eller den militära förmågan för en part i konflikten, eller, alternativt, kommer att orsaka dödsfall eller skada på personer eller objekt som är skyddade mot anfall.

¹²⁵ Det måste finnas ett direkt orsakssamband mellan handlingen och den antagliga skadan av själva handlingen eller av en koordinerad militär operation i vilken handlingen ingår som en integrerad del.

¹²⁶ Handlingen måste vara särskilt avsedd för att direkt orsaka skada som motsvarar skadetröskeln till stöd för en part i konflikten och förfång för en annan. Det är det objektiva syftet med en viss handling som avses och inte inställningen hos varje deltagande individ.

¹²⁷ Detta anses följa av tilläggsprotokoll I art. 59 (3) och 60 (4) som stadgar att närvaro av polisstyrkor på oförsvrade orter eller demilitariserade zoner enbart i syfte att de polisstyrkorna ska upprätthålla lag och ordning inte strider mot villkoren i dessa bestämmelser som föreskriver att fientliga handlingar inte får förekomma, att verksamheter som innebär stöd åt militära operationer inte får äga rum samt att "varje verksamhet i samband med den militära aktiviteten" ska ha upphört.

¹²⁸ ICRC, *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, maj 2009, s. 47 f.

dess fall inte anses uppfyllt och agerandet inte anses utgöra direkt deltagande i konflikten. Samma resonemang kan appliceras på skydd och bevakning i allmänhet.¹²⁹ Såvida det inte är fråga om ett ingripande i syfte att hindra motståndarens kombattanter från att attackera militära mål kan det hävdas att skadetröskeln inte är uppfyllt och att ett sådant agerande från polisens sida inte utgör direkt deltagande i konflikten. Det kan dock noteras att det i vissa situationer kan vara svårt att avgöra om ett objekt är ett militärt mål eller inte (dvs. om dess art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande).

När det gäller *orsakssambandet* krävs i regel att det råder en viss närhet i tid och rum. Att utföra sysslor som t.ex. att tillverka, sälja eller frakta vapen, bygga upp civil infrastruktur eller att bidra politiskt, administrativt eller finansiellt anses inte tillräckligt för att rekvisitet om direkt skada ska vara uppfyllt.¹³⁰

När det gäller kravet på *belligerent nexus*, har aktiviteter som att varna civilbefolkningen för anfall eller att rapportera in misstänkta krigsbrott beskrivits som exempel på sådant som inte medför att rekvisitet är uppfyllt även om syftet i och för sig är att stödja den ena parten i konflikten på den andres bekostnad.¹³¹ Några andra exempel som har omnämnts av ICRC som kan orsaka skada för ena parten, men där rekvisitet inte är uppfyllt (eftersom aktiviteten inte är särskilt avsedd att vara till stöd för den ena parten i konflikten) är skottlossning som uppstår mellan polis och gisslantagare under ett bankrån och andra våldsbrott som inte har något samband med den väpnade konflikten. Även stölder av militär utrustning för privat bruk eller att t.ex. strategiskt viktiga vägar blockeras av stora grupper flyktingar eller flyende civilbefolkning anses ligga utanför rekvisitet.¹³²

Slutligen kan tilläggas att den svenska lagstiftningen om nöd och nödvärn är tillämplig även under krig. Inom folkrätten finns i t.ex. tilläggsprotokoll I art. 65 en bestämmelse om att civil civilförsvarspersonal har rätt att bära lätt personlig beväpning för att upp-

¹²⁹ Se kapitel 6 där vi redovisar polisens ansvar för skydd och bevakning i fråga om bl.a. skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet.

¹³⁰ ICRC, *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, maj 2009, s. 51 f.

¹³¹ Winther P., Nilsson P-E., *Smart Tactics or Risky Behaviour? The Lawfulness of Encouraging Civilians to Participate in Targeting in an Age of Digital Warfare*, maj 2023, s. 5.

¹³² ICRC, *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, maj 2009, s. 58 f.

rätthålla ordningen eller för självförsvar. Civila som agerar i självförsvar som en omedelbar reaktion på ett hot bör som utgångspunkt inte uppfylla kriterierna för direkt deltagande i konflikten.¹³³ Aggerandet måste dock vara proportionerligt i förhållande till hotet.

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

I detta avsnitt analyserar vi konsekvenserna av den svenska regleringen av polisens ställning i krig, särskilt när det gäller polisens civila uppdrag och skyddet av civilbefolkningen. Vi börjar med en sammanfattande översikt av de uppgifter polisen har i krig, med särskilt fokus på uppgifter inom polisens civila uppdrag. Därefter resonerar vi kring begreppet ”civilbefolkningen”, både utifrån ett folkrättsligt perspektiv och för att tydliggöra det varierande skyddsbehovet hos människor som bor i Sverige i dag. Slutligen analyserar vi betydelsen av den svenska ordningen för polisens uppgifter och ställning i krig utifrån dess betydelse avseende skyddet av civilbefolkningen.

5.10.1 Det polisiära uppdraget vid höjd beredskap och krig

Polisen har en viktig roll för skyddet av civilbefolkningen i krig och risken för att civila skadas ökar om polis eller andra civila myndigheter inte finns närvarande.¹³⁴ I kapitel 4 har vi redovisat vår kartläggning av polisens uppgifter i krig. I kartläggningen har vi sorterat in uppgifterna i ett antal kategorier. Nedan räknas dessa upp, inordnade efter i vilken utsträckning uppgifterna i respektive kategori ofta utförs av poliser som befinner sig i närheten av civila eller inte.

¹³³ Försvarsdepartementet och Röda korset, *Information om den humanitära rätten*, hämtat från Regeringskansliets webbplats (<https://www.regeringen.se>) besökt 2024-09-10, s. 16.

¹³⁴ ICRC, *War in cities, Preventing and addressing the humanitarian consequences for civilians*, maj 2023, s. 63.

Arbetsuppgifter som oftast förutsätter närhet till civila

Sådana uppgifter är

1. upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, befolknings-skydd m.m. (t.ex. polisens trygghetsfrämjande arbete, hantering av demonstrationer, befolkningsrörelser och internflyktingar, medverkande vid utrymning, avspärning, arbete vid olycks-platser, identifiering av avlidna, handräckning och hämtning m.m.)
2. brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet (t.ex. av-seende brott mot s.k. fullmaktslagar, krigsbrott, brott av krigs-män, förmögenhetsbrott, våldsbrott, infiltrationsförsök hos polisen, spioneri och andra brott mot Sveriges säkerhet, sabo-tage m.m.)
3. gränspolisiära uppgifter och samordnad gränsövervakning i krig m.m. (som in- och utresekontroller, hantering av återinförda gränskontroller vid inre gräns, verkställighet av beslut om ut-visning eller avvisning m.m.)
4. arbetsuppgifter för Säkerhetspolisen (t.ex. underrättelseverksam-het, personskydd, säkerhetsskyddsarbete, brott mot Sveriges säkerhet m.m.)
5. uppgifter under ockupation (upprätthållande av allmän ordning och säkerhet m.m.).

Arbetsuppgifter som kan utföras såväl nära som distanserat från civila

Sådana uppgifter är

6. skydd och bevakning.

Arbetsuppgifter som oftast *inte* utförs i närheten av civila

Sådana uppgifter är

7. arbetsuppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten (t.ex. polisens arbete med att stödja Försvarsmakten under mobilisering med transporter etc., ordningshållning och brottsutredning vid mili-

tära anläggningar, underrättelsearbete, trafikdirigering m.m. inom ramen för värdlandsstödet).

För uppgifterna i den första gruppen (punkterna 1–5) gäller i princip att de så gott som alltid utförs nära civila eller mitt bland civilbefolkningen. Vissa undantag finns, t.ex. skulle utredning av brott av krigsmän kunna tänkas bedrivas inom militära områden där civilbefolkningen inte befinner sig. Sabotage och underrättelseverksamhet är också något som skulle kunna ske både i tätbefolkade områden och utanför. Samma sak gäller för skydd och bevakning (punkten 6).

Slutligen finns ett antal uppgifter för polisen som oftast inte förväntas ske i närheten av civila. Det gäller olika arbetsuppgifter som utförs i syfte att stödja Försvarsmakten. Vissa av dessa, t.ex. vissa skydds- och bevakningsuppdrag samt underrättelsearbete, kan dock förväntas utföras både nära och distanserat från civilbefolkningen. Sammantaget kan konstateras att den största delen av Polismyndighetens uppdrag vid höjd beredskap och krig utförs nära civilbefolkningen – ofta i syfte att på ett eller annat sätt skydda eller hjälpa den genom upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Det kan också konstateras att det i polisens uppdrag ofta ingår att i så stor utsträckning som möjligt vara tillgänglig för civilbefolkningen.

Vissa av uppgifterna som utförs av Polismyndigheten enligt beskrivningen ovan är i någon mån aktuella även för Säkerhetspolisens del. Därutöver förväntas särskilt myndighetens arbete med underrättelseverksamhet, personskydd, säkerhetsskyddsarbete och brott mot Sveriges säkerhet att påverkas vid höjd beredskap och krig. För dessa uppgifter gäller också att flertalet är sådana som utförs i närheten av civila. I vissa fall – t.ex. när det gäller trygghetsskapande arbete, visst brottsutredande arbete eller hantering av desinformation – kan det dock finnas vissa skillnader mellan Polismyndighetens och Säkerhetspolisens roller, där Polismyndigheten oftare rent fysiskt arbetar närmare civilbefolkningen än vad Säkerhetspolisen gör.

5.10.2 Skydd av civilbefolkningen

I sammanhanget är det intressant att kortfattat redogöra för vilka som utgör ”civilbefolkningen” eftersom förutsättningar och skyddsbehov kan se olika ut för olika grupper.

Svenska Röda Korset har i rapporten *Värn i allvarstider, Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvar* beskrivit den svenska civilbefolkningen enligt följande. I dag bor cirka 10,5 miljoner människor i Sverige. Av dessa är 43 procent barn under 20 år eller personer över 65 år. Av de som är 16 år eller äldre har cirka 16 procent någon form av funktionsnedsättning. Det finns också skillnader inom gruppen i fråga om ekonomiska förutsättningar och möjligheten att utöva egenmakt. De grupper som omnämns som extra utsatta är bl.a. papperslösa, hemlösa och personer som har problem med missbruk och/eller psykisk ohälsa. MSB och Försvarsmakten har också pekat på att jämställdhets- och barnrättsperspektivet inte får glömmas bort i dessa sammanhang. Hänsyn bör enligt myndigheterna tas till att alla i befolkningen inte drabbas likvärdigt av ett krig på grund av människors skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar.¹³⁵ Svenska Röda Korset har i tidigare nämnda rapport även lyft att Sverige saknar ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen med tydliga beskrivningar av hur arbetet ska bedrivas och planeras. Svenska Röda Korset anser därför att det bör införas en sammanhållen struktur som berör fördelning av ansvar och roller och som förhåller sig till kraven inom den humanitära rätten och även till befolkningens olika förutsättningar och behov.¹³⁶

Från Ukraina har det också rapporterats om att redan tidigare rådande ojämlikheter mellan olika grupper i samhället har förstärkts av kriget. Det gäller t.ex. hur dessa grupper drabbas olika av arbetslöshet och bristande tillgång till utbildning. Utsattheten för våld och möjligheten att evakuera och söka skydd utanför bostaden skiljer sig också åt. Ett annat konkret exempel är energikrisen som uppkommit som en följd av kriget där låginkomsttagare (vars bo-

¹³⁵ Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2012–2025*, den 27 augusti 2021, s. 20.

¹³⁶ Forsberg, A., *Värn i allvarstider, Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvar*, Svenska Röda Korset, 2024, s. 19 f.

städer ofta är sämre rustade för att fungera utan el) har beskrivits som extra utsatta. I denna grupp är kvinnor överrepresenterade.¹³⁷

Inom den humanitära rätten finns i kapitel VI i tilläggsprotokoll I särskilda regler för civilförsvar. Begreppet ska hållas isär från ”det civila försvaret” i den svenska totalförsvarsmodellen. Det folkrättsliga begreppet definieras i art. 61 i tilläggsprotokoll I som fullgörande av vissa uppräknade humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa civilbefolkningen övervinna de direkta följderna av dessa och tillgodose civilbefolkningen nödvändiga förutsättningar för överlevnad. Uppgifterna som räknas upp i artikeln är:

- varning
- utrymning
- tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum
- genomförande av mörkläggnings
- räddning
- sjukvård, inbegripet första hjälpen och religiöst stöd
- brandsläckning
- upptäckande och utmärkande av farliga områden
- sanering och liknande skyddsåtgärder
- förläggning och bespisning av nödställda
- brådskande hjälp med återställande och upprätthållande av ordningen i olycksdrabbade områden
- brådskande återställande i funktionsdugligt skick av oumbärliga allmänna anläggningar
- brådskande begravningshjälp
- hjälp med bevarandet av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad
- kompletterande verksamhet som är nödvändig för fullgörandet.

¹³⁷ Nordic Centre for gender in military operations, *Thematic analysis: The use of Gender Perspective in the Conflict in Ukraine*, s. 7 f.

Därefter definieras begreppen ”civilförvarsorganisationer”¹³⁸ och deras personal¹³⁹. Enligt tilläggsprotokoll I åtnjuter dessa ett förstärkt skydd som innebär att parterna i konflikten – utöver förbudet mot att anfalla dessa grupper – ska underlätta för dessa att vidta åtgärder. Regleringen ger uttryck för att skyddet av civilbefolkningen är av stor vikt inom den humanitära rätten och att det behövs finnas rätt förutsättningar för att detta skydd ska vara ändamålsenligt.

Kategorin ”civilförvarspersonal” finns också med i uppräkningsordningen av olika personalkategorier i totalförsvarets folkrättsförordning. I förordningen definieras dessa enligt följande:

Som civilförvarspersonal anses de som under höjd beredskap tjänstgör i den kommunala organisationen för räddningstjänst eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 §.

Som civilförvarspersonal anses även annan personal som på anmodan av en räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 8 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.¹⁴⁰

Det kan noteras att flera av de uppgifter som åligger polisen antingen finns med på listan eller angränsar till de uppgifter som finns med på listan i tilläggsprotokoll I. Det kan också noteras att ett effektivt skydd av civilbefolkningen förväntas förutsätta att vissa skyddsåtgärder vidtas.

Skyddet av civilbefolkningen är givetvis viktigt för att rent fysiskt skydda civilbefolkningen från krigets verkningar. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar även att befolkningsskyddet och försvarsviljan utgör faktorer som är ömsesidigt beroende av varandra. Skyddet av civilbefolkningen bör därför ses i ett brett perspektiv som inte enbart utgår från att skydda civilbefolkningens överlevnad.¹⁴¹

¹³⁸ Med begreppet civilförvarsorganisationer avses ”sådana institutioner och andra enheter som bildats eller bemyndigats av en parts i konflikten behöriga myndigheter att fullgöra någon av de uppgifter som omnämnes i a) och som uteslutande avses och nyttjas för sådana ändamål”.

¹³⁹ Med begreppet civilförvarsorganisationers personal avses ”de personer som en stridande part avdelar uteslutande för fullgörande av de i a) nämnda uppgifterna, inbegripet personal som av denna parts behöriga myndighet avdelats uteslutande för förvaltning av dessa organisationer”.

¹⁴⁰ 6 § totalförsvarets folkrättsförordning.

¹⁴¹ Bennesved P., *Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina*, FOI Memo 7843, april 2022.

5.10.3 Effekter av att kombattanter beblandas med civilbefolkningen

I syfte att minimera civila förluster finns inom den humanitära rätten vissa principer som vi inledningsvis nämnt i avsnitt 5.2. De principer som framför allt blir aktuella i detta sammanhang är distinktionsprincipen, proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen. Det ska noteras att dessa principer innebär förpliktelser för alla parter i den väpnade konflikten.

Till att börja med är distinktionsprincipen av stor betydelse i sammanhanget och principen omnämns som en ”grundregel” i del IV (”Civilbefolkningen”) i tilläggsprotokoll I. Principen kommer i art. 48 till uttryck enligt följande:

Grundregel

I syfte att tillse att civilbefolkningen och civil egendom respekteras och skyddas skall de stridande parterna alltid göra åtskillnad mellan civilbefolkning och kombattanter samt mellan civil egendom och militära mål samt följaktligen rikta sina operationer enbart mot militära mål.

Proportionalitetsprincipen innebär att den militära betydelsen av ett anfall måste stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civil egendom utsätts för. Oavsiktliga förluster tillåts så länge de inte är överdrivna i förhållande till den förväntade, konkreta och direkta militära fördelen av dessa.

Försiktighetsprincipen innebär att de krigförande parterna ska välja sådana medel och metoder som syftar till att minimera oavsiktliga förluster av civila eller skador på civila och civil egendom. Vidare är båda sidorna i konflikten ålagda att vidta försiktighetsåtgärder för att begränsa effekterna av attackerna. Det innebär bl.a. att parterna i konflikten, i möjligaste mån, ska undvika att lokalisera militära mål inom tätbefolkade områden och sträva efter att flytta civila som kommer i närheten av militära mål.¹⁴² Att använda civila som mänskliga sköldar är förbjudet.

Den svenska nuvarande modellen innebär att polismän ska kunna växla mellan att utföra uppgifter av civil och militär karaktär. Frågan om det finns folkrättsligt stöd för ett system enligt vilket personer växlar fram och tillbaka mellan civil status och kombattantstatus har analyserats ingående i Kombattantutredningens betänkande.¹⁴³

¹⁴² Art. 58 tilläggsprotokoll I.

¹⁴³ SOU 1998:123 s. 43 f.

I det nuvarande systemet riskerar polismän att betraktas som kombattanter även när de utför sina civila uppgifter. Detsamma kan anses gälla för polisens lokaler, bilar etc. En annan risk är att en motståndare betraktar polismän som civila som deltar direkt i fientligheterna och som därför har mist sitt skydd som civila och inte heller har det skydd som tillkommer kombattanter med bl.a. rätt till krigsfångestatus.

Vilka konsekvenser kan den svenska ordningen då innebära i fråga om skyddet av civilbefolkningen? Som redogjorts för ovan utförs större delen av polisens civila uppgifter mitt bland eller i närheten av civila. Enligt folkrätten bör kombattanter eller andra militära mål särskiljas från civila. Det ingår i Polismyndighetens uppdrag att vara tillgänglig för allmänheten.¹⁴⁴ Polisstationer är t.ex. ofta belägna i tätbebyggda områden till skillnad från militära anläggningar. Som nämnts ska parterna i konflikten i möjligaste mån undvika att förlägga militära mål till platser belägna inom eller i närheten av tätbefolkade områden. Effekten av att som stat inte följa och/eller att inte ge en motståndare rimliga förutsättningar att kunna efterleva de folkrättsliga principerna om åtskillnad (distinktion) och försiktighet medför stora risker för civila som riskerar att drabbas då polismän och/eller polisiär egendom som utgör militära mål får attackeras av motparten.¹⁴⁵ Civila kan alltså komma att skadas i dessa situationer utan att den anfallande parten bryter mot krigets lagar.

5.10.4 Betydelsen av att riskera att mötas av en motståndare som inte följer krigets lagar

Under vårt arbete med utredningen har vi återkommande mötts av uppfattningen att all uniformerad personal riskerar att bekämpas av en motståndare i en krigssituation, oavsett deras folkrättsliga status. Försvarsberedningen bedömer också att en angripare kommer att uppfatta all uniformerad personal som motståndare. Sveriges folkrättsliga förpliktelser är och förblir dock desamma, oavsett om vi möts av en motståndare som respekterar folkrätten eller inte. Ut-

¹⁴⁴ 2 § 3 förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

¹⁴⁵ I kommentaren från 1987 till art. 57 i tilläggsprotokoll I anges det t.ex. att det är uppenbart att en krigförande stat som t.ex. inkvarterar trupper i rent civila byggnader utsätter de som är närvarande för allvarlig fara. (Commentary of 1987, ICRC:s webbplats <https://www.icrc.org> besökt 2024-06-24.)

formningen av polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig bör vidare inte bara utgå ifrån perspektivet att Sverige ska följa folkrätten, utan även med beaktande av att den svenska ordningen ska kunna ge en motståndare goda förutsättningar att kunna iaktta t.ex. de folkrättsliga principerna om försiktighet och distinktion. Vi återkommer till denna fråga i våra förslag och bedömningar (avsnitt 5.13).

5.11 Den svenska regleringen om polisens ställning i krig bör ändras

Utredningens bedömningar: Nuvarande lagstiftning om polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig kan bl.a. medföra risker för civilbefolkningen och är inte fullt ut anpassad efter dagens förutsättningar. Det är inte lämpligt att ha en ordning som innebär att polismän förväntas växla mellan uppgifter av civil och militär karaktär med hänsyn till de effekter som en sådan ordning kan förväntas medföra för polisens civila uppdrag och skyddet av civilbefolkningen.

Både temporär och permanent kombattantstatus för alla polismän bör undvikas. Det är inte heller lämpligt att införa en ordning som innebär att samtliga polismän har status som kombattanter vid inledningen av en konflikt för att efterhand övergå till civil status.

Utredningens förslag: Lagen om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen om tillämpningen av lagen ska upphävas. I konsekvens med detta ska totalförsvarets folkrättsförordning, 21 kap. BrB och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. också ändras.

Lagen om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen ska upphävas vid utgången av december 2026. De övriga författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Dagens förhållanden skiljer sig i många avseenden från hur förhållandena i Sverige och omvärlden såg ut när lagen om polisens ställning under krig trädde i kraft. Några exempel är den militära hotbilden, försvarets organisation och resurser och att Sverige numera är medlem i Nato. Vidare är Polismyndigheten och Säkerhetspoli-

sen i dag två separata myndigheter vars organisation och verksamhet har genomgått stora förändringar sedan lagen om polisens ställning under krig infördes. Arbetsuppgifterna för dagens polismän och betydelsen av polisen inom det civila försvaret är väsentligt annorlunda. Såväl lagen som kungörelsen om polisens ställning under krig kan i flera avseenden beskrivas som både ålderdomliga och otydliga och ge oönskat utrymme för tolkningar. Det gäller t.ex. bestämmelsen om att en polisman, som enligt särskilda bestämmelser ska delta i rikets försvar, under krig *tillhör* Försvarsmakten¹⁴⁶ (jfr avsnitt 5.4) och bestämmelsen om att en polisman som inte har befriats från försvarsplikten ska bära uniform (där det inte framgår hur eller under vilka förutsättningar en polisman kan befrias från försvarsplikten). Länsstyrelserna och Polismyndigheten har föreskriftsrätt, men har inte meddelat några föreskrifter om den närmare tillämpningen av polisens verksamhet under krig.¹⁴⁷ Länsstyrelserna har även i en hemställan till regeringen påtalat att det finns ett behov av att se över regleringen om polisens ställning under krig. Som skäl har länsstyrelserna framfört bl.a. att bestämmelsen som ger länsstyrelsen rätt att meddela föreskrifter är svår att tillämpa i praktiken och att författningarna tillkom i en tid när länsstyrelsen var högsta polismyndighet i länet.¹⁴⁸ Allt detta medför att det finns anledning att ändra lagstiftningen.

Den kanske viktigaste anledningen till att en ändring behövs är dock att den nuvarande ordningen innebär att uniformerade polismän förväntas växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär. Att ett sådant system (där polisen växlar fram och tillbaka mellan kombattantstatus och civil status) bör undvikas anges redan i våra direktiv. Det kan också nämnas att folkrätten har utvecklats sedan lagen trädde i kraft bl.a. på så sätt att skyddet för civila i väpnade konflikter har förstärkts och tydliggjorts. Ett exempel är tillkomsten av ett antal internationella rättsakter som Sverige har ratificerat och därmed åtagit sig att följa som t.ex. Europakonventionen samt Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll där bl.a. distinktionsprincipen kommer till uttryck. Huruvida polisen bör vara civil eller kombattant regleras inte i dessa rättsakter. I maj 1979 antog Europa-

¹⁴⁶ 2 § lagen om polisens ställning under krig.

¹⁴⁷ 9 och 10 §§ kungörelsen om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig.

¹⁴⁸ Länsstyrelserna, *Hemställan: Översyn av beredskapslagstiftningen*, den 27 juni 2024.

rådets parlamentariska församling däremot en deklaration, i vilken det rekommenderades att polismän inte ska vara kombattanter.

I avsnitt 5.10 har vi analyserat vilka effekter den svenska ordningen kan få för skyddet av civilbefolkningen. I sammanhanget bör nämnas att folkrätten i och för sig ger utrymme för att införliva polisiära styrkor i de väpnade styrkorna. Utifrån vår analys gör vi dock bedömningen att utformningen av dagens svenska ordning innebär stora risker för de civila som polisen har ett ansvar att skydda. Ordningen medför att polismän förväntas utföra polisiära uppgifter ofta i närheten av, och i syfte att hjälpa eller skydda, civila. Samtidigt riskerar polismän och polisiär egendom att betraktas som militära mål. Vi anser därmed att ordningen inte erbjuder civila det skydd som avsetts enligt den humanitära rätten.

Som vi nämnt i analysen av effekterna för civilbefolkningen finns det en risk att all uniformerad personal bekämpas av en motståndare i en krigssituation, även om de är civila. Endast denna risk i sig är, enligt vår mening, inte ett tillräckligt bärande skäl för att dessa personalkategorier bör ha kombattantstatus. Risken bör dock tas på allvar och utformningen av regelverk, planering, utrustning, utbildning och övning m.m. bör utformas med beaktande av denna risk. Polisens förmåga att utreda krigsbrott blir i ett sådant läge också viktig.

Vi anser sammantaget att den svenska regleringen i lagen om polisens ställning under krig samt kungörelsen om tillämpningen av lagen om polisens ställning under krig bör upphävas. Det är enligt vår mening olämpligt att ha en ordning som innebär att polismän kan anses växla mellan att vara kombattanter och civila. Utifrån detta resonemang och mot bakgrund av den viktiga roll polisen har när det gäller skyddet av civilbefolkningen i krig bedömer vi att det inte är lämpligt att alla polismän ska ha (permanent) status som kombattanter samtidigt som de fortsätter att utföra sina polisiära uppgifter. De argument som framförts om att permanent kombattantstatus skulle innebära en flexibilitet och en ökad handlingsfrihet som skulle vara till fördel för rikets försvar även när det gäller situationer då det finns viss, om än inte stor, risk för att mötas av militärt våld (t.ex. på grund av att polisen befinner sig i närheten av militära förband)¹⁴⁹ medför ingen annan bedömning. Permanent

¹⁴⁹ Se t.ex. Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen, *Regeringsuppdrag avseende totalförsvarsuppgifter för Polisen*, den 28 januari 2000, Fö2000/203, och avsnitt 5.12.2.

kombattantstatus skulle förvisso kunna underlätta för en bråkdel av de uppgifter polisen ansvarar för, men skulle samtidigt kunna medföra negativa konsekvenser för merparten av polisens uppgifter.

Utifrån samma resonemang anser vi inte heller att det är lämpligt att införa en sådan lösning som föreslogs av regeringen i prop. 1985/86:15 som innebär att polismän ska ha kombattantstatus i inledningen av en väpnad konflikt för att sedan, när Försvarsmakten har mobiliserats, övergå till att vara civila.

Utredningen föreslår alltså att lagen om polismäns ställning under krig och den tillhörande kungörelsen upphävs. I konsekvens med detta bör totalförsvarets folkrättsförordning ändras så att polismän utmönstras ur de personalkategorier som enligt förordningen ska anses som kombattanter. Polismän ska inte heller längre ingå i uppräkningsav "krigsmän" vid tillämnningen av 21 kap. BrB eller omfattas av lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret. Vi föreslår därför även ändringar i dessa avseenden. När det gäller ikraftträdande föreslår vi att lagen om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen ska upphöra att gälla vid utgången av december 2026 och att de övriga författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027. Det finns enligt utredningens bedömning inget behov av övergångsbestämmelser.

5.12 Utredningens överväganden kring hur en ny ordning ska utformas

Utredningens överväganden: I fråga om vilka uppgifter och befogenheter och därmed vilken folkrättslig ställning polisen ska ha i krig har två alternativ övervägts.

Det ena alternativet är att alla polismän har civil status och det andra att en avgränsad del av polisens personal är kombattanter.

Vid bedömningen av vilket av dessa alternativ som är att föredra bör hänsyn tas till bl.a. det militära behovet, den polisiära förmågan, effekten för totalförsvaret samt praktiska och folkrättsliga perspektiv.

Frågan om vilka uppgifter polismän utför i krig är av betydelse för vilken folkrättslig status som polismännen bör ha och vice versa. Vår bedömning att den nuvarande ordningen bör ändras och att det

inte är lämpligt att samtliga polismän är kombattanter (vare sig temporärt eller permanent) medför alltså att det inte är aktuellt att föreslå att samtliga polismän ska utföra stridande uppgifter inom det militära försvaret som förutsätter kombattantstatus. Frågan är därmed om samtliga polismän endast ska utföra civila uppgifter eller om det finns anledning att föreslå att vissa polismän eller en viss avgränsad del av personalen inom Polismyndigheten och/eller Säkerhetspolisen, ska kunna utföra sådana uppgifter som förutsätter kombattantstatus. En bedömning av vilket av dessa alternativ som är mest ändamålsenligt bör enligt utredningen utgå ifrån hotbilden, Försvarsmaktens behov av hjälp från polisen, polisens förmåga och resurser, hur polisens skydd påverkas av att vara kombattant respektive civil, vilka effekter de olika alternativen får för civilbefolkningen och vilken betydelse alternativen har utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Regleringen bör vidare vara praktiskt genomförbar, långsiktigt hållbar, folkrättsligt trovärdig och möjliggöra för såväl Sverige som för en motståndare att leva upp till den humanitära rättens krav.

Vi inleder med att redogöra för hur alternativet att en avgränsad del av polisen skulle vara kombattanter hade kunnat se ut och de överväganden kring rättsliga och praktiska förutsättningar som vi har gjort i denna fråga.

5.12.1 Avgränsad del av polisen kombattanter?

Enligt våra direktiv ska vi, om bedömningen görs att polisen behövs inom försvaret i någon mån, pröva om det går att avgränsa en sådan möjlighet till en viss organisatorisk del av polisen eller på annat sätt tydliggöra vilken personal det kan bli fråga om. Ett exempel på en modell som reglerar hur civila myndigheter ska kunna användas för militära uppgifter i krig är den som gäller för Kustbevakningens del.

Exemplet med utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten vid krig m.m.

Modellen som används för Kustbevakningens del regleras i förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (utnyttjandeförordningen). Därutöver har Försvarsmakten, som har föreskriftsrätt enligt 8 § utnyttjandeförordningen, meddelat närmare bestämmelser om tillämpningen av förordningen.¹⁵⁰ Myndigheterna har också ett gemensamt ansvar för att komma överens om ett antal frågor rörande tillämpningen.

Modellen infördes 1941 som ett resultat av att bevakningen av den svenska kusten hade minskat väsentligt i omfattning efter att sjöfarten praktiskt taget hade upphört i samband med att andra världskriget hade brutit ut 1939. På denna tid ingick kustbevakarna i Tullverkets verksamhet och fram till andra världskriget hade deras uppgifter främst bestått av att bekämpa den yrkesmässigt bedrivna spritsmugglingen och förhindra vrakplundring. Under andra världskriget fick kustbevakarna nya uppgifter, bl.a. att kontrollera sjötrafiken. Detta resulterade i att en ordning infördes som innebar att kustbevakningspersonalen behöll sina gamla uppgifter samtidigt som de användes både som poliser och militärer.¹⁵¹ Ordningen ändrades 1958 efter att risken för krig ansågs ha ökat till följd av en rad omvärldshändelser under 1950-talet. Efter att u-båten U 137 gått på grund i Blekinge skärgård infördes 1982 den ordning som gäller i dag (enligt utnyttjandeförordningen). Den 1 juli 1988 fördes den svenska kustbevakningsverksamheten över till den nya civila statliga myndigheten Kustbevakningen.¹⁵² Förordningen från 1982 gäller emellertid fortfarande.

I utnyttjandeförordningen föreskrivs i 1 § att *personal och materiel* ur Kustbevakningen under krig ska användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att samma sak ska gälla även annars under höjd beredskap. Uppgifterna – övervakning, transporter och ytterligare uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan myndigheterna – är inte uppgifter av stridskaraktär. Det

¹⁵⁰ Försvarsmaktens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (FFS 2019:1).

¹⁵¹ Prop. 1941:236.

¹⁵² Bet. 1986/87:FöU11, rskr. 1986/87:310.

handlar i stället som utgångspunkt om sådana uppgifter som Kustbevakningen utför i sitt ordinarie civila uppdrag i fredstid. Personalen från Kustbevakningen som används av Försvarsmakten under krig behåller sina ordinarie befogenheter.¹⁵³ De ska även fortsatt bära sina ordinarie uniformer, men dessa ska förses med ett särskilt militärt kännetecken. Kustbevakningens fartyg ska vidare föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon ska ha särskild märkning.¹⁵⁴ Chefen för kustbevakningen (inklusive erforderlig personal) ingår i en sådan situation i högkvarteret.¹⁵⁵ Det föreskrivs även i 2 § att Kustbevakningen ska "samverka med försvarsmakten" om "beredskapen höjs inom försvarsmakten eller när försvarsmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg enligt IKFN-förordningen".

Försvarsmakten svarar för att tillhandahålla både den särskilda utrustning som behövs för Kustbevakningens verksamhet och för att ge Kustbevakningens personal den utbildning som behövs för verksamheten.¹⁵⁶ Denna bestämmelse gäller situationerna som avses i både 1 § och 2 §. Under krig står Försvarsmakten för kostnaderna för Kustbevakningens verksamhet, medan kostnaderna i andra fall regleras genom överenskommelser mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen.¹⁵⁷ I fråga om kostnader finns en relativt detaljerad reglering av hur dessa ska fördelas, bl.a. framkommer att Försvarsmakten ska stå för kostnaderna för utrustning och utbildning, men att vardera verksamhet ska stå för sina egna kostnader för nödvändig planering och övningar.¹⁵⁸ I Försvarsmaktens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (FFS 2019:1) anges vidare bl.a. att Kustbevakningen ska ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation (5 §) och att Kustbevakningen ska avdela materiel och krigsplacera sin personal i enlighet med detta. Personalen som krigsplaceras och används av Försvarsmakten under krig enligt 1 § utnyttjandeförordningen anses därmed som kombattanter enligt 2 § totalförsvarets folkrättsförordning (dvs. på den grunden att de tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation). De ingår inte, på samma sätt som polismän och personal inom Tullverket gör, i

¹⁵³ 1 § andra stycket utnyttjandeförordningen.

¹⁵⁴ 4 § utnyttjandeförordningen.

¹⁵⁵ 3 § utnyttjandeförordningen.

¹⁵⁶ 5 § utnyttjandeförordningen.

¹⁵⁷ 6 § utnyttjandeförordningen.

¹⁵⁸ 6 § FFS 2019:1.

uppräknigen av personer med kombattantstatus som finns i 3 § totalförsvarets folkrättsförordning.

Utnyttjandeförordningen har aldrig tillämpats. Enligt vad utredningen erfar har Kustbevakningen och Försvarsmakten kommit överens om vilka ”de andra uppgifter” som enligt 1 § utöver övervakning och transporter är sådana som Kustbevakningens personal och materiel kan användas för under krig. Det pågår dock fortfarande diskussioner om vilka av Kustbevakningens resurser (personal och materiel) som ska användas av Försvarsmakten. Man har även stött på andra utmaningar gällande tillämpningen av förordningen. Detta beror bl.a. på att Kustbevakningens verksamhet och organisation har utvecklats sedan 1982 då förordningen började gälla. Kustbevakningen är i dag en självständig myndighet och har fått väsentligt fler uppgifter än den haft historiskt. Exempel på tillämpningsproblem är ansvarsprincipen och bestämmelsen i 3 § utnyttjandeförordningen om att ”chefen för kustbevakningen” (tillsammans med erforderlig personal) ska flyttas över till högkvarteret. När förordningen infördes var den chef som åsyftades avdelningschefen för dåvarande Tullverkets kustbevakning. Enligt dagens organisation innebär bestämmelsens ordalydelse att det är myndighetschefen, dvs. generaldirektören, som avses. Andra utmaningar som Kustbevakningen pekat på är svårigheter gällande planering och prioriteringar m.m. till följd av att ordningen innebär att Kustbevakningen förlorar rådigheten över den personal och den materiel som förs över till Försvarsmakten. Det är enligt Kustbevakningen svårt att på förhand bedöma var Kustbevakningens resurser kommer behövas bäst i en krigssituation. Kustbevakningen har, precis som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, kvar sitt civila uppdrag även i krig. Detta betyder att myndigheten t.ex. ska kunna agera i händelse av en olycka med stora utsläpp till havs och vid sjöräddningsinsatser. Kustbevakningen har även en roll i fråga om att säkerställa rent kylvatten till svenska kärnkraftverk, vid miljöräddningstjänst i statliga vatten som utgör råvattentäkter för dricksvattenförsörjning och när det gäller övervakning av kritisk infrastruktur.¹⁵⁹ Att planera för att föra över fartyg och flygplan och bl.a. ta hänsyn till skillnader i regelverk rörande civil och militär verksamhet har också visat sig vara komplicerat. Även frågor om personalansvar, arbetsmiljöansvar, redaransvar och ansvar för flygbolagsverksamheten behöver

¹⁵⁹ Ds 2023:34 s. 271.

klargöras. Därtill kommer att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trätt i kraft efter att både utnyttjandeförordningen och nämnda föreskrifter (FFS 2019:1) infördes, vilket också behöver beaktas. Majoriteten av Kustbevakningens anställda saknar grundläggande värnpliktsutbildning. Slutligen, när det gäller samverkan enligt 2 § ("om beredskapen höjs inom försvarsmakten eller när försvarsmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg enligt IKFN-förordningen") finns Kustbevakningens roll inte närmare beskriven i Försvarsmaktens handbok till IKFN-förordningen¹⁶⁰ och även där har Kustbevakningen pekat på ytterligare behov av fortsatt planering och samverkan myndigheterna emellan.

Rättsliga och praktiska utgångspunkter i fråga om införlivande av polismän i en stats väpnade styrkor

I samband med tidigare utredningar om polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig har vid upprepade tillfällen idén framförts om att, vid höjd beredskap, delar av polisen skulle kunna föras över till Försvarsmakten och införlivas i de väpnade styrkorna. Några exempel på synpunkter som då framförts är att huvuddelen av personerna inom poliskåren skulle ha status som civila polismän, samtidigt som exempelvis en del av den tidigare beredskapspolisen skulle kunna organiseras i särskilda bevakningsförband, ha en egen uniform och ingå i Försvarsmakten och därmed erhålla status som kombattanter. Det har också föreslagits att delar av polisen i samband med höjd beredskap skulle kunna föras över till Försvarsmakten och där organiseras i en eller flera enheter under ledning av en territoriell chef i ett militärdistrikt, att en polisiär styrka skulle kunna införlivas i de väpnade styrkorna i enlighet med art. 43 (3) i tilläggsprotokoll I och att de aktuella polismännen, för det fall de inte längre behövdes, skulle kunna hemförlovas och återgå till sitt arbete inom polisen. Polismännen skulle enligt förslagen vara kom-

¹⁶⁰ Försvarsmakten, *Handbok IKFN Hävdande av vårt lands suveränitet och territoriella integritet*, 2016, Försvarsmaktens webbplats (<https://www.forsvarsmakten.se>) besökt 2024-08-19.

battanter under tiden de ingick i rikets väpnade styrkor och då bära militäruniform.¹⁶¹

Som omnämnts ovan finns det inom folkrätten regler om införlivande av beväpnade polisstyrkor i en stats väpnade styrkor. En stridande parts väpnade styrkor består enligt art. 43 (1) tilläggsprotokoll I av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande. Sådana väpnade styrkor ska vara underkastade ett internt disciplinärt system som bl.a. ska säkerställa att folkrättens regler som är tillämpliga i väpnade konflikter iakttas. Om en part införlivar beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor ska denna part, enligt tredje punkten i samma artikel, underrätta övriga parter i konflikten om det. Underrättelsen är en deklaration och har i sig ingen påverkan på vilken folkrättslig status dessa personer har, utan syftar till att tydliggöra polisens status för övriga parter. En sådan notifiering kan ske när den väpnade konflikten uppkommer eller i fredstid. De aktuella polisstyrkorna kan antingen vara organiserade som civila institutioner, underordnade t.ex. ett lands justitiedepartement, eller som militära organisationer underordnade Försvarsdepartementet.¹⁶²

Alternativet att vissa inom polisen har kombattantstatus

Ett alternativ som kan övervägas är att de polismän som skulle ges stridande uppgifter även fortsatt tillhör Polismyndighetens och/eller Säkerhetspolisens organisation, under förutsättning att den uppfyller kraven som ställs på en väpnad styrka enligt definitionen i tilläggsprotokoll I art. 43 (1).¹⁶³ De polismän som skulle ingå i denna grupp skulle ha kvar sina polisiära befogenheter enligt polis-

¹⁶¹ Se t.ex. Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen, *Regeringsuppdrag avseende totalförsvarsuppgifter för Polisen*, den 28 januari 2000, Fö2000/203, remissyttrandena avseende SOU 1998:123 från Försvarsmakten, Försvarshögskolan och Röda korset, och remissyttrandet från Försvarsmakten avseende Försvarsdepartementets promemoria *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.* den 6 april 2009 (Fö 2002/73).

¹⁶² Grzebyk P., *The Status of Police in Armed Conflict*, Israel Yearbook on Human Rights, volume 48 (2018), s. 109.

¹⁶³ Bestämmelsen har följande lydelse: "En stridande parts väpnade styrkor består av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande, även om denna part företrädes av en regering eller en myndighet som icke är erkänd av en motpart. Sådana väpnade styrkor skall vara underkastade ett internt disciplinärt system som bland annat skall säkerställa att folkrättens regler, tillämpliga i väpnade konflikter, iakttages."

lagen och kunna fortsätta att utföra även sina ordinarie polisiära uppgifter, vilket skulle kunna tala för en sådan ordning. De aktuella polismännen skulle kunna utmärka sig genom att bära uniform med viss märkning etc. men problemet med att polisens lokaler, kommunikationsutrustning m.m. kan bedömas utgöra militära mål hade fortfarande kvarstått. Vidare finns generella utmaningar med att poliser används för militära uppgifter (och tvärtom) som har att göra med att de polisiära och militära uppdragen skiljer sig fundamentalt åt i flera avseenden. Exempel på skillnader som rör de båda gruppernas olika uppdrag är att polisen har i uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp m.m., medan militären ska försvara staten och nationella intressen. Det polisiära uppdraget styrs av nationell lagstiftning och regelverket om mänskliga rättigheter utifrån syftet att skydda enskilda och sörja för individers rättigheter. Det militära uppdraget omfattas i stället av den humanitära rätten, där bl.a. skada på civila och civil egendom tillåts under vissa förutsättningar och där det är tillåtet att döda kombattanter och förstöra militär egendom. Dessa förhållanden avspeglas också i polisers och militärs utbildning och utrustning. Poliser har tränats för att hantera civila situationer m.m. och militärer för att hantera stridsuppgifter m.m.

ICRC har resonerat kring de utmaningar som följer av att införliva polis i en stats väpnade styrkor i manualen *To serve and protect, Human rights and humanitarian law for police and security forces*.¹⁶⁴ Betydelsen av skillnader i fråga om utbildning, träning, utrustning, operativ verksamhet och våldsanvändning bör inte underskattas enligt ICRC. Medan militären är tränad i att t.ex. snabbt kunna använda vapen mot militära mål ska polisen som utgångspunkt undvika att använda vapen. De situationer som kan uppstå kräver dessutom ofta att polisen/kombattanten agerar snabbt, vilket ställer höga krav på den enskilde polismannens/kombattantens förmåga. Både övergången från polisiär till militär verksamhet och att senare återgå till att utföra polisiära uppgifter innebär en mental omställning för den aktuella polismannen. I manualen har ett antal punkter identifierats som enligt ICRC behöver beaktas om möjligheten att införliva polismän i de väpnade styrkorna tillämpas i praktiken. Dessa handlar om utbildning i folkrätt, träning, utrustning och sanktions-

¹⁶⁴ ICRC, *To serve and protect, Human rights and humanitarian law for police and security forces*, 2014.

system. ICRC betonar vidare vikten av att myndigheter inser komplexiteten i att poliser utför militära uppgifter (och vice versa). För det fall en stat inte har tillräckliga resurser för att en sådan ordning utförs på ett adekvat sätt så rekommenderas stater att ”så långt det är möjligt avstå från att ändra mandatet och uppdraget” för poliser.¹⁶⁵

Om en sådan ordning som beskrivits ovan skulle införas skulle de problem som kan uppkomma till följd av att kombattanter utför civila uppgifter som redogjorts för i avsnitt 5.10 i stor utsträckning fortfarande vara aktuella för den polisiära styrkan. Av denna anledning har t.ex. tyska myndigheter beslutat att utesluta gränsvaktsformationer från sina väpnade styrkor. Ett liknande beslut har fattats i Belgien, som innebar att landets gendarmeri avmilitariserades och numera endast har till uppgift att upprätthålla lag och ordning.¹⁶⁶

Alternativet att vissa polismän förs över till Försvarsmakten

I praktiken och för att ordningen ska vara så folkrättsligt trovärdig som möjligt framstår det enligt vår bedömning som mer ändamålsenligt att eventuella polismän som skulle införlivas i de väpnade styrkorna, i stället för den ordning som diskuteras ovan, skulle överföras till och bli en del av Försvarsmaktens krigsorganisation. En sådan ordning skulle kunna regleras genom att det infördes en ny lag eller förordning liknande den som gäller för Kustbevakningens del.

Befintlig lagstiftning innehåller också två olika möjligheter att flytta personal (eller andra resurser) från en myndighet till en annan. Det ena sättet regleras i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Lagen, som är tillämplig om riket är i krig, föreskriver att regeringen får fatta beslut om att anställda (hos t.ex. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen) ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.¹⁶⁷ Det andra alternativet, som kan tillämpas redan i fredstid, är att krigsplacera den

¹⁶⁵ ICRC, *To serve and protect Human rights and humanitarian law for police and security forces*, 2014.

¹⁶⁶ Grzebyk P., *The Status of Police in Armed Conflict*, Israel Yearbook on Human Rights, volume 48 (2018), s. 110.

¹⁶⁷ 2 § första stycket och 11 § andra stycket lagen om förfarande hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Är riket i krigsfara eller om det råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara får regeringen föreskriva att bl.a. 11 § helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

aktuella personalen med stöd av 11 § förordningen om statliga myndigheters beredskap. Krigsplacering av polismän med stöd av denna förordning förutsätter en överenskommelse mellan Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen å ena sidan och Försvarsmakten å andra sidan. En sådan överenskommelse ska bygga på en bedömning av var individen i fråga gör mest nytta i händelse av höjd beredskap och krig.¹⁶⁸ Den faktiska överflyttningen av personal som krigsplacerats med stöd av sitt anställningsavtal kräver dock höjd beredskap och förutsätter även ett beslut av regeringen om allmän tjänsteplikt i aktuell organisation. Vidare skulle polisen och Försvarsmakten i en sådan situation som beskrivits ovan kunna ha olika uppfattning i fråga om var en anställd gör mest nytta i en krigssituation.

Mot denna bakgrund och då det förefaller vara lämpligt att redan i fredstid kunna planera för var personalen ska tjänstgöra under krig framstår det förstnämnda alternativet, dvs. att införa en helt ny reglering, som det mest ändamålsenliga – under förutsättning att ståndpunkten är att en avgränsad del av polisen bör föras över till Försvarsmakten vid höjd beredskap och krig. Huvudregeln i sådana situationer är att den organisation där arbetet utförs har arbetsgivaransvar. Försvarsmakten skulle därmed i praktiken vara arbetsgivare åt de polismän som förs över, i stället för Polismyndigheten och/eller Säkerhetspolisen. Om inte annat beslutas skulle Försvarsmakten alltså som utgångspunkt vara den som betalar lön, har arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar osv. för de aktuella polismännen.¹⁶⁹

En konsekvens av en sådan ordning skulle emellertid, enligt nuvarande regelverk, vara att polismännen som förs över till Försvarsmakten inte har kvar sina ordinarie polisiära befogenheter under den tid som de tillhör Försvarsmakten.¹⁷⁰ Även om det i teorin

¹⁶⁸ Totalförsvarets plikt- och provningsverk (PPV), *Begäran om underlag – svar*, den 5 september 2024.

¹⁶⁹ Jfr 13 § FFS 2019:1 där kostnaderna som är hänförliga till Försvarsmaktens operativa ianspråktagande av personal från Kustbevakningen enligt utnyttjandeförordningen reglerats särskilt. Enligt bestämmelsen står Kustbevakningen även fortsatt för lönekostnaderna för berörd personal. Försvarsmakten bekostar dock alla merkostnader relaterat till material eller personal som uppkommer med anledning av användningen inom Försvarsmakten.

¹⁷⁰ Vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla allmän ordning har enligt 29 § polislagen vissa polisiära befogenheter. Det gäller de befogenheter som framgår av 10 § första stycket 1, 2 och 4 polislagen (dvs. använda våld i viss utsträckning om han eller hon möts med våld eller om polismannen möts av motstånd vid fullgörandet av ett frihetsberövande eller då någon t.ex. ska avvisas). Om polismännen som överförs skulle ha ställning som militärpoliser gäller enligt 2 § polisförordningen (2014:1104)

skulle vara möjligt att ändra lagstiftningen i detta avseende är vi av uppfattningen att det inte vore lämpligt bl.a. eftersom det sedan länge har ansetts vara en grundläggande princip att personal från Försvarsmakten inte får bruka våld eller tvång mot den egna befolkningen eller andra civila.¹⁷¹ Till skillnad från övrig personal inom Försvarsmakten skulle de polismän som flyttas över till myndigheten visserligen ha den kompetens som krävs för att utöva polisiära befogenheter gentemot enskilda. Detta skulle kunna anföras som ett skäl för att det t.ex. inte föreligger någon beaktansvärd risk för att polisen skulle ta till övervåld etc. och att polismännen därför borde få behålla sina ordinarie polisiära befogenheter. Hur den enskilde som berörs av polismannens/kombattantens agerande kan uppfatta situationen i fråga är dock också av betydelse. För den enskilde skulle det i en sådan situation kunna vara otvetydigt om det är polisiärt eller militärt våld eller tvång som utövas, vilket talar emot att befogenheterna skulle kvarstå.

En ytterligare omständighet som talar mot att polismännen ska behålla sina ordinarie polisiära befogenheter är de utmaningar vi beskrivit ovan som kan följa av att den polisiära och militära våldsanvändningen vilar på två olika regelverk, vilket också kan vara av betydelse både för polismannen och för den enskilde som berörs. Som ICRC beskrivit föreligger dessa utmaningar redan i och med att en enskild polisman behöver växla från en polisiär till en militär roll vid ett tillfälle (t.ex. i samband med att polismannen överförs från polisen till Försvarsmakten). Att polismannen, om han eller hon skulle behålla sina polisiära befogenheter, parallellt skulle tillämpa båda regelverken samtidigt skulle bli än mer komplicerat. Under den tid som polismannen skulle utföra civila sysslor skulle vidare de risker för civilbefolkningen som redovisats tidigare (avsnitt 5.10) kunna anses föreligga. Att en polisman som överförs till Försvarsmakten utför civila polisiära uppgifter sida vid sida med en polisman med civil status inom Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skulle också kunna medföra en risk för att den återstående delen av poliskåren skulle betraktas som kombattanter, eller att detta i vart fall skulle kunna påstås och utnyttjas av en motståndare. Det kan

och 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen att de i princip har fulla polisiära befogenheter vid utövande av militärpolisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom Försvarsmakten.

¹⁷¹ Jfr Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen, *Regeringsuppdrag avseende totalförsvarsuppgifter för Polisen*, den 28 januari 2000, Fö2000/203.

inte heller bortses från att en ordning som innebär att polisuppgifter kan utföras parallellt under två olika huvudmän skulle kunna innebära praktiska och organisatoriska tillämpningsproblem.¹⁷²

Sammantaget finns det starka skäl mot att polismän skulle behålla sina ordinarie polisiära befogenheter om de skulle föras över från Polismyndigheten och/eller Säkerhetspolisen till Försvarsmakten.

Om en sådan ordning som här diskuteras skulle införas kan förutom det som angetts ovan även följande beaktas. Utöver rena försvarsuppgifter skulle de polismän som överförs till Försvarsmakten lämpligen kunna utföra vissa arbetsuppgifter som beskrivs i avsnitt 4.2.3 under rubriken *Arbetsuppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten*. Det skulle t.ex. kunna handla om att utföra uppgifter i samband med Försvarsmaktens mobilisering, att upprätthålla den allmänna ordningen vid militära anläggningar samt uppgifter med anledning av värdlandsstöd såsom t.ex. trafikdirigering, eskort m.m.

Så långt det går skulle en sådan reglering lämpligen kunna utformas så att den möjliggör för att stödet från polisen till Försvarsmakten över tid skulle kunna anpassas utifrån behov, hotbild, säkerhetspolitiskt läge samt de resurser som vid varje given tidpunkt finns tillgängliga inom polisen och Försvarsmakten. Det kan dock inte uteslutas att en sådan flexibilitet i praktiken inte skulle vara möjlig eller att den skulle innebära stora utmaningar avseende planering och tillämpning. En ordning som innebär att polismän som saknar militär grundutbildning ska föras över till Försvarsmakten och där kunna utföra stridsuppgifter kommer att kräva att de aktuella individerna utses i god tid så att de kan erhålla den träning och utrustning som krävs för uppgiften. Det skulle i sin tur medföra negativa konsekvenser för polisen i fred att avdela tid och personal för militär utbildning. Som redogörs för ovan har Kustbevakningen på liknande sätt beskrivit tillämpningssvårigheterna med utnyttjandeförordningen i fråga om avvägningen mellan behoven av planering och flexibilitet.

¹⁷² Jfr Rikspolisstyrelsen, *Uppdrag avseende polisens folkrättsliga status*, den 31 januari 2001, POL-009-4534/00, Ju2001/837, s. 5 f. Rikspolisstyrelsen har i sammanhanget också hänvisat till att försvarsutskottet i betänkandet *Det nya försvaret* (1999/2000:FöU2) understrukt vikten av att det ur principiell synpunkt är ytterst väsentligt att rågången mellan militära aktioner och civil myndighetsutövning hålls klar.

5.12.2 Behov av polismän inom det militära försvaret och polisens möjligheter att bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp

Försvarsmaktens behov av stöd

I avsnitt 5.8 har vi redovisat att det finns behov av att ta polisen i anspråk inom det militära försvaret. Det handlar inte om ett behov av att polisen utför uppgifter som kräver polisiära befogenheter eller andra mandat som inte finns inom Försvarsmaktens egen organisation.¹⁷³ Behovet grundar sig i stället primärt på polisens möjlighet att, utifrån sin korta inställelsetid och stora geografiska spridning, kunna bistå Försvarsmakten och därigenom öka den samlade försvarsförmågan. Detta är framför allt angeläget vid överraskande angrepp eller i situationer då Försvarsmakten inte hunnit mobilisera, men även för att täcka alternativa punkter. Som beskrivits i avsnitt 5.8 syftar de uppgifter som skulle vara aktuella för polisens del i första hand till att försvara statsledningen och viktiga platser och samhällsfunktioner. Uppgifterna kan handla om bl.a. skydd och bevakning samt ingripande vid sabotage etc. som utförs i syfte att lamslå eller distrahera samhället. Därutöver har det gjorts gällande att det finns behov av polisen inom det militära försvaret även efter det inledande skedet, även om detta behov får anses underordnat behovet under det inledande skedet av en konflikt. I den mån uppgifterna ovan förutsätter att polismännen ska kunna möta militärt våld bör polismännen ha kombattantstatus. För att kunna medverka i det militära försvaret behöver de polismän som ska kunna tas i anspråk ha kapacitet och utbildning för att gå i väpnad strid mot en fiende. En förutsättning är också att det finns en gemensam planering och att övning sker tillsammans med Försvarsmakten. Utöver behovet av att polisen utför striduppgifter har det framkommit att det även finns behov av att polisen utför andra uppgifter som på ett direkt eller indirekt sätt stödjer Försvarsmakten och bidrar till landets försvar.

Sveriges medlemskap i Nato innebär att Försvarsmakten reviderar försvarsplaner och militär doktrin men det kan inte med säkerhet sägas i vilken utsträckning medlemskapet påverkar behovet av att ta polismän i anspråk inom det militära försvaret. Det kan i sammanhanget i vart fall konstateras att Sverige inte är en frontstat

¹⁷³ Försvarsmakten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

och att mycket kommer handla om att möjliggöra för svenska och utländska förbands närvaro och transiteringar genom landet. Många av de uppgifter som med anledning av detta blir aktuella för polisens del kräver inte i sig kombattantstatus, men Försvarmakten har pekat på att polisens närhet till militära förband kommer att göra att de riskerar att utsättas för andrahandseffekter av fiendens aktiviteter. Risk finns även för sammanblandning med de militära förbanden och att de därmed skulle ses som militära mål. Kombattantstatus skulle enligt Försvarmakten även innebära en flexibilitet för polismännen som skulle kunna vara av fördel, för att kunna lämna vederbörligt stöd med krigsuppgiften i stort och bekämpandet av fientliga aktiviteter över tid.¹⁷⁴

Polisens förmåga att möta Försvarmaktens behov av stöd

I utredningen har framkommit att den kompetens som efterfrågas för polismän som medverkar i det militära försvaret i någon mån bedöms motsvara den som finns inom ramen för det nationella insatskonceptet hos Polismyndigheten. Polismyndigheten har påtalat att denna grupp av polismän inte svarar upp mot det behov av geografisk spridning som Försvarmakten framhållit som en styrka med att använda polismän inom det militära försvaret. Den uppges också vara en knapp resurs som är av stor betydelse även inom Polismyndighetens egen organisation. När det gäller den samlade poliskåren i övrigt får antas, precis som för dagens samhälle i stort, att antalet polismän som genomgått värnplikt är förhållandevis få. Utvecklingen i samhället kan illustreras av värdena i tabellen nedan.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Försvarmakten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹⁷⁵ PPV, *Förfrågan om underlag – Polisiär förstärkningsresurs, personalförsörjning – svar*, den 2 maj 2024.

Tabell 5.1 Översikt över inryckta till värnplikt 1970–2021

År	Inryckta till värnplikt	Andel av den totala årskullens män/kvinnor
1970/71	58 919 personer	102,5 % män ¹ (73 år gamla 2025)
1980/81	50 980 personer	91,1 % män (63 år gamla 2025)
1990/91	48 411 personer	82,4 % män (53 år gamla 2025)
2000	16 978 personer	32,2 % män, 0,62 % kvinnor (43 år gamla 2025)
2010	1 717 personer	2,3 % män, 0,27 % kvinnor (33 år gamla 2025)
<i>(2010–2017 värnplikten vilande i fredstid)</i>		
2020/21	5 088 personer	7,1 % män, 1,6 % kvinnor

¹ Att siffran överstiger 100 procent kan förklaras av att 1970 var ett år med många utbildade. Ungdomar från andra årskullar finns troligen också med bland de inryckta detta år.

Fram till mitten av 1990-talet var genomförd grundutbildning med värnplikt ett krav för att kunna antas till polishögskolan. Kravet på värnplikt togs bort 1994, vilket motiverades av att man ville att polisutbildningen skulle öppnas upp för fler sökande och anpassas till rådande samhälls- och arbetsmarknadsförhållanden.¹⁷⁶ Dagens förhållanden kan alltså inte jämföras med hur det sett ut historiskt, då den absoluta majoriteten svenska män genomförde värnplikt med grundutbildning och det kunde ses som naturligt att de personer som fanns inom polisen och som hade denna kompetens skulle kunna tilldelas stridande funktioner i en krigssituation. Trots att antalet värnpliktiga planeras att utökas framöver är det fortfarande relativt små volymer det handlar om för Polismyndighetens del – även om man skulle anta att det relativt sett finns en större andel

¹⁷⁶ Polismyndigheten, e-post, den 29 juli 2024. Utredningen har bitt Polismyndigheten redogöra för hur stor andel av myndighetens anställda som genomfört värnplikt och hur denna siffra förändrats sedan 1950-talet. Eftersom värnplikt inte längre är ett krav för att bli polis har Polismyndigheten uppgett att sådana uppgifter saknas, men att 1 053 polismän under 2020 var krigsplacerade inom Försvarsmakten (Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024).

värnpliktiga bland de som väljer att bli polismän än det finns i samhället i övrigt.¹⁷⁷

I sammanhanget är det också relevant att ta hänsyn till i vilken utsträckning polismän som har civil status respektive kombattant-status kan utföra arbetsuppgifter som bidrar till landets samlade försvarsförmåga. I vår redogörelse för polisens befogenheter i krig (avsnitt 5.9.2) har vi resonerat om folkrättens ramar i fråga om vad en polisman får göra som civil respektive kombattant. Att som polisman med civil status delta i väpnade strider bör givetvis undvikas. Polismän med civil status bör därför i försvarsplaneringen inte ges några aktiva försvarsuppgifter i fråga om att t.ex. försvara landet mot överraskande anfall. Att enskilda polismän med civil status i undantagsfall avbryter, ingriper eller agerar i självförsvar gentemot medlemmar av motståndarens väpnade styrkor är dock inte otillåtet i sig (under förutsättning att ingripandet sker i enlighet med folkrättens regler innebärande t.ex. att ammunition som är otillåten inte används). Skulle polisens agerande ses som direkt deltagande i fientligheterna är inte heller detta otillåtet i sig, men polisen bör vara medveten om riskerna och den folkrättsliga innebörden av ett sådant agerande. I många fall kan det vara svårt för en enskild polisman att avgöra om ett visst agerande utgör direkt deltagande i fientligheterna eller om användningen av ammunition i en viss situation kan anses ha samband med den väpnade konflikten. Om enskilda poliser med viss regelbundenhet utför aktiviteter som innebär ett direkt deltagande i fientligheterna finns även en risk för att en motståndare anser att hela gruppen – ”polisen”, inklusive polisens fordon, lokaler osv. – utgör legitima mål. Som utgångspunkt kan det därför finnas skäl för polisen att undvika att göra ingripanden mot motståndarens kombattanter såvida det inte framgår att det ordningsstörande eller brottsliga agerandet som utgör grunden för polisens ingripande inte har samband med de militära operationerna i den väpnade konflikten. Om ett polisiärt ingripande bedöms vara motiverat även i andra situationer bör polisen i varje enskilt fall vara medveten om och anpassa sitt agerande efter de rättsliga ramar och de risker som är förknippade med ageranden som utgör eller kan uppfattas som ett direkt deltagande i fientlig-

¹⁷⁷ Den beräknade utbildningsvolymen framöver uppgår för 2025 till 8 000 personer (mot-svarande 6,4 procent av den aktuella årskullen) för att därefter successivt öka. För 2030 uppgår den beräknade utbildningsvolymen till 10 000 personer (motsvarande 7,7 procent av den aktuella årskullen).

heterna som vi redogjort för i detta kapitel. Att svensk rätt och krigets lagar ska efterlevas är självklart.

För Säkerhetspolisens del är det framför allt myndighetens ansvar inom verksamhetsområdet personskydd som är relevant i sammanhanget. För myndighetens övriga verksamhetsområden gäller visserligen att de kan anses vara av stor betydelse för det militära försvaret, men de bedöms i huvudsak inte vara av sådan karaktär att den personal som utför dessa uppgifter riskerar att mötas av väpnat våld från en motståndares kombattanter. För de polismän som arbetar inom personskyddet (framför allt tjänstekategorin livvakter) är det dock intressant att diskutera betydelsen av om dessa i en väpnad konflikt skulle ha status som kombattanter eller vara civila. Om dessa skulle ha kombattantstatus gäller att de skulle ha rätt att själva delta i den väpnade konflikten samtidigt som de skulle utgöra militära mål osv. enligt vår beskrivning i avsnitt 5.9.2. Om de skulle ha civil status skulle de också ha möjlighet att ingripa utifrån sina polisiära befogenheter. När det gäller militära angrepp kan det framhållas att det inte skulle vara aktuellt för dessa polismän att ha några offensiva striduppgifter, de skulle snarare inta en defensiv roll, och att det föreligger en rätt till självförsvar mot direkta hot. Vidare gäller att militären givetvis är den som är bäst lämpad att möta regelrätta militära angrepp. Från ett folkrättsligt perspektiv kan dock konstateras att det i vart fall inte skulle vara otillåtet för polismän med civil status att med stöd av det polisiära uppdraget ingripa vid angrepp som utförs av en motståndares soldater mot den centrala statsledningen, som är en civil funktion. Frågor om planering, beväpning och dimensionering av skyddet skulle dock vara av stor vikt.

Ovanstående resonemang om den praktiska innebörden av det folkrättsliga regelverket innebär att frågor om *ledning* blir viktigt för polisens del. Samma sak gäller *kunskap om polisens mandat* och vad polismän med en viss folkrättslig status får och bör göra. Även inom ramen för den svenska befintliga fredstida lagstiftningen i t.ex. polislagen eller förordningarna med instruktion för Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen ges polisen ett relativt stort utrymme att agera för att bl.a. upprätthålla säkerhet och territoriell integritet. Övas inte detta finns en risk för osäkerhet om vilket mandat polisen de facto har. En följd av det skulle kunna bli att beslutsfattare väljer att inte agera trots att det varit möjligt. Det finns därför ett stort behov av övningar, både internt inom polisen

och i samverkan med andra berörda myndigheter.¹⁷⁸ Ansvar för att polismän får adekvat utbildning, träning och ledning vilar i första hand inte på den enskilde polismannen, utan på Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Polisens roll inom totalförsvaret

I det föregående har vi bl.a. resonerat kring Försvarmaktens behov av stöd, polisens förmåga att möta detta behov och vad polismän som har status som civila respektive kombattanter har för befogenheter. Det är i sammanhanget också relevant vilken betydelse som det polisiära uppdraget har i förhållande till den samlade försvarsförmågan inom totalförsvaret.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.8 är de stående förband som i dag finns inom Försvarmakten av begränsad numerär jämfört med t.ex. under kalla kriget. Försvarmaktens intresse av att möjliggöra för poliser att lösa militära uppgifter och därigenom kompensera för bristande geografisk spridning och fåtalighetsproblematik har därför ökat. Samtidigt har en s.k. gråzonsproblematik där inre och yttre säkerhet alltmer går in i varandra ökat betydelsen – även utifrån ett militärt perspektiv – av att polisen utför sina ordinarie civila uppgifter. Behovet av poliser med civil status med kunskap om dessa samband och förmåga att hantera komplexa beroenden mellan inre och yttre säkerhet anser vi vara större i dag än det varit historiskt. Detta gäller både i ett s.k. gråzonsläge (dvs. i fredstid) och i händelse av krig. Som vi redogjort för i avsnitt 5.8 har det visat sig att Ryssland ofta anpassar sina aktiviteter så att de utifrån respektive lands nationella lagstiftning inte ska ses som krigshandlingar. Att redan i fredstid upptäcka och agera mot krigsförberedande åtgärder kan därmed förväntas vara en mycket viktig uppgift för polisen. Detta bedöms bli aktuellt t.ex. i förhållande till skyddet av den centrala statsledningen. Hotet mot statsledningen kvarstår även efter att Sverige har blivit medlem i Nato. Vilken typ av hot det kan bli fråga om beror på i vilket skede det uppstår och antagonists syften. Utredningen gör ingen närmare bedömning av hotbilden men det uttalade syftet med ett svenskt Natomedlemskap var att höja

¹⁷⁸ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

tröskeln för militära konflikter och därmed ge en konfliktavhållande effekt i norra Europa. Med både Sverige och Finland som medlemmar i Nato, omfattas samtliga nordiska och baltiska länder av kollektiva försvarsförpliktelser, vilket i sin tur bedömdes minska de säkerhetspolitiska osäkerheterna.¹⁷⁹ Med anledning av det i grunden förändrade säkerhetsläget bedömde regeringen att det bästa sättet att värna landets säkerhet var genom att bli medlem i Nato.¹⁸⁰ Genom medlemskapet i Nato har Sverige, enligt regeringen, stärkt sitt säkerhetspolitiska inflytande och bidragit till stabilitet och säkerhet i hela det euroatlantiska området.¹⁸¹ Enligt Must har Sveriges säkerhet stärkts och hotet i form av ett väpnat angrepp enskilt riktat mot Sverige har minskat efter Sveriges inträde i Nato.¹⁸²

Sveriges förberedelser bör utgå från etablerade metoder för risk- och sårbarhetsbedömningar i syfte att kunna hantera oönskade händelser med långtgående negativa konsekvenser. Det kan förväntas att förberedelserna hos en antagonists säkerhets- och underrättelsetjänst kommer att inledas redan i fredstid. Uppgiften att upptäcka och bekämpa de tidiga förberedelserna är en polisiär arbetsuppgift som är av stor vikt då den samtidigt är förutsättningsskapande för ett effektivt lösande av de militära uppgifter som följer. Tidig samverkan och underrättelseutbyte mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten är en totalförsvarsuppgift. Aktiviteter som utförs i det fördolda och användande av organiserad brottslighet kan också förväntas från en antagonists sida, både inför och under höjd beredskap och krig. Polisen utgör därmed en nödvändig resurs och i de fall det inte framgår att det rör sig om motståndarens väpnade styrkor kan det till och med vara så att Försvarsmakten inte har möjlighet att agera då myndigheten som utgångspunkt inte får utöva våld och tvång mot enskilda (utanför det traditionella militära verksamhetsområdet).¹⁸³

Att utreda och lagföra krigsbrott är en annan viktig uppgift för polisen som är av stor vikt för samhällets tilltro till rättsstaten. Detta gäller särskilt om man möts av en motståndare som inte respekterar krigets lagar. Saknas denna förmåga riskeras att en del i läkepro-

¹⁷⁹ Ds 2022:7.

¹⁸⁰ Prop. 2022/23:74 s. 25.

¹⁸¹ Regeringen, *Verksamheten inom Nato under beläret 2024*, den 13 mars 2025, skr. 2024/25:112.

¹⁸² Must, *Ärsöversikt 2024*.

¹⁸³ Utredningens protokoll, *Polisens roll i kuppförsvaret – om samverkan mellan militär och polis för att skydda den ukrainska statsledningen – seminarium med Försvarshögskolan den 5 juni 2024*.

cessen och upprättelsen efter de förluster som med nödvändighet följer av en väpnad konflikt skulle utebli.

Ett annat exempel på behovet av att polisen utför sina polisiära uppgifter även i krig är den betydelse som den ukrainska befolkningens försvarsvilja visat sig ha även i fråga om rent militära framgångar. Uppgifter som vilar på polisen som t.ex. att krigsbrott utreds och lagförs redan under pågående krig, att befolkningen skyddas och att ordning och säkerhet upprätthålls i samhället har visat sig vara av stor betydelse för försvarsviljan. I avsnitt 5.10.2 har vi även beskrivit befolkningsskyddets stora betydelse och det kan konstateras att detta både är relevant för befolkningens försvarsvilja och för individers faktiska möjligheter att delta i försvaret, oavsett deras försvarsvilja. Säkerhetspolisen har också en avgörande roll för försvarsviljan både i fråga om att skydda den centrala statsledningen och att upptäcka och hantera påverkansoperationer från en annan stat. Ett gott underrättelsearbete är också av avgörande betydelse för militära framgångar.

5.13 Alla polismän bör ha civil status

Utredningens bedömningar: Fördelarna med att alla polismän inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har civil status, har kvar sina fredstida polisiära befogenheter och utför sina polisiära uppgifter vid höjd beredskap och krig väger tyngre än fördelarna med att en avgränsad del av polisen har kombattantstatus och stridande uppgifter. Polismän bör därför ha samma befogenheter vid höjd beredskap och krig som i fredstid. Polismän bör inte vara kombattanter och vid väpnad konflikt bör polismän endast utföra sådana uppgifter som inte kräver att de har kombattantstatus.

Vi har i föregående avsnitt 5.11 och 5.12 redogjort för vår bedömning att den svenska regleringen om polisens ställning under krig bör ändras och att lagen om polisens ställning under krig och kungörelsen om tillämpningen av lagen bör upphävas. Dagens ordning enligt vilken polismän förväntas kunna växla mellan civila och militära uppgifter bör inte kvarstå, bl.a. då den enligt vår bedömning medför risker för polismän och civilbefolkning. Vi har även kom-

mit fram till att det inte är lämpligt att alla polismän permanent (eller i ett inledande skede av en konflikt) har status som kombattanter. Slutligen har vi resonerat kring faktorer som enligt vår mening är av relevans i frågan om huruvida en ny ordning bör innebära att samtliga polismän har civil status eller att en avgränsad del av polisen har kombattantstatus. Som vi redogjort för i avsnitt 5.12.1 är vår bedömning att om polismän inom en avgränsad del av polisen skulle tilldelas stridande uppgifter så bör dessa polismän föras över till Försvarsmakten. Vi bedömer också att de under denna tid inte bör behålla sina ordinarie polisiära befogenheter. Även om det vore möjligt att ändra lagstiftningen i detta avseende är vi av uppfattningen att det vore varken ändamålsenligt eller lämpligt. Nedan resonerar vi kring dessa faktorer och om fördelarna med att låta en del av poliskåren utföra uppgifter inom det militära försvaret väger tyngre än nackdelarna med en sådan ordning. Oavsett vilket av dessa alternativ som väljs vill vi framhålla vikten av att ha en lösning som kan övas och planeras för redan i fredstid och där alla involverade myndigheter och dess personal väl känner till sitt mandat och vad som förväntas av dem i händelse av höjd beredskap och krig.

Till att börja med kan konstateras att redan vår bedömning om att den nuvarande ordningen bör ändras (och att alla uniformerade polismän inte längre bör vara försvarspliktiga kombattanter) medför att tillgängliga personella resurser inom det militära försvaret minskar. Om en viss del av poliskåren skulle avdelas och införlivas i de väpnade styrkorna skulle denna effekt dock minska i vart fall i viss utsträckning. Samtidigt är ett argument som talar mot en sådan ordning att den skulle medföra att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får färre polismän till sitt förfogande. Detta skulle i sin tur påverka polisens förmåga att utföra sina ordinarie uppgifter, t.ex. uppgifter till skydd för civilbefolkningen. En sådan negativ effekt för polisens verksamhet skulle emellertid kunna minskas i vart fall i viss utsträckning om överförda polismän utöver stridande uppgifter även skulle kunna utföra t.ex. uppgifter kopplade till världlandsstöd eller skydds- och bevakningsuppgifter. Om det militära behovet av polisens medverkan skulle minska under konflikten och de aktuella polismännen därmed kunna återföras till polisen kan det också ha betydelse för hur stor påverkan på polisen blir. Det som framför allt är intressant i sammanhanget är dock inte den isolerade effekten för polisens verksamhet i sig utan hur en sådan ordning

skulle påverka den samlade försvarsförmågan inom totalförsvaret. Frågan är av naturliga skäl svår att ge något säkert svar på, men utifrån vår beskrivning av polisens roll i totalförsvaret kan i vart fall konstateras att de civila uppgifter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan utföra inför och under en väpnad konflikt är av stor betydelse även utifrån ett militärt perspektiv. Det kan t.ex. handla om att störa en motståndares krigsförberedande aktiviteter, upprätthålla befolkningens försvarsvilja, hantera kriminalitet (även sådan som kan misstänkas utföras som ett led i motståndarens krigsföring) m.m. Det är också relevant att polisen även som civil har ett visst utrymme att i enskilda fall agera även gentemot motståndarens kombattanter, även om en sådan uppgift i första hand bör ligga på Försvarsmakten.

Ett annat argument som talar emot en ordning där polismän avdelas för att införlivas i de väpnade styrkorna är ansvarsprincipen. Den aktör som ansvarar för en viss verksamhet i fredstid ska enligt denna princip också göra det under höjd beredskap och krig. En ordning som innebär att en del av poliskåren i händelse av höjd beredskap och krig förs över till Försvarsmakten för att medverka i det militära försvaret skulle kunna ses som ett avsteg från denna princip. Det kan i sammanhanget vara värt att resonera kring var dessa personer gör mest nytta utifrån ett totalförsvarsperspektiv och vad vinsten skulle bestå i att använda personal från polisen för militära uppgifter i stället för att ge militären mer resurser och använda militär personal. Utifrån samma synsätt som medför att det anses lämpligt att Försvarsmakten lämnar stöd åt civila myndigheter i fredstid skulle stöd från polisen till Försvarsmakten i krig kunna anses vara ett effektivt sätt att nyttja samhällets samlade resurser. En skillnad i dessa situationer är dock att polisens ordinarie uppgifter t.ex. i fråga om ordning och säkerhet bedöms öka under höjd beredskap och krig, vilket skiljer sig från hur det ser ut för Försvarsmaktens del i fredstid. Att lägga grunden för ett system där polisiära resurser mer systematiskt avses användas för att möta konventionella militära hot på grund av att rätt militära resurser (svenska eller allierade) inte är på rätt plats ter sig mot denna bakgrund inte ändamålsenligt. Den svenska totalförsvarstanken utgår från att både det militära och civila försvaret behövs och det vore därför önskvärt att en resursbrist i det ena åtgärdas på annat sätt än genom att resurser flyttas över från det andra.

Vidare saknar den stora majoriteten av dagens polismän militär grundutbildning, vilket gör att nyttan av att använda dessa inom det militära försvaret skulle kunna ifrågasättas.¹⁸⁴ Detta är en omständighet som talar emot att låta dessa polismän medverka inom det militära försvaret och som innebär att fördelarna med att använda polismän i stället för befintlig personal inom Försvarsmaktens organisation (eller att rekrytera ytterligare personal till Försvarsmakten) för att utföra dessa uppgifter minskar. Dessa förhållanden är dock snarare något som får betydelse i fråga om kostnader och utbildning etc. än något som utgör ett absolut hinder mot en sådan ordning. En möjlig effekt av en reglering som innebär att polisen inte längre ska delta i det militära försvaret är att en sådan ordning skulle ge Försvarsmakten incitament att vid höjd beredskap hålla kvar de polismän som har gjort värnplikt och fortfarande har kvar sin krigsplacering inom Försvarsmakten. Det skulle i så fall innebära en personell resursförstärkning för Försvarsmaktens del, samtidigt som polisen skulle förlora personal. Var dessa personer gör mest nytta får dock bli upp till myndigheterna att bestämma.

Något som därutöver också skulle kunna vara problematiskt – utifrån beskrivet behov av dygnstäckning och stor geografisk spridning – är att utforma en modell som skulle tillgodose såväl behovet av flexibilitet som behovet av planering samtidigt som den skulle innebära minsta möjliga påverkan på polisens verksamhet i övrigt. En viktig anledning är bl.a. att det inte går att peka ut någon specifik polisiär förmåga eller resurs som borde få kombattantstatus. I ett skede skulle relevant resurs kunna vara en patrull som råkar befinna sig nära Västerås flygplats. I ett annat skede en patrull som befinner sig nära en hamn i Blekinge. Dessa utmaningar hanteras bäst genom ett utökat antal hemvärnsförband, lokalförsvarsförband, fler militärpoliser eller bevakningssoldater beroende på det behov som Försvarsmakten bedöms ha. Att göra avsteg från ansvarsprincipen för att en profession under mycket svåra förhållanden ska lösa en uppgift för vilken man inte utbildats medför också risker. Även för uppgifter där risken att mötas av väpnat våld från en motståndare inte framstår som påtaglig (t.ex. upprätthåll-

¹⁸⁴ Jfr resonemanget i prop. 1985/86:15 s. 11 där regeringen i fråga om möjligheten för militären att rekvirera polisförstärkning (enligt 6 § i kungörelsen om tillämpningen av lagen om polisens ställning under krig) skulle kvarstå uttalade att den försvarsinsats som polisen rimligen skulle kunna göra i sådana situationer med all sannolikhet skulle vara "improviserad och av begränsat värde".

ande av allmän ordning vid militära anläggningar, trafikdirigering, eskort m.m.) framstår mervärdet av att vissa poliser genomför dessa uppgifter som en organisatorisk enhet inom Försvarsmakten i stället för som polismän med civil status i sina ordinarie befattningar som så oklart att det inte överväger nackdelarna.

Utifrån en samlad bedömning av ovan redovisade omständigheter bedömer vi att fördelarna med att en avgränsad del av polis-kåren förs över till Försvarsmakten för att medverka i det militära försvaret inte överväger nackdelarna med en sådan ordning. Vi föreslår därför att alla polismän ska ha samma befogenheter vid höjd beredskap och krig som i fredstid och att de inte ska vara kombattanter. Bedömningen gäller både polismän som arbetar inom Polismyndigheten och inom Säkerhetspolisen.

5.14 Polisens roll under ockupation

I tidigare utredningar har polisens möjligheter att verka på ockuperat område framförts som ett argument för att polisen inte bör ha kombattantstatus.¹⁸⁵ Det har argumenterats för att polis med civil status – till skillnad från polis med kombattantstatus – har en möjlighet att verka på ockuperat område och att deras närvaro kan utgöra ett skydd för civilbefolkningen i förhållande till ockupationsmakten. Eftersom vi föreslår att polismän ska ha civil status kan det därför vara intressant att kortfattat nämna något om polisens roll på ockuperat område.

5.14.1 Rättslig reglering

I avsnitt 5.2.4 har vi redogjort för den folkrättsliga regleringen om ockupation. Utgångspunkten är att det är ockupanten som tar över ansvaret för den allmänna ordningen och det offentliga livet på ockuperat område. Bestämmelser som rör skyddet av civilbefolkningen som befinner sig på ockuperade områden finns bl.a. i Genèvekonventionen IV. Regelverket om skydd av mänskliga rättigheter är också tillämpligt. Frågan om den ockuperade statens civila myndigheter ska stanna kvar på ockuperad mark regleras inte närmare i

¹⁸⁵ Se t.ex. SOU 1998:123 s. 40 och 63.

Genèvekonventionen, utan anses vara en nationell angelägenhet. Det finns vissa regler till skydd för offentliga tjänstemän inom ockuperat område som är relevanta i sammanhanget. En ockupant får t.ex. inte lov att vidta några sanktioner eller tvångs- eller diskrimineringsåtgärder mot en polisman som på grund av samvetsbetänkligheter vägrar följa ockupantens order.¹⁸⁶ Detta gäller även om innehållet i ordern i sig inte står i strid med folkrätten. Det finns också praxis från Europadomstolen som rör den närliggande frågan om den ockuperade statens ansvar för civilbefolkningen enligt Europakonventionen. Domstolen har uttalat att enligt konventionens art. 1 ansvarar stater för inskränkningar av fri- och rättigheter som sker mot personer inom deras jurisdiktion. Även om en stat hindras från myndighetsutövning i en del av sitt territorium (t.ex. på grund av militär ockupation) har staten ändå en plikt att vidta alla lämpliga åtgärder som fortfarande står i dess makt. Enligt domstolen måste den ockuperade staten med alla tillgängliga rättsliga och diplomatiska medel försöka fortsätta garantera åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen. För det fall staten hindras från myndighetsutövning och en annan stat utövar faktisk kontroll i det aktuella området begränsas statens ansvar enligt konventionen till att uppfylla positiva skyldigheter.¹⁸⁷

I Europarådets *Declaration on the Police* från 1979¹⁸⁸ föreskrivs i avsnittet "War and other emergency situations – occupation by a foreign power" art. 1 att polismän ska agera i enlighet med civilbefolkningens intresse och fortsätta utföra sina uppgifter i syfte att skydda personer och egendom, både under krig och ockupation. Polismännen ska därför, enligt deklarationen, inte ha kombattantstatus. En ockupationsmakt ska inte beordra polismän att utföra andra uppgifter än de som anges i nämnda art. 1.¹⁸⁹ För polismän som befinner sig inom ett ockuperat område anges vidare bl.a. följande. Polismännen får inte delta i åtgärder som utförs mot medlemmar i motståndsrörelsen eller som utförs i syfte att använda be-

¹⁸⁶ Genèvekonventionen IV art. 54.

¹⁸⁷ *Ilaşcu m.fl. mot Moldavien och Ryssland* [GC], nr 48787/99, ECHR 2004-VII och *Catan m.fl. mot Moldavien och Ryssland* [GC], nr 43370/04, 8252/05 och 18454/06. Med positiva skyldigheter menas att staten aktivt ska vidta åtgärder för att skydda och främja de rättigheter som skyddas av Europakonventionen (till skillnad från de negativa skyldigheterna som handlar om att en stat ska avstå från att kränka de rättigheter som skyddas av konventionen).

¹⁸⁸ Council of Europe, Resolution 690 (1979), Appendix Declaration on the Police.

¹⁸⁹ Declaration on the Police, War and other emergency situations – occupation by a foreign power, art. 3.

folkningen för militära ändamål eller för att bevaka militära anläggningar. Om en polisman avgår på grund av att han eller hon tvingas att utföra order som skulle strida mot civilbefolkningens intressen ska polismannen återföras till poliskåren så snart ockupationen är över, utan att förlora några av de rättigheter eller förmåner polismannen skulle ha haft om han eller hon stannat kvar i tjänst.¹⁹⁰

I svensk rätt finns inga bestämmelser som specifikt tar sikte på hur polisen ska agera inom ockuperat område. I vår kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig (kapitel 4) har vi redogjort för andra stycket i 15 kap. 9 § RF. Bestämmelsen skulle kunna tolkas som att polisen som utgångspunkt – i syfte att bl.a. skydda civilbefolkningen – bör fortsätta att utföra sina arbetsuppgifter och stanna kvar på ockuperat område (om det anses förenligt med nämnda bestämmelse). I enlighet med regeringsformen ska offentliga organs agerande på ockuperat område utgå ifrån det som bäst gagnar

- försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten
- civilbefolkningens skydd
- svenska intressen i övrigt.

Vidare gäller att ett offentligt organ inte i något fall får ”meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd”.¹⁹¹ Frågan om hur polis med civil status agerande på ockuperat område bäst gynnar de uppräknade punkterna ovan beror mycket på hur situationen gestaltar sig. Både hur förhållandena ser ut för civilbefolkningen och hur ockupationsmakten förhåller sig till och agerar gentemot polisen är av betydelse i sammanhanget. Det kan därför vara intressant att även titta på erfarenheter om hur förhållandena har sett ut i andra länder som har ockuperats.

¹⁹⁰ Declaration on the Police, War and other emergency situations – occupation by a foreign power, art. 4 och 5.

¹⁹¹ 15 kap. 9 § RF.

5.14.2 Erfarenheter från ockuperade områden i andra länder

Förhållandena för dansk polis när landet blev ockuperat av Tyskland under andra världskriget har beskrivits som svåra. I det inledande skedet stannade den danska polisen kvar, för att senare gå under jorden, vilket bl.a. ledde till kraftigt ökad kriminalitet.¹⁹² När Norge ockuperades av Tyskland under andra världskriget var ockupationsmakten intresserad av att behålla den norska polisen och det har beskrivits att norska myndigheter, däribland polisen, utgjorde ett gott skydd för civilbefolkningen. Det har även beskrivits att ockupationsmakten, i vart fall inledningsvis, respekterade det folkrättsliga regelverket, att samhället i många avseenden kunde fungera och att civilbefolkningen inte drabbades alltför hårt. Den norska polisen ska även ha vägrat att följa order som överskred vad en ockupationsmakt har rätt att kräva av befolkningen inom ett ockuperat område, vilket ska ha hindrat många aktioner från ockupationsmaktens sida. Med tiden kom ockupationsmakten dock att också agera i strid mot folkrätten och det inrättades en nazistisk norsk statpolis. Civilbefolkningen drabbades också av övergrepp från ockupationsmaktens håll.¹⁹³ Sovjetunionen hade under sovjettiden en motsatt praxis som inte tillät det ockuperade landets polis att verka på ockuperade områden. Utvecklingen därefter har i viss mån ändrats och inhemsk polis har tillåtits stanna kvar och verka på av Ryssland ockuperade områden, dock under förutsättning att de försäkrat sin lojalitet för den ryska regimen.¹⁹⁴

Hur förhållandena ser ut på ockuperade områden i det pågående kriget i Ukraina har vi beskrivit i avsnitt 5.6. Även där har det visat sig att Ryssland, som satt in rysk polis på ockuperad mark, inte låtit ukrainsk polis utföra uppgifter för att t.ex. upprätthålla lag och ordning.

Sammanfattningsvis kan en antagonists målsättning med en ockupation variera och så även i vilken utsträckning civilbefolkningen drabbas. För den kvarvarande inhemska civilbefolkningen kan polisär närvaro dock fungera som en buffert som vid behov skulle kunna bidra till att civilbefolkningen får ett under omständigheterna drägligt liv.

¹⁹² SOU 1979:75 s. 64.

¹⁹³ SOU 1984:56 s. 290 f., SOU 1979:75 s. 64 och Augelend R. L. (2018), *Politiet i krig og ved okkupasjon*, s. 110.

¹⁹⁴ Augelend R. L. (2018), *Politiet i krig og ved okkupasjon*, s. 110 f.

5.14.3 Våra reflektioner

Som framgår ovan blir frågan om hur polismän med civil status bör agera på ockuperat område – närmare bestämt på vilket sätt polisens agerande bäst gynnar försvarsansträngarna, civilbefolkningens skydd m.m. enligt 15 kap. 9 § RF – i stor utsträckning beroende av de rådande förhållandena. Generellt kan sägas att en fördel med att polisen stannar kvar är att de, i den mån det är möjligt, kan upprätthålla lag och ordning och även fungera som en buffert mellan civilbefolkningen och ockupationsmakten. Även om polisen skulle kunna bli ålagd att t.ex. agera enligt bestämmelser som ockupationsmakten har utfärdat kan det tänkas att det utifrån befolkningens synvinkel ändå är att föredra att mötas av inhemsk polis än företrädare för ockupationsmakten. Att polisen stannar kvar kan också ses som ett sätt att bidra till att värna suveräna rättigheter och nationella intressen vilket är en del av målet för det militära försvaret. Skulle det i stället t.ex. finnas en reglering som föreskriver att polisen ska lämna ockuperat område finns risken att regleringen i sig skulle skicka signaler till civilbefolkningen som hade påverkat såväl försvarsviljan som allmänhetens förtroende för polisen i en negativ riktning. Det hade även kunnat användas av en motståndare i propagandasyfte och som ett sätt att försöka påverka befolkningens lojalitet. Vidare är det troligt att det skulle finnas polismän som har familj som kommer att befinna sig inom det ockuperade området. Det kan ifrågasättas om dessa polismän skulle efterleva bestämmelser som föreskrev att de skulle lämna ockuperat område, om det skulle innebära att de skulle lämna kvar sina familjer. Beroende på ockupationsmaktens agerande skulle det emellertid kunna utgöra en direkt fara för polismännens liv att stanna kvar. En polisman skulle också kunna hamna i svåra situationer och bli ställd inför krav på visst agerande från ockupationsmaktens håll. Samtidigt förväntas polismannen agera lojalt med Sverige och svenska intressen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte går att ge något entydigt svar på frågan hur polis med civil status bör agera på ockuperat område. Utgångspunkten är att grundlagen, folkrätten och regelverket för mänskliga rättigheter ska följas och denna utgångspunkt bör gälla även för polisens planering. Med hänsyn till rådande förhållanden får i varje enskilt fall bedömas på vilket sätt polisen

bäst gynnar försvarsansträngningarna, motståndsverksamheten, civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt.

6 Skydd och bevakning

6.1 Inledning

Skydd och bevakning är en verksamhet som till sin natur är särskilt resurskrävande. Bevakningen kan avse såväl personer som byggnader eller andra platser och objekt. Den utförs inte bara av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utan även i stor utsträckning av privata säkerhets- och bevakningsföretag. Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra dessa uppgifter. Nedan behandlas denna fråga när det gäller dels skydds- och bevakningsuppgifter som utförs av polismän med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag, dels skydd och bevakning med anledning av Polismyndighetens bevakningsuppdrag i övrigt.

Vi inleder kapitlet med en redogörelse för hur den historiska utvecklingen har sett ut inom området skydd och bevakning (avsnitt 6.2) följt av en översikt av tidigare utredningar (avsnitt 6.3). Därefter följer en genomgång av den rättsliga regleringen av skyddsvärda objekt och verksamheter samt skyddsobjekt (avsnitt 6.4 och 6.5) och av den personal inom bevakningsbranschen som – vid sidan av polisen – utför skydds- och bevakningsuppgifter (avsnitt 6.6). Efter detta avhandlas först Polismyndighetens bevakningsuppdrag (avsnitt 6.7) och därefter följer motsvarande genomgång avseende skydd och bevakning med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag (avsnitt 6.8). Slutligen följer utredningens bedömningar i fråga om ökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter och utredningens förslag (avsnitt 6.9).

I kapitlet förekommer begreppen skyddsobjekt, samhällsviktig verksamhet, säkerhetskänslig verksamhet, totalförsvarsviktig verksamhet och samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Innebörden av de olika begreppen och hur dessa förhåller sig till varandra redogör vi för närmare i avsnitt 6.4. Polismyndigheten använder sig i sin beredskapsplanering av begreppet samhällsviktig verksamhet. Polismyndigheten, vars användning av begreppet knyter an till definitionen av samhällsviktig verksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tagit fram, har framhållit att de konkreta objekt och verksamheter som ingår i begreppet kan skifta beroende på rådande omvärldsläge och hotbild m.m., men att såväl skyddsobjekt som kritisk infrastruktur och totalförsvarsviktig verksamhet kan omfattas.

I vårt uppdrag ligger fokus på objektsbevakning och hur polisiära resurser som utför dessa typer av skydds- och bevakningsuppdrag kan avlastas av annan personal. I sammanhanget bör emellertid noteras att dagens hotbild till stor del även består av andra typer av hot än sådana som hanteras genom bevakning av poliser eller annan bevakningspersonal. Aktiviteter som teknisk inhämtning eller försök att på annat sätt komma över säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, it-attacker som utförs i antagonistiskt syfte etc. kan orsaka stora skador för verksamheter och för befolkningen och samhället i stort. Då dessa hot primärt stävjas med andra medel än personell bevakning kommer de dock inte att behandlas närmare i utredningen. De bedöms emellertid i vart fall indirekt vara av betydelse för dimensioneringen av den personella bevakningen.

6.2 Historisk tillbakablick

Sedan mitten av 1900-talet och fram till i dag har mycket förändrats inom skydds- och bevakningsområdet. Inte minst har det skett en omfattande ökning av *behovet* av skydds- och bevakningstjänster. Det har också skett en förskjutning från det allmänna till det privata när det gäller *utförandet* av olika skydds- och bevakningsuppdrag. Bevakning i det allmännas regi utfördes under senare halvan av 1900-talet bl.a. genom det statligt ägda aktiebolaget Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB). Bolaget bildades 1964 och hade tio år senare drygt 700 fast anställda. När bolaget bildades utförde

det endast bevakningsuppdrag åt statliga myndigheter och företag, men det kom senare att även utföra uppdrag åt enskilda.¹ I förordningen (1984:589) om anordnande av bevakning gavs ABAB en monopolställning, då regeringen föreskrev att ”statliga myndigheter skall anlita ABAB, Allmänna bevakningsaktiebolaget för bevakning av lokaler, förvaringsutrymmen och andra anläggningar som enligt överbefälhavarens bestämmande är högviktiga skyddsföremål”. Under slutet av 1980-talet överfördes ABAB till det statliga bolaget Procordia och verksamheten kom senare att omstruktureras, privatiseras och säljas. Förordningen om anordnande av bevakning upphävdes 1991.

Mellan åren 1944 och 2005, som var en period då Sverige gick från att i princip värnpliktutbilda hela den manliga årskullen till att endast utbilda en knapp tredjedel av de 19-åriga männen, fanns det även s.k. driftvärnsförband vid vissa myndigheter och företag som hade verksamhet av riksomfattande natur.² Förbanden, som var en del av hemvärnet, bestod av anställda eller sådana som var beredskapsplacerade på myndigheten eller företaget (s.k. driftvärnsmän). Driftvärnsmännen stod under ledning av sin chef (s.k. driftvärnschef) och de hade, utöver sina ordinarie arbetsuppgifter, även till uppgift att tjänstgöra i det väpnade försvaret av myndighetens eller företagets verksamhet och anläggningar. Uppdraget följde tjänsten och upphörde att gälla om driftvärnsmännen lämnade sin anställning.³

När det gäller frågan om hur *behovet* av skydd och bevakning förändrats över åren beskrivs i förarbetena till lagen (1974:191) om bevakningsföretag den dåvarande utvecklingen. Enligt förarbetena hade det under de föregående åren skett en ökad efterfrågan av tjänster inom området. Det konstaterades också att företag i allt större utsträckning köpte tjänster från bevakningsföretag i stället för att bedriva bevakningen i egen regi med egen personal. Regeringen angav att även om det var en av polisens grundläggande uppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, så hade det efter hand kommit att visa sig att det vid sidan av polisens verksamhet fanns ytterligare behov av bevakning, framför allt beträffande sådana objekt eller sådan typ av verksamhet som var i behov av mer eller mindre kontinuerlig tillsyn eller bevakning. Som en följd av

¹ Prop. 1974:39 s. 9.

² Ds 2023:34 s. 202.

³ Hemvärnshögreutredningen (1970:304) och SOU 1998:123 s. 36.

detta beskrev regeringen hur olika bevakningsföretag hade bildats som erbjöd tjänster inom bevakning av t.ex. fastigheter, byggnadsplatser och andra anläggningar samt bevakning av kunder i varuhus och affärer.⁴ Det angavs också att utvecklingen sedan polisväsendet förstatligades gått emot en strävan att frigöra polisiära resurser från att utföra uppgifter som inte kräver en polisutbildning, vilket ansågs vara en av förklaringarna till utvecklingen.⁵

Den 1 januari 1978 uppgick antalet anställda i auktoriserade bevakningsföretag till cirka 11 200 personer, varav cirka 10 000 var väktare.⁶ Den privata bevakningsbranschen har därefter vuxit avsevärt. Efterfrågan på ordningsvakter och väktare har ökat bl.a. från handeln, kollektivtrafiken och kommunerna. Ökade förväntningar på trygghet från samhället samtidigt som många kommuner mött nya utmaningar med brottslighet, ordningsstörningar och otrygghet bl.a. till följd av en förändrad demografi och växande utanförskapsområden, har beskrivits som några av anledningarna till utvecklingen.⁷ Även i andra länder har säkerhetsbranschen vuxit, vilket bl.a. beskrevs i promemorian *Ordningsvakter och väktare* (Ds 2003:50), där det konstaterades att säkerhetsbranschen i Europa vid denna tid hade en tillväxttakt med 6–8 procent per år.⁸ I början av 2000-talet fram till omkring 2015 låg antalet medarbetare inom bevakningsbranschen i Sverige på en relativ jämn nivå på cirka 20 000 medarbetare. Därefter sågs en ökning i antalet anställda och i dag uppgår antalet anställda till cirka 25 000 personer. Migrationsströmmarna 2015, pandemin, den ökade brottsligheten och det oroliga omvärldsläget har av aktörer inom branschen identifierats som de främsta anledningarna till denna ökning.⁹

Den privata bevakningsbranschens roll för att tillgodose behovet av skydd och bevakning i en orolig omvärld har påtalats av Försvarsberedningen. För ett trovärdigt totalförsvaret är det, enligt Försvarsberedningens mening, nödvändigt att Sverige återupprättar ett system för krigsviktiga företag (K-företag)¹⁰ som är anpassat efter

⁴ Prop. 1974:39 s. 4.

⁵ Prop. 1974:39 s. 4. Se även prop. 1979/80:122 s. 20.

⁶ Prop. 1979/80:122 s. 20.

⁷ Prop. 2022/23:91 s. 20.

⁸ Ds 2003:50 s. 27.

⁹ Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, BYA, *Svar till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap, dir. 2023:143*, den 8 maj 2024.

¹⁰ K-företag var en del av det totalförsvaret som fanns i Sverige under det kalla kriget. K-företagen var företag som hade ingått avtal om att fortsätta sin verksamhet vid kris eller krig.

dagens förutsättningar och att de bevakningsföretag som bedöms vara av vikt för totalförsvaret utses till K-företag.¹¹ I Försvarsberedningens slutrapport anförts även att frågan om att återskapa en modern motsvarighet till det tidigare driftvärnet är något som tagits upp av flera myndigheter. Detta är en fråga som enligt Försvarsberedningen bör utredas vidare.¹²

6.3 Tidigare utredningar

I detta avsnitt redogör vi för tidigare utredningar som berört frågor som på olika sätt kan vara av relevans för polisens skydds- och bevakningsuppdrag.

6.3.1 Utredningar om tillträdesförbud vid vissa skyddsvärda objekt m.m.

Den nu gällande skyddslagen (2010:305) trädde i kraft den 1 juli 2010 och ersatte den tidigare gällande lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Även dessförinnan fanns författningar i syfte att hindra obehöriga tillträden och avbildningar av försvarsanläggningar m.m.¹³ Under åren har kretsen av möjliga skyddsvärda objekt, byggnader och anläggningar som kan omfattas av skyddet utökats från att främst ha avsett krigsmaktens anläggningar till att även avse civila objekt, både i krigstid och i fredstid. De angivna skyddsändamålen har också successivt utökats. I såväl 1990 års lag som den nu gällande skyddslagen anges att syftet med lagstiftningen är att erbjuda ett förstärkt skydd mot hot som t.ex. sabotage och spioneri. I nuvarande lagstiftning omfattas även ett förstärkt skydd mot grovt rån. Den proportionalitetsbedömning som enligt nuvarande lagstiftning alltid ska göras innan beslut om skyddsobjekt fattas gällde också enligt 1990 års lag.

¹¹ Ds 2023:34 s. 170 f. och 230.

¹² Ds 2024:6 s. 197 f. Se även MSB:s rapport *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)*, den 5 maj 2024, s. 90.

¹³ Lagen den 9 maj 1913 (nr 48) och lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m.

Betänkandet *Skyddet för samhällsviktig verksamhet* (SOU 2008:50) låg till grund för den nu gällande skyddslagen. Utredningsuppdragets huvudsyfte var att se över och modernisera lagstiftningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Den nuvarande skyddslagens syfte är enligt förarbetena att ge rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för vissa byggnader, andra anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg (skyddsobjekt).¹⁴ Lagen har därefter i vissa avseenden ändrats och kompletterats, bl.a. genom ändringar till följd av propositionen *Skyddsobjekt och obemannade farkoster* (prop. 2018/19:127) som byggde på betänkandet *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26)¹⁵, vilket medfört att uppräknningen av möjliga skyddsobjekt i skyddslagen utökats i viss utsträckning. Vidare har möjligheten att under höjd beredskap fatta beslut om skyddsobjekt för andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som omfattas av uppräknningen i skyddslagen och som är av betydelse för totalförsvaret, utvidgats till att gälla även under tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Lagändringen har även inneburit att skyddsvakters möjlighet att ingripa mot obemannade farkoster har förstärkts genom att tillträdesförbudet har förtydligats till att uttryckligen omfatta även tillträde som sker med hjälp av sådana farkoster och genom att skyddsvakter getts befogenhet att ingripa mot obemannade farkoster som befinner sig inom, i närheten av eller över ett skyddsobjekt.

6.3.2 Kamerabevakningsutredningen

Den 15 april 2024 lämnade 2023 års kamerabevakningsutredning sitt betänkande *Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter* (SOU 2024:27). Utredningen hade till uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Utredningen skulle också se över intresseavvägningen i kamerabevakningslagen (2018:1200) för att denna bättre skulle svara mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.¹⁶

¹⁴ Prop. 2009/20:87 s. 1.

¹⁵ Prop. 2018/19:127, bet. 2019/20:FöU2, rskr. 2019/20:19.

¹⁶ Dir. 2023:40.

Utredningen hade även i uppdrag att lämna förslag för att underlätta Polismyndighetens hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning samt lämna förslag som innebar att Polismyndigheten i fler fall skulle undantas från kravet på upplysning och rätten till information vid kamerabevakning.¹⁷

Utredningen fann i sin kartläggning att framför allt Polismyndigheten men även andra brottsbekämpande myndigheter har behov av utökade möjligheter att kamerabevaka. Utredningen konstaterade att behovet av att samla in information genom kamerabevakning för att bl.a. möta den ökade organiserade brottligheten och terrorhotet hade ökat kraftigt och att kamerabevakning är ett nödvändigt verktyg för att kunna bedriva en effektiv brottsbekämpning. Vissa problem med dagens lagstiftning beskrevs i betänkandet, däribland att upplysningskravet kunde ställa till problem i den brottsbekämpande verksamheten i fråga om bevakning av obemannede luftfartyg (s.k. drönare) och bevakning som utförs från civila fordon.¹⁸ Utredningen föreslog bl.a. att kravet på tillstånd för kamerabevakning ska avskaffas helt. I syfte att utöka möjligheterna att bedriva kamerabevakning för att bekämpa brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet, föreslog utredningen vidare att det ska göras en särskild intresseavvägning för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet. Utredningen föreslog även utvidgade och nya undantag avseende intresseavvägningen, upplysningskravet och rätten till information som bl.a. skulle medföra att Polismyndigheten i vissa fall kan kamerabevaka med hjälp av drönare och civila fordon utan att behöva upplysa och informera om bevakningen.¹⁹ Den nya regleringen föreslogs träda i kraft den 1 juli 2025. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.3.3 Utredningar om ordningsvakter m.m.

Sedan den 1 januari 2024 gäller lagen (2023:421) om ordningsvakter och förordningen (2023:422) om ordningsvakter. Dessförinnan gällde lagen (1980:578) om ordningsvakter tillsammans med ordningsvaktsförordningen (1980:589). Under den tid 1980 års lag var i kraft gjordes inga större förändringar av regelverket, förutom att

¹⁷ Dir. 2023:182.

¹⁸ SOU 2024:27 s. 21.

¹⁹ SOU 2024:27 s. 23 f.

ordningsvakter fick möjlighet att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstol.²⁰ Ett av syftena med införandet av 1980 års lag var att strama upp användningen av ordningsvakter och införa en begränsning av vilka uppgifter som fick utföras av ordningsvakter. Det hade vid denna tid förts en livlig debatt om vilka befogenheter och uppgifter som en ordningsvakt skulle ha.²¹ Frågan om ordningsvakter var därefter föremål för flera utredningar som inte ledde till någon lagstiftning.²²

- Trygghetsutredningen föreslog i betänkandet *Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan* (SOU 1995:146) bl.a. att användningen av ordningsvakter skulle öka och att ordningsvakter skulle knytas närmare polisen.
- Polisverksamhetsutredningen föreslog i betänkandet *Polisverksamhet i förändring* (SOU 2002:70) bl.a. att ordningsvakter efter förordnande under vissa förutsättningar skulle kunna tas i anspråk för tjänstgöring hos Polismyndigheten och biträda polisen i dess arbete (den s.k. "Ordningsvaktsmodellen").
- I promemorian *Ordningsvakter och väktare* (Ds 2003:50) föreslogs bl.a. ändringar om ordningsvaktens ansvar för att rapportera brott och ordningsstörningar till polisen samt att nattöppna restauranger skulle läggas till i uppräkningslistan av platser där ordningsvakter fick tjänstgöra.²³

I förarbetena till 2023 års lag beskrivs att behovet av att använda ordningsvakter förändrats väsentligt sedan tillkomsten av 1980 års lag om ordningsvakter.²⁴ Regeringen ansåg därför att det behövdes en tydligare och mer ändamålsenlig reglering för användningen av ordningsvakter vilket var bakgrunden till att Ordningsvaktsutredningen tillsattes. I maj 2021 lade Ordningsvaktsutredningen fram sitt betänkande *En ny lag om ordningsvakter m.m.* (SOU 2021:38)

²⁰ Prop. 2022/23:91 s. 18.

²¹ Prop. 1979/80:122 s. 18 f.

²² För en sammanfattning av dessa utredningar, se SOU 2021:38 s. 60.

²³ I Ds 2003:30 föreslogs även ändringar som gällde anställda vid bevakningsföretagen och dessa företags verksamheter. Förslagen gällde bl.a. frågor om länsstyrelsens prövning av auktorisation av bevakningsföretag, att lagen även skulle omfatta entrévärdverksamhet, att länsstyrelserna skulle få direktåtkomst till belastnings- och misstankeregister och att prövningen av "medborgerlig pålitlighet" (registerkontroll enligt säkerhetsklass 3) skulle tas bort i syfte att korta tiden för prövning för godkännande av personal vid bevakningsföretag.

²⁴ Prop. 2022/23:91 s. 1.

som låg till grund för prop. 2022/23:91 och den nu gällande lagen (2023:421) om ordningsvakter. Ordningsvaktsutredningen hade till uppdrag att modernisera och effektivisera regelverket om ordningsvakter och anpassa det till dagens förhållanden. I uppdraget ingick att bl.a. överväga för vilka ändamål ordningsvakter ska kunna användas för ordningshållning och på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet. Utredningen skulle också se över reglerna för ordningsvakternas utbildning.²⁵ Innehållet i den nya lagen beskrivs i propositionen sammanfattningsvis enligt följande:

Ordningsvakter ska få användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet. De ska även ges fler befogenheter, till exempel få transportera vissa omhändertagna personer och förstöra beslagtagna alkohol om värdet är ringa.

En helt ny tillståndsprozess för att använda ordningsvakter införs. Fokus ska vara både behov och ändamålsenlighet. Tillståndsplacen stärker också Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll av ordningsvakter. Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får under vissa förutsättningar återkallas.²⁶

6.3.4 Pliktutredningen

Frågor om Försvarsmaktens personalförsörjningssystem har berörts av ett antal utredningar genom åren och kommer inte att redogöras för närmare i det här betänkandet. Polismyndigheten har emellertid, i fråga om personalbehovet inom området skydd och bevakning under höjd beredskap och krig, hänvisat till vissa resonemang i betänkandet *Totalförsvarsplikt* (SOU 1992:139) varför en sammanfattning av dessa ges här.

År 1991 tillsattes Pliktutredningen, en utredning som skulle se över totalförsvarets personalförsörjning genom pliktssystem. I sitt betänkande berörde utredningen frågor om skydd och bevakning av samhällsviktiga anläggningar och skyddsobjekt. I betänkandet angavs att de anläggningar m.m. som skulle skyddas under beredskap och krig framgick av upprättade förteckningar över tänkta skyddsobjekt som länsstyrelserna och försvarsområdesbefälhavarna hade upprättat. Under tiden betänkandet skrevs pågick en översyn av förteckningarna, men sammantaget uppskattade utredningen att

²⁵ SOU 2021:38 s. 19.

²⁶ Prop. 2022/23:91 s. 1.

det fanns totalt 9 000–10 000 statliga, kommunala och enskilda anläggningar och områden som hade sådan betydelse för den krigsviktiga verksamheten i samhället att de ansågs angelägna att skyddas. En stor del av dessa skulle enligt dåvarande planläggning vara obebakade till följd av att det saknades personal. Personalen (hemvärnspersonal, övrig militär personal, civil personal och poliser) som var avsedd att användas för bevakning i krig uppgick enligt planeringen till cirka 40 000 personer. Behovet av ytterligare bevakningspersonal för landet som helhet uppgick till mellan 50 000 och 75 000 personer. Utredningen ansåg att det även med en sådan förstärkning sannolikt skulle bli nödvändigt att under krig geografiskt föra över bevakningspersonal från skyddsvärda anläggningar i områden där hotet minskade till skyddsvärda anläggningar där hotbilden ansågs större. Även om det konstaterades att befintliga resurser från polisen och bevakningsbranschen skulle kunna tas i anspråk för dessa uppgifter ansåg utredningen att det, med hänvisning till det betydande behovet, låg närmast till hands att ”antingen låta hemvärnet svara för uppgifterna eller att inrätta nya militära bevakningsenheter i arméns organisation med personal speciellt utbildad för detta”.²⁷ Då det senare alternativet förkastats av riksdagen återstod enligt betänkandet alternativet att ge hemvärnet i uppdrag att förbereda sig för den utökade bevakningen, vilket skulle innebära en förstärkning av organisationen.²⁸ Utredningens förslag kom att tillsammans med betänkandet av Utredningen om författningsreglering av totalförsvarspikten²⁹ att ligga till grund för den nya pliktlagstiftningen. Tillämpningen av systemet med totalförsvarspikt har därefter setts över vid flera tillfällen.

²⁷ SOU 1992:139 s. 250.

²⁸ SOU 1992:139 s. 245 f.

²⁹ Utredningen lämnade de två betänkandena SOU 1993:36 och SOU 1993:101.

6.3.5 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

Den 27 juli 2023 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret ska kunna tryggas. I uppdraget ingick bl.a. att

- analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar inom verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap
- analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal
- med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret
- redovisa de åtgärder som krävs och föreslå nödvändiga författningsändringar för att förslagen ska kunna genomföras.³⁰

Utredningen, som lämnade sitt betänkande *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6) i januari 2025, föreslog bl.a. en bred aktivering av civilplikten och att regeringen skulle ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt inom fem prioriterade verksamhetsområden, bl.a. *bevakningsverksamhet*.³¹ För detta område pekades Polismyndigheten ut som ansvarig myndighet.³² Utredningen hänvisade till att frågan om en polisiär förstärkningsresurs utreds i annat sammanhang, men konstaterade samtidigt följande:

[A]tt även om en polisiär förstärkningsresurs inrättas, så kommer en sådan resurs inte att täcka behovet av förstärkningspersonal vid höjd beredskap för sådana uppgifter för skydd och bevakning som inte uppenbart faller inom Polismyndighetens ansvar.³³

³⁰ Dir. 2023:116.

³¹ Det föreslogs därför att bevakningsverksamhet skulle läggas till i listan över de verksamheter där civilplikt får genomföras inom det civila försvaret som finns i punkten A i bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktsförordningen).

³² SOU 2025:6 s. 35, 36, 38 och 438 f.

³³ SOU 2025:6 s. 441.

6.4 Skyddsvärda objekt och verksamheter m.m. – begrepp och definitioner

6.4.1 Samhällsviktig verksamhet m.m.

Begreppet samhällsviktig verksamhet definieras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”.³⁴ Samhällsviktig verksamhet är alltså en verksamhet som upprätthåller eller säkerställer viktiga *samhällsfunktioner*. Samhällsviktig verksamhet bedrivs både i offentlig och privat regi. Till hjälp för att identifiera samhällsviktig verksamhet har MSB tagit fram en exempellista över viktiga samhällsfunktioner. För varje samhällsviktig funktion har myndigheten angett exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer denna funktion. Funktionerna har sorterats in i följande områden:

1. ekonomisk säkerhet,
2. elektroniska kommunikationer och post,
3. energiförsörjning,
4. finansiella tjänster,
5. försörjning av grunddata,
6. hälsa, vård och omsorg,
7. livsmedelsförsörjning och dricksvatten,
8. ordning och säkerhet,
9. räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen,
10. transporter,
11. demokrati och beredskap,
12. förskola, utbildning och forskning,
13. bygg, handel och industri och
14. övriga.³⁵

³⁴ 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

³⁵ MSB, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, utgiven i oktober 2021, reviderad i oktober 2023.

Exempel på samhällsviktiga verksamheter som säkerställer de uppräknade funktionerna är viss infrastruktur, kontanthantering, regional och kommunal primärvård, apotek, individ- och familjeomsorg, avloppsreningsanläggningar, vattenverk, mejerier, dömande verksamhet, kommunal och statlig räddningstjänst, skyddsrum, hamnar, järnvägsstationer, flygplatser, grossistverksamhet, nyhetsredaktioner, skola, förskola m.fl.

Inom sektorn Ordning och säkerhet (punkten 8 i listan ovan) anges "bevakning och fysiskt skydd av samhällsviktig verksamhet" som en viktig samhällsfunktion. Den viktiga samhällsfunktionen beskrivs som en "förmåga att skydda samhällsviktig verksamhet från angrepp och störningar genom fysisk bevakning, exempelvis att bevaka skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet". Som exempel på samhällsviktig verksamhet för att säkerställa funktionen anges "ingripandeverksamhet, tekniska larmsystem och bevakningscentraler".³⁶ Att skydda och bevaka samhällsviktig verksamhet anses alltså i sig som en samhällsviktig verksamhet. Polismyndighetens roll och ansvar för skydd och bevakning av samhällsviktig verksamhet m.m. redovisas närmare i avsnitt 6.7.

Andra begrepp som ibland används är *samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret* och *totalförsvarsviktig verksamhet*. Det förstnämnda begreppet avser sådan samhällsviktig verksamhet som är av sådan betydelse för Sveriges planering och hantering av ett väpnat angrepp att den behöver en högre förmåga och uthållighet för att fortsätta fungera under höjd beredskap och krig. MSB har tagit fram en vägledning som innehåller villkor för offentliga aktörer när de ska identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.³⁷ För det andra begreppet – "totalförsvarsviktig verksamhet" – finns ingen tydlig definition, men MSB har anfört att myndighetens bedömning är att detta begrepp är vidare än det förra och avser samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret inklusive annan verksamhet som inte är samhällsviktig men som tillhandahåller försörjningsviktiga varor och tjänster som är nödvändiga för totalförsvaret.³⁸ Försvarsberedningen har beträffande begreppet "totalförsvarsviktig verksamhet"

³⁶ MSB, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 16.

³⁷ MSB, *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret*, november 2023, s. 8 f.

³⁸ MSB:s webbplats (<https://www.msb.se>) besökt 2024-04-29.

påtalat att frågan om vilken konkret verksamhet som avses med begreppet kan komma att bero på händelseutvecklingen och även påverkas av Sveriges internationella åtaganden inom EU och Nato. Enligt Försvarsberedningen kan med totalförsvarsviktig verksamhet avses t.ex. delar av elförsörjningen, telenäten, olika typer av transporter, finansiella tjänster, försörjningen av nödvändiga varor och tjänster och samhällsekonomin.³⁹

Det pågår även ett arbete i syfte att stärka skyddet av kritisk infrastruktur inom EU genom det s.k. ”CER-direktivet” (Directive on the resilience of critical entities)⁴⁰ som antogs under 2022. Enligt direktivet ska medlemsstaterna identifiera aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster inom ett antal sektorer, bl.a. energi, transport, bankverksamhet, hälso- och sjukvård, dricksvatten, offentlig förvaltning och distribution av livsmedel. Regeringen gav en särskild utredare i uppdrag att föreslå de ändringar av svensk lagstiftning som krävs för att genomföra direktivet. Uppdraget slutredovisades den 18 september 2024 och utredningens betänkande bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴¹

6.4.2 Säkerhetskänslig verksamhet

Säkerhetskänslig verksamhet är enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Både civil och militär verksamhet omfattas. Vilka verksamheter som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet kan ändras över tid beroende på samhällsutvecklingen. Dagens hotbild är mer komplex än tidigare. I dag kan uppgifter om t.ex. viktig civil infrastruktur eller uppgifter om tillverkningssätt och konstruktion av vissa produkter inom tele- och kommunikationsområdet anses vara uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet. Ett uttryck för detta är den ändring av skyddslagen som började gälla den 1 januari 2020⁴² enligt vilken bl.a. verksamheter för posthantering, alarmering, försörjning med livsmedel och andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap, fartyg som

³⁹ Ds 2023:34 s. 103 f.

⁴⁰ Rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna.

⁴¹ SOU 2024:64.

⁴² Prop. 2018/19:127, bet. 2019/20:FöU2, rskr. 2019/20:19.

används för transport av kärnämnen samt vissa militära fordon lades till i uppräknningen av möjliga skyddsobjekt. Som säkerhets-känslig verksamhet anses även sådan verksamhet som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Sverige har ingått internationella säkerhetsskyddsöverenskommelser som gäller i förhållande till ett trettioital länder och bl.a. EU och Nato.⁴³

Säkerhets-känslig verksamhet ska skyddas mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. Den som bedriver säkerhets-känslig verksamhet har enligt lagen en skyldighet att utreda sitt behov av säkerhetsskydd och dokumentera detta i en säkerhetsskyddsanalys samt att vidta säkerhetsskydds-åtgärder i fråga om informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.⁴⁴

Den fysiska säkerheten handlar dels om att förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhets-känslig verksamhet i övrigt bedrivs (2 kap. 3 § 1 säkerhetsskyddslagen), dels om att förebygga skadlig inverkan på sådana områden (2 kap. 3 § 2 säkerhetsskyddslagen). I den andra punkten avses sådan inverkan som utförs i syfte att orsaka skada, dvs. antagonistiska aktiviteter. Hotbilden kan bestå av direkta angrepp t.ex. med sprängmedel, men också av fall där någon obehörig med tekniska hjälpmedel bereder sig insyn i den säkerhets-känsliga verksamheten. Obehörigt tillträde kan också ske med hjälp av obemannade luftfartyg (drönare).

Den fysiska säkerheten kan upprätthållas med personell och teknisk bevakning, eller med en kombination av dessa. Därutöver finns en mängd åtgärder som också kan vidtas t.ex. passersystem för de som är behöriga, tekniskt skydd avseende t.ex. datorer, kommunikationsutrustning eller elförsörjning, larmanordningar, stängsel, grindar eller andra byggnadstekniska åtgärder samt detektorer som kan upptäcka brand, fukt, sprängmedel m.m.⁴⁵

Ytterligare bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1). Säkerhetspolisen har även tagit

⁴³ 1 kap. 1 § och Norman, A., *Säkerhetsskyddslagen*, Karnov (JUNO) kommentaren till 1 kap. 1 §, besökt 2024-04-29.

⁴⁴ 2 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen.

⁴⁵ SOU 2015:25 s. 367 f.

fram ett antal vägledningar i säkerhetsskydd.⁴⁶ Försvarsmakten har också utfärdat föreskrifter om säkerhetsskydd.⁴⁷

6.5 Skyddsobjekt

6.5.1 Skyddsobjekt och skyddsändamål

Skyddsobjekt kan vara byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som kan behöva ett särskilt skydd mot hot i form av sabotage, terroristbrott, spioneri eller röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån (s.k. skyddsändamål). Ett objekt kan också klassas som skyddsobjekt om det behövs till skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.⁴⁸ Det är Försvarsmakten, länsstyrelserna och i vissa fall regeringen som beslutar om skyddsobjekt. Säkerhetspolisen kan även besluta i frågor om skyddsobjekt rörande statsministerns tjänstebostad.⁴⁹

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt beslutas vara skyddsobjekt enligt 4 § skyddslagen:

1. statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,
3. byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller en region har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,
4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet eller för annan verksamhet som innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verk-

⁴⁶ Säkerhetspolisens webbplats (<https://www.sakerhetspolisen.se>) besökt 2024-04-29.

⁴⁷ FFS 2019:2.

⁴⁸ 1 och 2 §§ skyddslagen.

⁴⁹ 2 och 3 §§ skyddsförordningen (2010:523). De särskilda regler som gäller för statsministerns tjänstebostad framgår av 24 a § skyddslagen samt lagen (2014:514) om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder.

samhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt,

5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för
 - fredstida krishantering,
 - elektroniska kommunikationer,
 - posthantering,
 - transporter,
 - alarmering,
 - försvarsindustriella ändamål, eller
 - försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och då även fartyg som används för transport av kärnämnen, och
6. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid höjd beredskap.⁵⁰

Exempel på skyddsobjekt enligt 5 § skyddslagen är bl.a. byggnader eller andra anläggningar och områden som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) disponerar och områden där dessa tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök.

Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddet. Beslutet ska även föregås av en intresseavvägning och den beslutande myndigheten ska så långt det är möjligt se till att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.⁵¹

⁵⁰ 4 § skyddslagen.

⁵¹ 18 § andra och tredje styckena skyddslagen.

Ett beslut om skyddsobjekt enligt skyddslagen gäller tills vidare eller under viss angiven tid.⁵² Bestämmelserna i skyddslagen är i första hand avsedda för att ge permanenta anläggningar och områden m.m. ett förstärkt skydd.⁵³ För skyddsobjekt som Försvarsmakten har rätt att besluta om (5 § skyddslagen) gäller att även områden där bl.a. Försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa får beslutas vara skyddsobjekt.⁵⁴ Det är Försvarsmakten som fattar beslut om att ett område tillfälligt ska vara skyddsobjekt enligt bestämmelsen. En förutsättning är dock att beslutet inte avser längre tid än trettio dygn. I andra fall beslutar länsstyrelsen.⁵⁵ Någon motsvarande möjlighet om att besluta om tillfälliga skyddsobjekt i samband med t.ex. övningar som är av betydelse för det civila försvaret finns inte.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Obemannade farkoster i luft, på land och i vatten omfattas sedan den 1 januari 2020 också av tillträdesförbudet. Det kan också fattas beslut om förbud mot att göra avbildningar, mätningar eller beskrivningar av skyddsobjektet. Den som bryter mot tillträdesförbudet, eller olovligen stannar kvar inom skyddsobjektet, kan dömas för obehörigt tillträde till skyddsobjekt till fängelse i högst två år. Det är också brottsligt att bryta mot förbudet att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet samt att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt.

6.5.2 Bevakning av skyddsobjekt utförs av polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal

För att upprätthålla tillträdesförbudet i skyddslagen får skyddsobjekt bevakas. För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns

⁵² 20 § skyddslagen. Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 4, 5 eller 6 skyddslagen ska dock enligt andra stycket i samma paragraf gälla för en viss tid, längst fem år. Om det är uppenbart att de förhållanden som utgör grund för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå under längre tid, får beslutet ges längre giltighetstid eller gälla tills vidare.

⁵³ Ryding-Berg, S., *Skyddslagen En kommentar*, version 5, (JUNO) kommentaren till 4 §.

⁵⁴ 5 § 2 skyddslagen.

⁵⁵ 2 § skyddsförordningen.

skyddsvakt.⁵⁶ Skyddsvakter som tillhör Försvarsmaktens personal utses efter godkännande från Försvarsmakten.⁵⁷ ”Annan särskilt utsedd personal” utses till skyddsvakter efter godkännande från länsstyrelsen.⁵⁸

Ett godkännande av en skyddsvakt ska gälla för en bestämd tid (som längst fem år) och ska avse en viss anställning, ett visst uppdrag eller tjänstgöring vid vissa skyddsobjekt.⁵⁹

Polismän anses genom sin polisutbildning ha rätt kompetens för att bevaka skyddsobjekt. En polisman kan bevaka ett skyddsobjekt utan att reglerna om skyddsvakt blir tillämpliga, eftersom det ligger i polismannens allmänna uppgift att verka i Sverige enligt polislagen (1984:387).⁶⁰ Skyddsvakter (men alltså inte polismän) måste dock genomgå en särskild utbildning och bedömas som lämpliga för att kunna godkännas som skyddsvakter. För sådana skyddsvakter som ska godkännas av länsstyrelsen finns bestämmelser om utbildning i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter.⁶¹ För militär personal som utsetts till skyddsvakter regleras frågan i Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter.⁶²

Ansvar för att ett skyddsobjekt bevakas vilar på den aktör som äger eller brukar objektet.⁶³ De skyddsobjekt som räknas upp i 4 § skyddslagen bevakas i regel av skyddsvakter som kommer från ett bevakningsföretag och skyddsobjekt enligt 5 § skyddslagen bevakas antingen av skyddsvakter som utsetts av Försvarsmakten eller skyddsvakter som utsetts av länsstyrelsen. Polisens ansvar för bevakning av skyddsobjekt utvecklas närmare nedan i avsnitt 6.7.1 och Säkerhetspolisens ansvar enligt lagen (2014:514) om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder utvecklas i avsnitt 6.8.1. Skyddsvakter behandlas även i avsnitt 6.6.4.

⁵⁶ 9 § första och andra stycket skyddslagen. Se dock paragrafens tredje stycke för undantag som innebär att finsk eller amerikansk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.

⁵⁷ 6 § andra stycket skyddsförordningen och Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter (FFS 2022:3). Militärpolismän är i sammanhanget att anse som polismän och dessa behöver inte utses till skyddsvakt för att kunna bevaka ett skyddsobjekt.

⁵⁸ 6 § första stycket skyddsförordningen.

⁵⁹ 26 § skyddslagen.

⁶⁰ Ryding-Berg, S., *Skyddslagen En kommentar*, version 4B, (JUNO) besökt 2024-02-26.

⁶¹ PMFS 2017:9, FAP 694-1.

⁶² FFS 2022:3.

⁶³ 22 § skyddslagen. Egendom som används som tjänstebostad för statsministern regleras dock särskilt i 24 a § skyddslagen.

6.5.3 Befogenheter att använda tvångsmedel och våld för den som utför bevakning av skyddsobjekt

Bevakning av ett skyddsobjekt kan se olika ut beroende på skyddsobjektets karaktär. För många skyddsobjekt består bevakningen av s.k. rondering, men det förekommer även stationär bevakning. Bestämmelser om bevakningen och om befogenheter för den som bevakar skyddsobjektet finns i 9–17 §§ skyddslagen. Den som bevakar ett skyddsobjekt har enligt dessa bestämmelser bl.a. rätt att begära att en person som vill ha tillgång till skyddsobjektet uppger namn, födelsetid och hemvist, besluta om kroppsvisitation och undersökning av bl.a. fordon, ta föremål i beslag samt ingripa mot obemannade farkoster. Om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften får den som bevakar ett skyddsobjekt avvisa eller avlägsna personer inom eller invid skyddsobjektet. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig har polismannen eller skyddsvakten även behörighet att under vissa i lagen föreskrivna situationer tillfälligt omhänderta personer som t.ex. överträder förbuden i skyddslagen.⁶⁴ Skyddsvakter har inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som en polisman att gripa den som kan misstänkas för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet.⁶⁵ Vid tillämpningen av skyddsvaktens befogenheter enligt skyddslagen gäller även reglerna i rättegångsbalken om gripande⁶⁶ och beslag⁶⁷. Bestämmelserna i polislagen om våld och kroppsvisitation ska också iakttas.⁶⁸ Utöver dessa regler kan de allmänna bestämmelserna om nød och nödvärn i brottsbalken (BrB) komma i fråga även för skyddsvakter.⁶⁹ Om andra medel är otillräckliga och

⁶⁴ 12 § skyddslagen.

⁶⁵ 13 § skyddslagen.

⁶⁶ 24 kap. 7 § rättegångsbalken.

⁶⁷ 27 kap. 4 § rättegångsbalken.

⁶⁸ 10 § första stycket 2, 19 § 1 och 29 § polislagen. Se 6 kap. 1 § PMFS 2017:9, där det finns en uppräkningslista över bestämmelser om skyddsvaktens befogenheter att använda tvångsmedel och våld. Motsvarande bestämmelse för skyddsvakter som tillhör Försvarsmaktens personal finns i 13 § FFS 2022:3. Bestämmelserna innehåller samma hänvisningar, förutom att bestämmelsen för skyddsvakter som utsetts av Försvarsmakten även hänvisar till 10 § första stycket 1 polislagen som ger en polisman, om det kan anses proportionerligt och försvarligt, rätt att använda våld om han eller hon möts med våld eller hot om våld. För skyddsvakter som utsetts av Försvarsmakten finns även i andra stycket en hänvisning till bestämmelserna om användning av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarsmakten.

⁶⁹ 24 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB.

om det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, får även våld användas vid ingripande mot obemannade farkoster.

Skyddsvakter har enligt totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) folkrättslig ställning som kombattanter och är att anse som krigsmän enligt 21 kap. 3 § BrB.⁷⁰

6.5.4 Utrustning för polismän och skyddsvakter som utsetts av länsstyrelsen respektive Försvarsmakten

När det gäller utrustning för de som utför bevakningsuppdrag gäller följande. *Polismän* som utför bevakningsuppdrag kan vara utrustade med batong, handfängsel och skjutvapen. Polisens användning av skjutvapen har nyligen varit föremål för en utredning som har lämnat förslag om att kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen ersätts av en lag.⁷¹ I den föreslagna lagen anges bl.a. i vilka situationer skjutvapen får användas vid utförandet av en tjänsteåtgärd. En förutsättning för att skjutvapen ska få användas är även att andra medel är otillräckliga och att användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

För *skyddsvakter som utsetts av länsstyrelsen* regleras frågor om utrustningen i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter.⁷² Sammanfattningsvis gäller för dessa skyddsvakter att de ska vara utrustade med handfängsel och att de får vara utrustade med gummibatong (5 kap. 1 och 2 §§). Skyddsvakterna får också, efter iakttagande av de villkor som uppställs i 5 kap. 2–10 §§ nämnda föreskrifter, vara utrustade med expanderbar batong, OC-spray (pepparspray), skjutvapen, förstärkningsvapen och använda hund.

För *personal inom Försvarsmakten* som genomför bevakningsuppdrag regleras bevakningen och användningen av skjutvapen i förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarsmakten och i ett antal föreskrifter från Försvarsmakten.⁷³ Sammanfattningsvis gäller enligt dessa regelverk att

⁷⁰ 3 § 2 totalförsvarets folkrättsförordning.

⁷¹ Se Ds 2023:25. Lagen föreslogs träda i kraft den 1 januari 2025, men promemorians förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

⁷² PMFS 2017:9, FAP 694-1.

⁷³ Försvarsmaktens föreskrifter om vaktjänst inom Försvarsmakten (FFS 2010:6), Försvarsmaktens föreskrifter om användande av skjutvapen vid vaktjänst m.m. inom Försvarsmakten (FFS 2010:7) och Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter (FFS 2022:3).

personal från Försvarmakten som förordnats som skyddsvakter och som tjänstgör för bevakning ska vara uniformerad (tjänstedrätt gäller för civila inom Försvarmakten som förordnats som skyddsvakter) och att den får vara utrustad med batong och handfängsel. Till skillnad från skyddsvakter som utses av länsstyrelsen gäller att militär personal som utför bevakningsuppgifter *ska* vara utrustad med skjutvapen.⁷⁴ Denna skillnad motiveras av att hotbilden mot försvarets objekt anses vara högre än för civila objekt.

6.6 Personal som utför skydds- och bevakningsuppdrag

En stor del av skydds- och bevakningsuppdragen utförs av annan personal än polismän, nämligen av olika typer av vakter. Dessa kan vara t.ex. väktare eller ordningsvakter som är anställda av ett bevakningsföretag. Ordningsvakter kan också verka på direkt uppdrag från ett företag eller en myndighet. Nedan följer en kort redogörelse för regleringen gällande bevakningsföretag och olika typer av vakter inklusive en beskrivning av huvudsakliga arbetsuppgifter, befogenheter och skyldigheter, utrustning m.m.

6.6.1 Personal i bevakningsföretag

Med bevakningsföretag avses sådana företag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka bl.a. ”fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant” och ”enskild person för dennes skydd”.⁷⁵ Bestämmelser om bevakningsföretag finns i lagen om bevakningsföretag och i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Bevakningsföretagen får enligt lagen om bevakningsföretag inte bedriva verksamhet utan auktorisation (2 §). Dess personal ska vara godkänd i fråga om laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt (4 §). Länsstyrelsen fattar beslut om auktorisation och är ansvarig för tillsynen över de auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretagen (6 och 8 §§). Det är Säkerhetspolisen som

⁷⁴ Undantag finns för det fall det föreligger särskilda skäl.

⁷⁵ 1 § första stycket 1 och 2 lagen om bevakningsföretag.

genom registerkontroller utför provningen av ”medborgerlig pålitlighet”.

I Polismyndighetens författningssamling finns närmare bestämmelser kring auktorisation, godkännande av personal, utbildning m.m.⁷⁶

6.6.2 Väktare

Rättslig reglering

Väktare är en person som är behörig att utföra bevakning i ett auktoriserat bevakningsföretag. Den rättsliga regleringen avseende väktare finns i

- lagen om bevakningsföretag
- förordningen om bevakningsföretag
- Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10, FAP 573-1)
- de tillfälligt gällande Polismyndighetens föreskrifter om utbildning av väktare med anledning av sjukdomen covid-19 (PMFS 2020:18, FAP 573-2).

Huvudsakliga arbetsuppgifter

Väktare har ofta i uppdrag att bevaka fastigheter, transporter eller annan egendom. De används också ofta som butikskontrollanter. En väktares huvuduppgift är att utföra *bevakning* och väktaren har ingen lagreglerad skyldighet att ingripa vid ordningsstörningar eller om brott begås, även om det är möjligt att sådan skyldighet kan föreligga på en avtalsrättslig grund, t.ex. av väktarens uppdragsavtal. I 10 kap. 1 § PMFS 2017:10 regleras också en skyldighet för väktare som i sitt bevakningsarbete misstänker eller får kännedom om att brott har begåtts mot den som bevakningen avser att skydda, att så snart som möjligt lämna uppgifter till polisen om brottet. I dessa avseenden finns alltså en skillnad mellan väktare och ordningsvakter, eftersom endast ordningsvakter har en allmän rapporteringsskyldighet gentemot Polismyndigheten och en lagregle-

⁷⁶ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal, PMFS 2017:10, FAP 573-1.

rad skyldighet att ingripa mot brott och ordningsstörningar. Detta utvecklar vi närmare i avsnittet om ordningsvakter nedan.⁷⁷

Befogenheter och skyldigheter

Väktare har samma befogenheter att ingripa vid brott och ordningsstörande händelser som allmänheten har. Det innebär att en väktare har rätt att gripa en person som är efterlyst eller en person som påträffas på bar gärning eller flyende fot som har begått ett brott som kan leda till fängelse (s.k. envarsgripande). En väktare har också rätt att skyddsvisitera en gripen person och rätt till nödvärn.⁷⁸ Till skillnad mot allmänheten skyddas dock den som tjänstgör som väktare av reglerna om våld mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman samt våldsamt motstånd som finns i brottsbalken (kap. 17). Det förekommer också att väktare har fått förordnande som ordningsvakter för direkta bevakningsuppgifter, vilket medför att de får samma befogenheter som en ordningsvakt.⁷⁹

I händelse av krig är väktare civila och har inte den folkrättsliga statusen som kombattanter.

Utrustning

Frågor om väktares utrustning m.m. regleras i 9 kap. PMFS 2017:10, FAP 573-1. Sammanfattningsvis gäller att en väktare (efter att ha iakttagit eventuella villkor om tillstånd, utbildning och om att utrustningen används i föreskrivet syfte m.m.⁸⁰) har möjlighet att vara utrustad med följande:

⁷⁷ Sverne Arvill E., Glantz Y., Tonneman L., *Ordningsvakter och väktare samt annan bevakningspersonal m.m.* 2024, s. 228, (JUNO) besökt 2024-05-13.

⁷⁸ Prop. 1979/80:122 s. 19. Det finns också särskilda regler för väktare som utför bevakning enligt fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) samt möjligheter för en väktare att efter samtycke kroppsvisitera personen.

⁷⁹ Detta framgår av 7 § lagen om bevakningsföretag samt 17 kap. 5 § BrB.

⁸⁰ Till bestämmelserna i 9 kap. PMFS 2017:10 finns i bilagorna 7–14 närmare bestämmelser om utrustning, våldsanvändning och vilka utbildningar som krävs för att väktaren ska få medföra utrustningen. För att en väktare ska få använda skjutvapen gäller t.ex. enligt bilaga 12 bl.a. att det ska vara nödvändigt för att fullgöra bevakning 1) av fastighet samt de personer som vistas inom fastigheten om uppdraget avser främmande stats- eller internationell organisations officiella representation i Sverige eller annan till denna knuten organisation, t.ex. handels-, kultur- eller informationscentrum, se lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall,

- handfängsel
- batong
- hund
- skjutvapen
- pepparspray (OC-spray)
- särskild utrustning vid värdetransport.

Utbildning och krav för att bli väktare

Kraven för att bli godkänd som väktare är desamma som gäller för all personal hos auktoriserade bevakningsföretag, nämligen att de vid en prövning uppfyller kraven på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.⁸¹ Till skillnad mot vad som gäller för att bli polis är svenskt medborgarskap inget krav för att kunna bli väktare.

För utbildningen av väktare svarar antingen bevakningsföretagen själva eller särskilda utbildningsföretag. Länsstyrelsen har dock en roll som tillsynsmyndighet över auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag och har även en rätt att inspektera bevakningsverksamheten och utbildningen av väktare.⁸²

6.6.3 Ordningsvakter

Rättslig reglering

En ordningsvakt är en person som har ett förordnande som ordningsvakt och som utför vissa polisiära uppgifter, men som inte är polisman. Ordningsvakter är ofta anställda av ett bevakningsföretag men kan också ha ett personligt uppdrag direkt från någon myndighet eller privat aktör. Det är inte ovanligt att ordningsvakter

2) som sker på uppdrag av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen eller

3) om synnerliga skäl finns och Polismyndigheten, efter ansökan från bevakningsföretaget, beslutat att så får ske.

⁸¹ 4 och 6 §§ lagen om bevakningsföretag.

⁸² 8 och 10 §§ lagen om bevakningsföretag.

arbetar deltid som ordningsvakt vid sidan av en annan anställning eller att de har flera olika uppdragsgivare.⁸³

Regleringen om ordningsvakter finns i lagen (2023:421) om ordningsvakter som tillsammans med förordningen (2023:422) om ordningsvakter trädde i kraft den 1 januari 2024 och ersatte den tidigare lagen om ordningsvakter från 1980. Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12) har också reviderats med anledning av den nya lagen.⁸⁴ Syftet med lagändringen var att anpassa regelverket för ordningsvakter till dagens förhållanden och att skapa förutsättningar för en ökad, mer flexibel användning av ordningsvakter på fler platser och i fler syften. I den nya lagen ges ordningsvakterna vissa ökade befogenheter. Lagen innehåller även bestämmelser om en ny tillståndprocess samt ett utökat krav på utbildning för ordningsvakter.

Huvudsakliga arbetsuppgifter

Ordningsvakter har till uppdrag att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet.⁸⁵ För att ordningsvakter ska få användas krävs (med vissa undantag) att Polismyndigheten har meddelat tillstånd.⁸⁶ Polismyndigheten behöver inte tillstånd för att använda ordningsvakter i den egna verksamheten och det är inte ovanligt att Polismyndigheten använder ordningsvakter för att bistå och avlasta poliser i yttre tjänst i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att främja tryggheten. Polismyndigheten kan både anställa egna ordningsvakter och upphandla tjänsten från bevakningsföretag.⁸⁷

Ordningsvakter tjänstgör ofta vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, i stadskärnor, vid köpcentrum, idrotts-evenemang eller vid serveringar med alkoholtillstånd m.m. De kan också arbeta med att genomföra säkerhetskontroller vid t.ex. domstolar eller offentliga sammanträden. Ordningsvakter tjänstgör även i t.ex. Stockholms tunnelbana. I det brottsförebyggande uppdraget

⁸³ Prop. 2022/23:91 s. 19.

⁸⁴ Föreskrifter om ändring i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:12, FAP 670-1) om ordningsvakter, finns i PMFS 2022:13, FAP 670-1 samt PMFS 2023:18, FAP 670-1.

⁸⁵ 2 § lagen om ordningsvakter.

⁸⁶ 3–8 §§ lagen om ordningsvakter.

⁸⁷ Sverne Arvill E., Glantz Y., Tonneman L., *Ordningsvakter och väktare samt annan bevakningspersonal m.m.*, 2024, s. 35, (JUNO) besökt 2024-05-13.

ingår att observera händelser och rapportera dessa till Polismyndigheten. Inom ramen för det trygghetsskapande arbetet ingår att vara närvarande på olika platser men också att arbeta relationsskapande med de som bor i lokalsamhället.⁸⁸

Befogenheter och skyldigheter

En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten.⁸⁹

En ordningsvakt ska också hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör verksamheten och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom samt inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring hos Polismyndigheten.⁹⁰ En ordningsvakt har således både lydnads- och rapporteringsplikt gentemot Polismyndigheten.

Ordningsvakter är den kategori av vakter som står polisen närmast och samverkan dem emellan har ökat de senaste åren. Polismyndigheten har t.ex. numera byggt upp ett system med ordningsvaksansvariga, ordningsvaktssamordnare och kontaktpoliser över hela landet.⁹¹ Nova, som är det it-stöd som ordningsvakter sedan ett par år tillbaka använder sig av för att göra en tjänstgöringsanmälan och rapportera in ordningsstörningar etc. till Polismyndigheten, har också vidareutvecklats.⁹² Tanken är att polismän i yttre tjänst via systemet bl.a. ska kunna se var en viss ordningsvakt tjänstgör och om det t.ex. är för få ordningsvakter på ett visst ställe.⁹³ Det förekommer även till viss del sampatrullering med både Polismyndigheten och ordningsvakter.

Bestämmelser om ordningsvakters befogenheter finns i ett antal lagar som räknas upp i 16 § lagen om ordningsvakter. Den rätt som allmänheten har att ingripa mot brott eller ordningsstörningar och som redogörs för i avsnittet om väktare ovan gäller även för ordningsvakter (nödvarn, envarsgripande och skyddsvisitation). En ordningsvakt har därutöver rätt att använda våld i vissa utpekade situationer. En förutsättning för att våld ska få användas är att ord-

⁸⁸ Prop. 2022/23:91 s. 29 f.

⁸⁹ 13 § lagen om ordningsvakter.

⁹⁰ 14 § lagen om ordningsvakter och 7 § förordningen om ordningsvakter.

⁹¹ Prop. 2022/23:91 s. 19.

⁹² Prop. 2022/23:91 s. 21.

⁹³ SOU 2021:38 s. 94 och 102.

ningsvakten möts av motstånd. Sammanfattningsvis har en ordningsvakt begränsade polisiära befogenheter, innefattande bl.a. följande.

- En ordningsvakt kan ingripa för att avvärja brott samt avvisa, avlägsna eller omhänderta en person som genom sitt uppträdande stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen enligt 13 § polislagen.
- En ordningsvakt kan utföra kroppsvisitation i samband med envarsgripande, omhändertagande eller avlägsnande av en person. Kroppsvisitation får även utföras inom ramen för vissa av ordningsvakternas särskilt reglerade uppdrag, t.ex. säkerhetskontroll i domstol. En ordningsvakt kan under vissa förutsättningar även annars med stöd av samtycke kroppsvisitera personer t.ex. vid insläpp till fotbollsmatcher eller andra evenemang.
- En ordningsvakt kan utföra omhändertaganden enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. och under vissa förutsättningar ta alkoholhaltiga drycker i beslag med stöd av lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

I händelse av krig är ordningsvakter civila och har inte den folkrättsliga statusen som kombattanter.

Utrustning

En ordningsvakt ska vara utrustad med handfängsel och batong.⁹⁴ Efter särskilt beslut från Polismyndigheten kan en ordningsvakt även använda skjutvapen (krävs synnerliga skäl) och hund (krävs särskilda skäl).⁹⁵ För att en ordningsvakt ska få använda några andra hjälpmedel avsedda för våldsanvändning än dessa (t.ex. pepparspray) krävs att det föreligger särskilda skäl och att Polismyndigheten beslutat om undantag från bestämmelserna i PMFS 2017:12.⁹⁶

⁹⁴ 9 kap. 2 § PMFS 2017:12, FAP 670-1.

⁹⁵ 9 kap. 5 och 6 §§ PMFS 2017:12, FAP 670-1.

⁹⁶ 9 kap. 11 § och 10 kap. 1 § PMFS 2017:12, FAP 670-1.

Utbildning och kraven för att bli ordningsvakt

Polismyndigheten ansvarar för tillsynen och utbildningen av ordningsvakter. Det är också Polismyndigheten som är ansvarig för förordnanden av ordningsvakter. För att förordnas som ordningsvakt krävs att personen

- har fyllt 20 år
- har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt
- att han eller hon, med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter, är lämplig för uppdraget.⁹⁷

Den som är anställd som polisman eller tjänstgör som militärpolisman får inte förordnas som ordningsvakt. Det krävs inte svenskt medborgarskap för att en person ska få förordnas till ordningsvakt.

6.6.4 Skyddsvakter

Skyddsvakter är en särskild typ av vakt som har till uppgift att bevaka skyddsobjekt.⁹⁸ I avsnittet om skyddsobjekt ovan redogörs närmare för dessa. Sammanfattningsvis har dessa vakter inom ramen för sitt uppdrag vidare befogenheter än t.ex. en ordningsvakt eller väktare. De har även en möjlighet att verka mot obemannade farkoster (drönare). För att förordnas som skyddsvakt finns inte något formellt krav på att personen har svenskt medborgarskap, även om det kan krävas av vissa arbetsgivare eller för vissa uppdrag. Skyddsvakter är den enda vaktkategori som i händelse av krig har den folkrättsliga statusen som kombattanter.

⁹⁷ 9 § lagen om ordningsvakter.

⁹⁸ Regler om skyddsvakter finns i skyddslagen, skyddsförordningen, Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter (PMFS 2017:9, FAP 694-1) och tillfälligt gällande Polismyndighetens föreskrifter om utbildning av skyddsvakter med anledning av sjukdomen covid-19 (PMFS 2020:19, FAP 694-2). Bestämmelser om skyddsvakter som tillhör Försvarsmaktens personal finns i Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter (FFS 2022:3).

6.6.5 Övriga vakter

Slutligen finns en rad andra vaktyrken som har till uppgift att bevaka eller övervaka vissa platser, utöva tillsyn inom vissa områden, eskortera transporter m.m. Exempel på sådana vakter är t.ex. sjöfarts- och hamnskyddskontrollanter, flygplatskontrollanter, naturvårdsvakter, arrestantvakter, parkeringsvakter, fiske- respektive jakttillsynsmän och vägtransportledare.

En verksamhet kan också sköta sin bevakning med hjälp av sin egenanställda personal. För dessa gäller samma rättsliga möjligheter att ingripa som de som gäller för allmänheten.⁹⁹ Inom vissa verksamheter finns också specialregleringar om särskilda befogenheter för tjänstemän t.ex. inom Kustbevakningen.

6.7 Polismyndighetens bevakningsuppdrag

I det här avsnittet beskriver vi att Polismyndigheten inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ägnar sig åt en mängd uppgifter inom området skydd och bevakning. Utöver de uppgifter som redogörs för i detta avsnitt ansvarar Polismyndigheten även för vissa skydds- och bevakningsuppdrag som är kopplade till Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag, som vi kommer att behandla närmare i avsnitt 6.8.2.

6.7.1 Skydd och bevakning ingår i Polismyndighetens grunduppdrag

I Polismyndighetens grunduppdrag ingår skydd och bevakning i olika omfattning i flera olika sammanhang. I myndighetens årsredovisning för 2022 återfinns övervakningsverksamheten både inom den brottsförebyggande verksamheten och inom den trygghetsskapande verksamheten.

Inom ramen för Polismyndighetens brottsförebyggande uppdrag utför myndigheten skydds- och bevakningsverksamhet bl.a. i samband med avspärrningar vid olyckor, terrorhändelser eller andra brottsplatser. Sådan övervakning utförs ofta i samverkan med väktare

⁹⁹ Ryding-Berg, S., *Säkerhetsskydd Bestämmelser om säkerhetsskydd för enskilda och för det allmänna*, 2016, s. 31 f., (JUNO) besökt 2024-05-07.

eller ordningsvakter. Ett annat exempel är skyddsspaning vid t.ex. en allmän sammankomst som har en viss hotbild riktad mot sig. Det senaste årens gängkonflikter har också medfört ett ökat behov av uppsökande verksamhet, patrullering och synlig närvaro i lokalsamhällena.¹⁰⁰

Skydd och bevakning kopplat till Polismyndighetens ansvar för att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten inom den trygghetsskapande verksamheten kan avse vissa områden eller vissa objekt. Områdesbevakningen syftar bl.a. till att övervaka områden och platser vid sådana tillfällen då risken för brott eller andra störningar är särskilt påtaglig. Det kan t.ex. handla om att upprätthålla gatufriden eller att underlätta framkomligheten för fordonstrafik. Till myndighetens bevakning av objekt hör t.ex. bevakning vid demonstrationer och bevakning i samband med statsbesök. Yttre övervakning betraktas av myndigheten som preventiv övervakning. Sådan övervakning som innebär en ”oförutsedd störning i den planerade yttre övervakningstjänsten” brukar av Polismyndigheten hänföras till begreppet uttryckningsverksamhet. Hit hör även fall då polisen frånträder den planerade övervakningsuppgiften på grund av att polisen ingriper i en situation på eget initiativ.

Övervakningen kan utföras genom patrullering, med hjälp av kontroller (t.ex. inom trafiken) och i viss utsträckning även med hjälp av kameraövervakning, t.ex. genom användning av obemannade luftfartyg (drönare).

I Polismyndighetens ansvar för övervakning ingår även annan övervakning såsom jakt- och fisketillsyn, övervakning av naturskyddsområden och gränsövervakning.¹⁰¹ Polisen har inget självständigt uppdrag att bevaka skyddsobjekt eller byggnader och andra platser eller objekt som utgör samhällsviktig verksamhet. I instruktionen för Polismyndigheten anges dock att Polismyndigheten ska ha en god planläggning när det gäller säkerheten för viktigare objekt, liksom inför och vid särskilda händelser.¹⁰²

¹⁰⁰ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹⁰¹ Munck, J., Sverne Arvill E., *Polislagen En kommentar*, 2023, (JUNO) besökt 2023-04-25.

¹⁰² 2 § 5 förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Till övriga skydds- och bevakningsuppgifter som ligger på Polismyndigheten hör bl.a. Polismyndighetens brottsoffer- och person-säkerhetsverksamhet (BOPS).¹⁰³ BOPS finns i samtliga polisregioner och ansvarar för att ge stöd till utsatta brottsoffer. BOPS kan erbjuda personskydd till den som är hotad och samverka med andra delar av polisen där det behövs särskilda insatser rörande brottsofferstöd eller personskydd. Slutligen har Polismyndigheten även ansvar för bevakning av ambassader enligt Wienkonventionen¹⁰⁴. Platsbevakning vid ambassader utförs antingen av poliser eller genom att polisen anlitar väktare.¹⁰⁵

Polismyndighetens roll i skydd och bevakning av samhällsviktig verksamhet

Nyttjaren eller ägaren är som utgångspunkt ansvarig

Som framgått i tidigare avsnitt vilar det grundläggande ansvaret för att bevaka skyddsobjekt, annan samhällsviktig verksamhet eller säkerhetskänslig verksamhet m.m. inte på Polismyndigheten, utan på den som äger eller brukar objektet. Denna utgångspunkt gäller både under kriser som uppkommer i fred när samhället är hårt anslätt och under höjd beredskap och krig. Ett resultat av denna ordning är att Polismyndigheten ansvarar för bevakningen av sina egna byggnader, anläggningar och områden som används som eller är avsedda för polisverksamhet och som är skyddsobjekt. Denna tjänst upphandlas i dag av Polismyndigheten och utförs av bevakningsföretag. Det uppställs inga hinder i skyddslagen mot att polisen bevakar även andra skyddsobjekt än sina egna, men eftersom det är objektsägarens ansvar åligger det dock inte Polismyndigheten att bevaka dessa i annat fall än då det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (detta utvecklar vi närmare i kommande avsnitt). Polismyndigheten skulle därför kunna utföra viss bevakning om det är påkallat av en särskild anledning (t.ex. en hotbild, lägesbild eller tidsaspekt).¹⁰⁶ Det finns inte heller några for-

¹⁰³ Se 2 a § polislagen, förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. samt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete PMFS 2016:31, FAP 480-1.

¹⁰⁴ 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1).

¹⁰⁵ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹⁰⁶ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

mella hinder mot att Polismyndigheten medverkar vid skydd och bevakning av sådana skyddsobjekt som räknas upp i 5 § skyddslagen, även om denna uppgift som utgångspunkt vilar på Försvarsmakten.

Polismyndigheten ska bidra till skyddet av samhällsviktig verksamhet

När det gäller skydd av skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet som inte tillhör Polismyndigheten ansvarar myndigheten som utgångspunkt för att genom polisinsatser kunna hantera antagonistiska angrepp eller annan brottslighet i anslutning till dessa objekt och verksamheter.¹⁰⁷ I *Polismyndighetens riktlinjer för beredskapsplanering* beskriver myndigheten sitt ansvar enligt följande. Polisregionerna ska ha förmåga att bidra till skyddet av samhällsviktig verksamhet och tillhörande kritisk infrastruktur som finns inom respektive polisregion. I första hand avser ansvaret kärntekniska anläggningar, hamnar och flygplatser. Dammar, vattenverk, ställverk och järnvägsstationer är andra exempel på sådan infrastruktur. I syfte att förbereda polisinsatser vid misstänkt allvarlig brottslighet kring sådan verksamhet ska polisregionerna upprätta s.k. objektsplaner och objektskort. När dessa tagits fram ska personalen utbildas och planerna övas.¹⁰⁸ Objektskorten används också som ett stöd vid prioritering av Polismyndighetens verksamhet. Vid en kris eller i en sådan situation som kan föreligga innan en beredskapshöjning kan enligt myndigheten misstänkt allvarlig brottslighet och behovet av skydd och bevakning förväntas öka, vilket utvecklas närmare i avsnitt 6.7.2.¹⁰⁹

Polismyndigheten är, som vi tidigare nämnt, också sektorsansvarig myndighet för sektorn Ordning och säkerhet. Beredskapssektorn ansvarar bl.a. för den samhällsviktiga funktionen ”skydd och bevakning”. Sektorsansvaret innebär att sektorn ska bidra till förmåga att skydda samhällsviktig verksamhet från angrepp och störningar genom fysisk bevakning, t.ex. genom att bevaka och fysiskt skydda skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet. I den samhällsviktiga verksamheten som upprätthåller eller säker-

¹⁰⁷ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹⁰⁸ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, och *Polismyndighetens riktlinjer för beredskapsplanering*, PM 2021:27, den 27 oktober 2021, s. 7.

¹⁰⁹ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

ställer samhällsfunktionen skydd och bevakning ingår bl.a. ingripandeverksamhet, tekniska larmsystem och bevakningscentraler.

Sammanfattningsvis gäller alltså att Polismyndigheten kan utföra uppgifter inom området skydd och bevakning i fråga om skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet – i den utsträckning det faller inom myndighetens ansvar för att t.ex. upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller att förhindra brott m.m. I praktiken innebär detta att Polismyndigheten kan utföra bevakningsuppgifter i t.ex. brottsförebyggande syfte, men att myndigheten framför allt ansvarar för att ingripa om störningar inträffar. En verksamhets övriga bevakningsbehov (t.ex. av att ha en vakt på plats mer eller mindre permanent eller av att sätta upp stängsel eller installera larmanordningar) får ombesörjas av den som äger eller nyttjar en viss byggnad eller anläggning, t.ex. genom att anlita ett bevakningsbolag.

6.7.2 Behov och utgångspunkter

Försvarsberedningen har i sin rapport *Motståndskraft* gjort bedömningen att ”höjd beredskap och krig, men även gråzonsproblematik i fredstid, kommer att kräva omfattande polisresurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet”. Försvarsberedningen bedömde att Polismyndigheten har begränsade polisiära resurser för en sådan omfattande bevakning och att polisen av den anledningen måste kunna förstärkas.¹¹⁰ Även MSB har anfört att det är sannolikt att omfattningen och inriktningen av bl.a. Polismyndighetens uppgifter kommer att utökas under höjd beredskap och krig och pekat på att bevakningen av skyddsobjekt kan komma att bli en omfattande uppgift.¹¹¹

Utredningens bedömning är att det är svårt att teckna en mer detaljerad bild av antalet skyddsvärda objekt och omfattningen av behovet av skydd och bevakning för dessa objekt inför och under krig. Det är också vanskligt att närmare ange vad det förväntade

¹¹⁰ Ds 2017:66 s. 155. I regeringens proposition *Totalförsvaret 2025–2030* (prop. 2024/25:34) skriver regeringen att polisen, i händelse av krig, får tillkommande uppgifter, bl.a. att skydda och bevaka skyddsobjekt och annan totalförsvarsviktig verksamhet. Regeringen återger även Försvarsberedningens bedömning om att det finns behov av en polisiär förstärkningsresurs i höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen uttalar sig dock inte själv i frågan om hur behovet av polisiära resurser för en sådan uppgift förväntas se ut, eller hur ett sådant behov förhåller sig till polisens befintliga resurser, utan hänvisar till att vår utredning ska se över frågan.

¹¹¹ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2022/01209/SSK), s. 101.

ökade skyddsbehovet skulle innebära för Polismyndighetens del. Utifrån nedanstående genomgång av uppgifter som vi inhämtat från framför allt Polismyndigheten och bevakningsbranschen, instämmer dock utredningen i den bild som bl.a. Försvarsberedningen har beskrivit om att det i händelse av kris eller i en krigssituation kommer att krävas omfattande polisiära resurser för skydd och bevakning av skyddsobjekt och andra samhällsviktiga verksamheter och att Polismyndigheten har begränsade polisiära resurser för att klara en sådan bevakning.¹¹²

Verksamheter i behov av skydd

Utifrån vad utredningen kunnat utröna saknas en samlad bild över sådan samhällsviktig verksamhet som skulle kunna vara i behov av skydd och bevakning vid höjd beredskap och krig. MSB:s definition av samhällsviktig verksamhet är bred och även om det förekommer regional samverkan mellan polis, militär och länsstyrelser i syfte att lista skyddsvärda anläggningar, saknas närmare vägledning och definitioner till stöd för bedömningen av vilka objekt som är skyddsvärda och bör omfattas av listorna. Det finns inte heller någon samlad bild av hur många skyddsobjekt med civil anknytning (dvs. sådana som regleras i 4 § skyddslagen) som finns i Sverige. Enligt vad utredningen erfar rör det sig uppskattningsvis om några tusen skyddsobjekt i hela landet. En minoritet av dessa har ett så högt skyddsvärde att de har betydelse för Sveriges säkerhet (dvs. att det är fråga om säkerhetskänslig verksamhet). Hur omfattande skydd som behövs i det enskilda fallet bedöms av ägaren eller nyttjaren av objektet och det görs ingen uppföljning eller utförs någon tillsyn av länsstyrelserna huruvida skydds- och bevakningsåtgärderna är relevanta eller tillräckliga utifrån hotbilden eller situationen i övrigt. (För verksamheter som även bedriver säkerhetskänslig verksamhet genomför dock bl.a. Säkerhetspolisen tillsyn i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftningen.) Det finns inte heller något krav på att en ansökan om skyddsobjekt ska åtföljas av en analys om skyddsvärden, utformning av skydd, nödvändig bevakning etc. Detta medför att myndigheternas möjlighet att bedöma vilka skyddsobjekt som kan vara i behov av stöd från t.ex. polisen är begränsad. I Polismyndig-

¹¹² Ds 2017:66 s. 154 och Ds 2023:34 s. 237 f.

hetens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter¹¹³ framgår att länsstyrelserna ska upprätta en förteckning över de civila skyddsobjekten inom länen och att den ska delges berörda myndigheter.¹¹⁴ Detta ansvar återspeglas dock inte i de regelverk som styr länsstyrelsernas arbete. I praktiken saknas därför ofta en sådan förteckning. Vissa av de uppräknade uppgifterna är inte heller sådana som länsstyrelsen har, då de som nämnts ovan inte ingår i underlaget som länsstyrelserna har till grund för beslutet om skyddsobjekt. Det står emellertid klart att både antalet objekt som behöver skydd och bevakning och omfattningen av det skydd och den bevakning som efterfrågas förväntas att öka i situationer med en ökad hotbild i samhället. För skyddsobjekt gäller t.ex. vid höjd beredskap (eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap) att även andra byggnader, anläggningar och områden än de som anges i 4 och 5 §§ skyddslagen som anses vara av betydelse för totalförsvaret kan beslutas vara skyddsobjekt. Ett sådant beslut fattas enligt 3 § skyddsförordningen (2010:523) av länsstyrelsen i det län där objektet finns. Under samma förhållanden får även Försvarsmakten fatta beslut om att lok eller järnvägsvagnar ska vara skyddsobjekt. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka byggnader, anläggningar och områden som med stöd av första stycket får beslutas vara skyddsobjekt och vad som då särskilt ska gälla.¹¹⁵

Slutligen kan också noteras att säkerhetskänslig verksamhet till stor del bedrivs i lokaler som inte har status som skyddsobjekt. Samma sak gäller även för annan samhällsviktig verksamhet såsom t.ex. sjukvård, anläggningar för avloppshantering m.m. Sådana verksamheter utgör ytterligare kategorier av objekt som skulle kunna vara i behov av skydd och bevakning i händelse av höjd beredskap och krig.

¹¹³ PMFS 2017:9, FAP 694-1.

¹¹⁴ Av förteckningen bör enligt 9 kap. 1 § PMFS 2017:9, FAP 694-1 följande framgå:

- typ av anläggning och anläggningens betydelse,
- geografiskt läge,
- ägare/nyttjare och
- behov av resurser för skydd.

¹¹⁵ 6 § skyddslagen.

Tillgängliga resurser

Personella resurser inom Polismyndigheten

Inom Polismyndighetens verksamhet fanns vid utgången av 2023 knappt 23 000 poliser anställda.¹¹⁶ Som beskrivits i avsnitt 6.7 ingår skydd och bevakning som en del av många av Polismyndighetens ordinarie arbetsuppgifter. Myndigheten har inte kunnat redovisa några övergripande uppgifter om hur stora personella resurser inom myndigheten som behövs för skydds- och bevakningsuppdrag i fredstid (inklusive vid kriser) eller någon uppskattning om hur resurskrävande arbetsuppgiften förväntas bli inför eller under ett krig. Polismyndigheten har förklarat att sådana bedömningar inte kan göras utifrån den händelsestyrda verksamhet som polisiär verksamhet är. De s.k. objektskort och objektsplaner som tas fram för samhällsviktig verksamhet inom regionerna och som Polismyndigheten har till stöd vid ingripanden används främst som ett underlag för att bedöma vilken förmåga som kan vara aktuell och inte för att kunna bedöma antalet resurser.¹¹⁷ Vilka personalresurser som ska avdelas för skydds- och bevakningsuppgifter avgörs av polisregionerna själva utifrån en prioritering av behovet vid eventuell händelse i förhållande till övrig samtidigt pågående verksamhet. Bedömningarna sker alltså på regional nivå. De ska dock göras utifrån vad som centralt har bedömts vara samhällsviktig verksamhet inom Polismyndigheten – en bedömning som i sin tur ska harmonisera med 21 § förordningen om statliga myndigheters beredskap, dvs. att verksamheten inom beredskapsmyndigheterna vid händelse av höjd beredskap i första hand ska inriktas på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Detta skulle kunna innefatta skydd och bevakning av vissa verksamheter i vissa situationer. Exempelvis skulle ett angrepp på en viss verksamhet som kan utgöra ett hot mot befolkningens livsmedelsförsörjning kunna anses prioriterat.

Sammanfattningsvis har utredningen inte kunnat få fram några närmare uppgifter om hur många poliser som enligt Polismyndighetens uppfattning behövs för att utföra uppgifter inom området ”skydd och bevakning”, vare sig det gäller fredstid eller vid krig. Skydds- och bevakningsuppgiften ingår dock i Polismyndighetens

¹¹⁶ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 96.

¹¹⁷ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar på kompletterande frågor*, den 13 mars 2024.

beredskapsplanering och kan beroende på hotbild m.m. ses som prioriterad.

Personella resurser inom bevakningsbranschen

Inom den svenska bevakningsbranschen verkar cirka 300 företag med totalt cirka 25 000 anställda, varav cirka 22 500 arbetar som olika former av vakter, kontrollanter eller tillsynsmän. Enligt uppgifter från Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA)¹¹⁸ bedöms antalet vakter inom de olika yrkeskategorierna uppgå till det antal som anges nedan. Av dessa är cirka 11 procent ianspråktaga av annan verksamhet (främst Försvarsmakten) vid höjd beredskap och krig.

- Antalet *väktare* uppgår till cirka 21 500 personer. Många av dessa arbetar även som ordningsvakter, skyddsvakter eller kontrollanter. Cirka 9 000 personer uppskattas ha väktaruppgifter som huvudsaklig sysselsättning.
- Antalet *ordningsvakter* uppgår till cirka 6 300–6 400 personer, varav cirka 4 500 personer är anställda i ett auktoriserat bevakningsföretag och cirka 1 800–1 900 personer är s.k. frilansande ordningsvakter.¹¹⁹
- För antalet *skyddsvakter* finns inga offentliga uppgifter.¹²⁰
- Antalet *luftfartskontrollanter* uppgår till cirka 800–1 000 personer.
- Antalet *sjöfarts- och hamnskyddskontrollanter* uppgår till cirka 200 personer.
- Antalet *larmoperatörer/operatörer vid larmcentraler* uppgår till cirka 400–700 personer.

¹¹⁸ BYA drivs av bevakningsföretagen genom arbetsgivarorganisationen Säkerhetsföretagen och Svenska Transportarbetareförbundet.

¹¹⁹ Enligt uppgift från Polismyndigheten (e-post den 5 juni 2024) har antalet förordnade ordningsvakter varierat över åren. 2016 fanns cirka 4 500 förordnade ordningsvakter. Antalet ökade därefter varje år fram till 2020 då antalet uppgick till cirka 8 500 personer. Efter 2020 har antalet sjunkit varje år och per den 4 juni 2024 fanns 6 171 förordnande ordningsvakter.

¹²⁰ Uppgiften om hur många förordnande skyddsvakter det finns omfattas av sekretess. Tillgången till de olika typerna av vakter är större i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö, även om vakterna finns representerade över hela Sverige.

- Inom olika *stödfunktioner* arbetar cirka 2 500 personer.¹²¹

Behov av polismän och annan bevakningspersonal i kris, höjd beredskap och krig

En resurskrävande uppgift även i fred

Bevakning är till sin natur en mycket resurskrävande arbetsuppgift, vilket kan belysas av följande exempel som Polismyndigheten lämnat. För ett bevakningsuppdrag med en polispatrull (två polismän) dygnet runt i en vecka skulle det krävas 19 tjänstgörande polismän dedikerade för det enskilda uppdraget.¹²²

MSB:s regeringsuppdrag om behov av personalförsörjningar

Det är svårt att få en mer detaljerad bild över tillgängliga resurser och hur behovet av skydd och bevakning förändras i kris och vid höjd beredskap och krig. Detta kan illustreras av MSB:s redovisning av ett regeringsuppdrag, enligt vilket MSB skulle översiktligt bedöma och redovisa behovet av personalförsörjningar inom dåvarande bevakningsansvariga myndigheter (numera används i stället begreppet "beredskapsmyndigheter") och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig.¹²³ Behovet av bevaknings- och skyddspersonal var ett av de områden som ingick i MSB:s bedömning. Som underlag för bedömningen hade ett frågeunderlag skickats ut till berörda aktörer. MSB fann dock att det utifrån inkomna analysunderlag inte gick att ge något "heltäckande svar när det gällde vilket behov av personalförstärkningar som kommer att uppstå vid höjd beredskap och ytterst krig". MSB fann dock att det av underlagen ändå gick att utläsa att stora personalbehov kan komma att uppstå inom ett antal områden, bl.a. avseende "bevaknings- och skyddspersonal". Inom detta område hade flera myndig-

¹²¹ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024. Enligt Länsstyrelsens nationella tillsyn av auktoriserade bevakningsbolag under perioden 2018–2019, slutrapport 2020-03-30, anges att det vid denna tid fanns 284 auktoriserade bevakningsföretag och cirka 35 000 personer som godkänts för anställning i auktoriserade bevakningsföretag i Sverige.

¹²² Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹²³ MSB, *Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig*, *Svar på regeringsuppdrag Ju2021/02771*, 2022-04-29, ärende 2021-08640-55.

heter uppgett att de bedömde att anläggningar och andra slags platser kommer att behöva skydd och bevakning i en omfattning som ”vida överstiger” behoven i fredstid. MSB konstaterade att det till följd av nämnda brister i inkomna underlag, inte var möjligt att ge någon exakt siffra på mängden bevaknings- och skyddspersonal, men att det borde vara rimligt att anta att det rör sig om personalförstärkningsbehov på åtminstone flera tusen personer.¹²⁴ MSB uttalade sig inte i fråga om behovet av polismän inom området skydd och bevakning, utan endast i fråga om bevaknings- och skyddspersonal.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (se avsnitt 6.3.5) har också redogjort för sin analys av behovet av personalförstärkningar vid höjd beredskap, bl.a. inom sektorn Ordning och säkerhet. Utredningen har beskrivit att merparten av verksamheterna inom sektorn bedrivs av statliga myndigheter, men att verksamhet inom säkerhets- och bevakningsbranschen nästan uteslutande bedrivs av privata företag.¹²⁵ Utredningen har fått in underlag från samtliga beredskapsmyndigheter inom sektorn (inhämtat och sammanställt av Polismyndigheten) och från Migrationsverket. Enligt utredningen har behov av personalförstärkning för skydd och bevakning även förts fram i de underlag som utredningen hämtat in från andra beredskapssektorer. Utifrån inkomna underlag gjorde utredningen bedömningen att personalbehoven inom sektorn Ordning och säkerhet kommer att öka vid höjd beredskap och att de största behoven av personalförstärkning kommer att uppstå inom området skydd och bevakning. Behovet av tillkommande personal för skydd och bevakning bedömdes öka kraftigt vid höjd beredskap och uppgår enligt utredningen till åtminstone tusentals personer, kanske ännu fler. Utredningen bedömde att personalförstärkningar behöver tillföras utifrån för att tillgodose de ökade behoven och att det behöver finnas en möjlighet att krigsplacera totalförsvarspliktiga för bevakningsuppgifter i

¹²⁴ MSB, *Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig*, s. 7.

¹²⁵ SOU 2025:6 s. 439.

det civila förvaret. Bevakningsbranschen konstaterades därvid ha en viktig roll.¹²⁶

*Polismyndighetens och bevakningsbranschens bedömning
av personalbehov inom bevakningsbranschen*

Beredskapssektorn Ordning och säkerhet har identifierat ett antal samhällsviktiga verksamheter för vilka personalbehoven uppges vara stora vid höjd beredskap. En av dessa är bevakning och fysiskt skydd av samhällsviktig verksamhet, för vilken sektorn har konstaterat att behoven kommer att vara stora både inom polisen och inom den övriga bevakningsbranschen.¹²⁷

Bevakningsbranschen (genom BYA) har under våren 2024 med anledning av ett projekt inom Polismyndigheten gjort en bedömning av behovet av personal inom bevakningsbranschen inför och under höjd beredskap.¹²⁸ Enligt bedömningen kommer behovet av skydd och bevakning i dessa situationer att öka markant. Uppskattningen är gjord utifrån uppgifter som inhämtats från ett antal bevakningsföretag, anläggnings- och objektsägare som upphandlar bevakningstjänster och beredskapsmyndigheterna inom sektorn Ordning och säkerhet. För branschens samtliga yrkeskategorier bedöms behovet öka med 100 procent med undantag för skyddsvakter där behovet i stället bedöms öka med 300 procent. Enligt uppgift från Polismyndigheten bör uppgifterna värderas med viss försiktighet mot bakgrund av att det fanns en stor variation i svaren från de tillfrågade myndigheterna inom sektorn Ordning och säkerhet (alltifrån en uppgiven ökning på 20 till 100 procent) och att de som tillfrågats inte kunde antas ha färdigställt sina krigsorganisationer. BYA har uppskattat att behovet kommer att öka kraftigt redan i en sådan situation som kan föreligga innan ett beslut om höjd beredskap fattas. Behovet av skyddsvakter anses särskilt stort och BYA har också identifierat denna kategori som den som bör prioriteras om en prioritering mellan de olika kategorierna av vakter skulle behövas göras. Branschen har också pekat på att utbildningen för samtliga vakter behöver kompletteras för att vakterna ska kunna

¹²⁶ SOU 2025:6 s. 442 f. och 445.

¹²⁷ Polismyndigheten, *Svar på regeringsuppdrag En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret*, 2024-04-30, dnr A267920/2024 saknr 001, s. 6.

¹²⁸ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024.

verka under sådana förhållanden som kan bli aktuella under höjd beredskap och krig (t.ex. avseende befogenheter, utrustning, tekniska hjälpmedel, vapenutbildning, kommunikation, CBRN m.m.).¹²⁹

Totalt sett bedömer BYA att minst 55 000 personer kommer att behövas för att möta det ökade behovet. Det innebär att utöver de cirka 22 000 personer som i dag är anställda inom branschen behövs ytterligare cirka 33 000 personer. Möjligheten att möta detta behov bedöms av BYA som mycket liten. Såväl BYA som Polismyndigheten bedömer att civilplikt kan vara ett lämpligt sätt för att tillgodose bevakningsbranschens auktoriserade bevakningsföretags behov av personal. Bevakningsföretagen ser redan i dag en stor ökning avseende förfrågningar från ett stort antal befintliga kunder om bevakningspersonal vid höjd beredskap och krig. BYA anför i skrivelsen att avtal för bevakningstjänster bör ligga till grund för planeringen av det personella behovet hos respektive objektsägare vid höjd beredskap och krig samt att Polismyndigheten i denna planering bör ha en roll med ett mandat att prioritera och leda den totala resursen vid ett visst skede. Polismyndigheten, som redan i dag har föreskriftsrätt, föreslås därför även få ett tillsynsansvar om civilplikt införs inom bevakningsbranschen.¹³⁰

Säkerhetspolisen har i sin interna analys kommit fram till att det skulle krävas en ökning av personella resurser för att nuvarande personskyddsuppdrag ska kunna omhändertas i en krigssituation (se avsnitt 6.8.4). Enligt vad utredningen erfar har liknande uppskattningar gjorts av andra statliga verksamheter. Utredningen har t.ex. delgetts information om att efterfrågan på skyddsvakter ökade efter det att terrorhotnivån höjdes sommaren 2022 och att detta ledde till att bevakningsföretagen fick svårare att resurssätta befintliga objekt. Utredningen har också tagit del av uppgifter om att resursbehovet av personal som kan skydda och bevaka skyddsobjekt bedöms öka med 50 procent vid ett kraftigt förändrat omvärldsläge med ökad hotbild av bl.a. hybrida hot och med 100–150 procent för att kunna uppnå uthållighet över tid vid en situation av höjd eller högsta beredskap.

¹²⁹ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024, s. 3.

¹³⁰ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024, s. 3 f.

I betänkandet *Totalförsvarsplikt* (SOU 1992:139) som Polismyndigheten hänvisat till och som vi redogör för i avsnitt 6.3.4 gjordes även liknande uppskattningar som innebar att behovet av personal för utförande av skydds- och bevakningsuppdrag då bedömdes kunna öka med över 100 procent i krig.

Exempel från fredstida kriser

Såväl det faktiska som det upplevda behovet av skydd och bevakning påverkas av omvärldshändelser. Terroristdåden i USA den 11 september 2001 är ett tydligt exempel på en händelse som fick stor påverkan på hela samhället. Attackerna ledde till ett ökat fokus på övervakning och säkerhet och det infördes bl.a. striktare säkerhetskontroller på flygplatser. I Sverige och i många andra länder infördes även ny lagstiftning i syfte att bekämpa terrorism, t.ex. lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terroristbekämpning (se kapitel 7).

För att få en uppfattning om det ökade resursbehovet kan jämförelser även göras med exempel på hur behovet av skydds- och bevakningstjänster har påverkats av olika händelser i fredstid. Ett exempel från bevakningsbranschen är hur migrationsströmmarna under 2015 medförde en upplevd ökad efterfrågan på ordningsvakter för att dels upprätthålla ordning och säkerhet i samhället, dels arbeta vid Migrationsverkets förvar.¹³¹ Polismyndigheten, som i vanliga fall är ensam om att utbilda ordningsvakter, gav flera externa utbildningsaktörer i uppdrag att utbilda ordningsvakter vilket resulterade i att antalet förordnade ordningsvakter uppskattas ha ökat med cirka 1 200 personer mellan 2015 och 2016. Ökningen höll i sig även mellan åren 2016–2018.¹³² För att möta den ökade efterfrågan användes även väktare som arbetade tillsammans med ordningsvakter, vilket bidrog till att fler väktare också anställdes. Sammantaget påverkades främst behovet av ordningsvakter under migrationsströmmarna 2015, men i viss mån även efterfrågan på väktare. Behovet av skyddsvakter påverkades däremot inte nämn-

¹³¹ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024, s. 6 f.

¹³² Ökningen kan jämföras med att antalet förordnade ordningsvakter ökade med knappt 600 per år mellan åren 2018–2020, för att därefter minska varje år från 2020–2024. Ett vanligt år erbjuder Polismyndigheten cirka 600 platser till grundutbildningen varav cirka 400 platser fylls. (Polismyndigheten, e-postmeddelanden den 5 juni och 11 juni 2024.)

värt. Bevakningsbranschen har dock sett ett ökat behov av denna kategori till följd av ökad brottslighet, det oroliga omvärldsläget och hotnivån i samhället. Under pandemin förändrades personalvolymen inom bevakningsbranschen inte i någon större omfattning, däremot ökade behovet av bevakningspersonal för vissa typer av uppdrag (t.ex. bevakning av fastigheter och sjukhus), medan efterfrågan minskade för andra typer av uppdrag (bevakning vid publika event). Pandemin medförde även att en del ordningsvakter lämnade yrket.¹³³

Ett annat exempel rör terrordådet den 7 april 2017 då en lastbil körde in i en folkmassa på Drottninggatan i Stockholm. Händelsen medförde ett akut behov av förstärkning av bevakningspersonal för t.ex. vissa statliga myndigheter. Enligt uppgifter som utredningen tagit del av begärdes i ett fall en 20-procentig förstärkning av skyddsvakter med viss kompetens, något som enligt avtalet skulle levereras inom ett visst antal timmar. Förstärkningen kunde inte i någon del levereras inom utsatt tid, varken den initiala förstärkningen som enligt avtalet skulle levereras inom några timmar eller den större förstärkningen som skulle levereras inom ett visst antal dagar. Den förstärkningsresurs som slutligen levererades anlände efter utsatt tid och bestod endast av en bråkdel av det som hade begärts.

Ett sista exempel rör Polismyndighetens bevakning av ambassader. Myndigheten har ansvar för bevakning av ambassader enligt Wienkonventionen. Bevakningen kan ske genom olika åtgärder, t.ex. rondering eller platsbevakning. Platsbevakning utförs vanligtvis genom att polisen anlitar väktare, men i vissa fall utförs platsbevakningen av poliser. I ett normalläge, när ingen förhöjd hotbild råder, består ambassadbevakningen av rondering och tidsåtgången för bevakningen uppgår till knappt 0,5 årsarbetskrafter enligt uppgift från Polismyndigheten. Omvärldsläget och andra påverkansfaktorer medför emellertid att ronderings- och bevakningsbehovet kan förändras. Som exempel kan nämnas bevakning av en ambasad som har behov av platsbevakning dygnet runt av uniformerad polis, vilket tar totalt tolv årsarbetskrafter i anspråk (att jämföra med knappt 0,5 årsarbetskrafter i ett normalläge). Exemplet kan ses som ett relevant ingångsvärde för vilka krav som ställs på skydd och bevakning under de mest påfrestande situationerna i fred eller i händelse

¹³³ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024, s. 6.

av krig. Det ökade behovet av skydd och bevakning i dessa situationer borde enligt utredningens bedömning under alla omständigheter bli avsevärt högre än den halva årsarbetskraften som engageras då ingen särskild bevakning är påkallad och endast rondering aktualiseras. Utöver att behovet av bevakning av objekt som redan under fredstid åtnjuter visst skydd ökar markant kan det dessutom tillkomma objekt som helt saknar hotbild under fredstid.

Sammanfattande slutsatser

I situationer med en ökad hotbild i samhället förväntas både antalet objekt som behöver skydd och bevakning och omfattningen av det skydd och den bevakning som efterfrågas för varje enskilt objekt att öka. I ett sådant läge finns också risk för att vissa bevaknings-sensorer (t.ex. larmanordningar eller kameraövervakning) kan slås ut, vilket också kan medföra ett ökat behov av bevakningspersonal.¹³⁴ Det ökade behovet gäller inte bara samhällsviktig verksamhet, utan även andra typer av skydds- och bevakningsuppgifter som ingår i Polismyndighetens uppdrag som vi bl.a. beskrivit i avsnitten 6.7 och 6.8.2. Även personal från bevakningsbranschen ägnar sig åt andra bevakningsuppdrag än bevakning av samhällsviktig verksamhet. Också denna verksamhet kan vara sådan som anses värdefull i krig, vilket Försvarsberedningen pekat på i fråga om bevakningsföretagens uppgift att fortsätta upprätthålla allmän ordning och säkerhet och utföra trygghetsskapande åtgärder på platser där många människor samlas.¹³⁵

Hur stort det totala ökade behovet av skydd och bevakning av samhällsviktig verksamhet kan komma att bli är beroende av hur många objekt som ska skyddas, vilken typ av hot det är fråga om och hur omfattande bevakning dessa skulle kräva. MSB:s lista över samhällsviktig verksamhet utgår från en bred definition av samhällsviktig verksamhet och omfattar förskolor, sjukvårdsinrättningar, avloppsreningsanläggningar, vattenverk, mejerier, dömande verksamhet, kommunal och statlig räddningstjänst, skyddsrum, hamnar, järnvägsstationer, flygplatser, grossistverksamhet, nyhetsredaktioner m.m. Vad det ökade skyddsbehovet kommer att inne-

¹³⁴ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹³⁵ Ds 2023:34 s. 230.

bära för Polismyndighetens verksamhet är i stor utsträckning också beroende av vilket skydd som kan erbjudas från bevakningsbranschen (vilket enligt BYA:s egen analys i stor utsträckning är beroende av om civilplikt införs för personalen eller inte). Bevakning dygnet runt av alla verksamheter som enligt MBS:s lista tillhandahåller en samhällsviktig funktion kommer att vara varken rimligt eller möjligt. En prioritering av skydds- och bevakningsuppgifter kommer därför att behöva göras utifrån tillgängliga resurser inom polisen och bevakningsbranschen.

Sammantaget bedömer vi, utifrån vår redovisning ovan, att det är osäkert i hur stor utsträckning behovet av personal som utför skydds- och bevakningsuppgifter kan förväntas öka vid höjd beredskap och krig. Som anförts i inledningen till det här avsnittet bedömer vi, i likhet med Försvarsberedningen, att det i händelse av kris eller i en krigssituation kan komma att krävas omfattande polisiära resurser för att hantera sådant som faller inom polisens ansvar för skydd och bevakning (för vissa av dessa uppgifter – t.ex. bevakning av polisens egna lokaler – finns dock inget hinder mot att uppgiften utförs av extern bevakningspersonal, jfr avsnitt 6.7.1). För skydds- och bevakningspersonal i allmänhet uppskattar vi att ökningen snarare kan antas kunna överstiga än understiga 100 procent.

6.8 Skydd och bevakning med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsupdrag

6.8.1 Säkerhetspolisens personskyddsupdrag

Säkerhetspolisen ansvarar för personskyddet av den centrala statsledningen. Med centrala statsledningen avses statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinettsekreteraren – totalt drygt 400 funktioner. Säkerhetspolisen beslutar om och ansvarar för den övergripande utformningen av personskyddet. Säkerhetspolisen ansvarar även för ledningen av *närskyddet* (livvakter, tekniska skyddsåtgärder och viss skyddsspaning), medan Polismyndigheten ansvarar för ledningen av *distansskyddet* vid en personskyddsinsats (platsbevakning, färdvägsbevakning, eskort, viss skyddsspaning och andra åt-

gärder som inte är närskydd).¹³⁶ Därutöver har Säkerhetspolisen ansvar för personskyddet i samband med utländska statsbesök och liknande händelser, t.ex. besök av en utländsk utrikesminister eller en utländsk statschefs maka/make, sambo eller barn. EU-toppmöten i Sverige är ett annat exempel. Säkerhetspolisen får också i ett enskilt fall besluta om annat personskydd.

Säkerhetspolisen har också ansvar för den fysiska säkerheten vid egendom som används som tjänstebostad för statsministern enligt lagen om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder.

Som framgår i avsnitt 6.5.1 kan statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder beslutas vara skyddsobjekt enligt skyddslagen, vilket innebär att de kan bevakas av skyddsvakter. Samma sak gäller för bl.a. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har ägande- eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen. Som utgångspunkt är skyddspersoners bostäder eller byggnader där skyddspersoner tillfälligt befinner sig i övrigt inte skyddsobjekt.¹³⁷

Rättslig reglering

Säkerhetspolisens ansvar att fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer framgår av 3 § första stycket 3 polislagen. Polislagen innehåller därutöver inga särskilda bestämmelser om Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet, även om de bestämmelser som gäller för polisverksamhet i allmänhet är tillämpliga även på Säkerhetspolisens arbete med personskyddsverksamhet.

I förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen regleras Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet i 5 §. Vidare räknas i 3 § upp de brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och beivra. I huvudsak hör brott mot Sveriges säkerhet och terroristbrott till Säkerhetspolisens ansvar, men även brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften omfattas, om brottet har riktat sig mot någon för vars

¹³⁶ 2 och 5 §§ Säkerhetspolisens föreskrifter om Polismyndighetens medverkan i skyddet av en person för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar, PMFS 2023:17.

¹³⁷ I 4–6 §§ skyddslagen finns en uppräknning av vilka byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som får beslutas vara skyddsobjekt.

personskydd myndigheten ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt intresse.¹³⁸ Säkerhetspolisens föreskriftsrätt regleras i 31 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen. Närmare föreskrifter för Polismyndighetens medverkan i skyddet av en person för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar finns i PMFS 2023:17, som gäller från och med den 1 januari 2024.¹³⁹ Därutöver gäller även PMFS 2023:6.¹⁴⁰ Enligt dessa ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen vid misstanke om brott eller brottslig verksamhet som riktas mot någon vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för eller någon närstående till honom eller henne.¹⁴¹

Särskilda regler om Säkerhetspolisens uppgifter när det gäller skydd och bevakning av statsministerns tjänstebostäder finns i lagen om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder. I avsnitt 6.6 finns en översikt över olika kategorier av bevakningspersonal (väktare, skyddsvakt, ordningsvakt m.m.) och en redogörelse för de bestämmelser som gäller för dessa.

Personskyddets utformning

Personskyddets utformning bestäms efter att Säkerhetspolisen gjort en bedömning av skyddsvärde, hotbild och sårbarhet för den aktuella skyddspersonen.¹⁴² Säkerhetspolisen genomför säkerhetsdialoger i syfte att inhämta underlag för hot och sårbarhetsbedömningar. Myndigheten gör också bedömningar av eventuella hotbilder mot evenemang som skyddspersonen ska medverka i. Syftet med skyddsåtgärderna är att förebygga, förhindra och försvåra ett angrepp. Skyddsåtgärderna kan alltså variera och bestå av allt ifrån livvaktsskydd till att skyddspersonen får rådgivning om försiktighetsåtgärder. Det kan också genomföras tekniska skyddsåtgärder i syfte att minska risken för intrång hos skyddspersonen, exempelvis förstärkt fysiskt skydd i en bostad, som installation av lås eller larm.

¹³⁸ 3 § första stycket 5 förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen.

¹³⁹ Säkerhetspolisens föreskrifter om Polismyndighetens medverkan i skyddet av en person för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar.

¹⁴⁰ Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. PMFS 2023:6 började gälla den 3 april 2023, då den ersatte den tidigare gällande PMFS 2008:10.

¹⁴¹ 1 § PMFS 2023:6.

¹⁴² Säkerhetspolisens webbplats (<https://www.sakerhetspolisen.se>) besökt 2024-03-14.

Livvaktsskyddet utförs av poliser med livvaktsutbildning. Vid livvaktsskydd finns en eller flera livvakter närvarande hos skyddspersonen i syfte att förebygga, undvika och avvärja fysiska angrepp och kränkningar. Det finns också *förstärkt livvaktsskydd*, som utförs av livvakter med en särskild utbildning och med tyngre beväpning än vanliga livvakter. Förstärkt livvaktsskydd kan t.ex. användas när skyddspersoner är på resor utomlands.

Andra mindre ingripande personskyddsåtgärder kan bestå av insatser från en *personskyddskoordinator*. En personskyddskoordinator är en polis med goda kunskaper om personskydd, ofta någon som tidigare arbetat som livvakt, som genom förebyggande åtgärder har till uppgift att undvika eller förhindra att det uppstår situationer där det finns risk för att skyddspersonen utsätts för våld eller hot om våld.

Vid utlandsresor är det som utgångspunkt det mottagande landet som bedömer och ansvarar för skyddspersonens säkerhet. Samordningen av kontakter med det mottagande landets säkerhetsorganisationer, ambassader, arrangörer och andra samverkanspartners kan utföras av en s.k. *sambandsman*, som är en polis med goda kunskaper om personskydd. Under resan utförs eventuellt livvaktsskydd av livvakter från mottagarlandet och sambandsmannen intar i dessa situationer rollen som personskyddskoordinator.

Det finns också *säkerhetschaufförer* som är anställda av Säkerhetspolisen som utför säkra transporter i syfte att minska skyddspersonens sårbarhetsexponering.

Säkerhetspolisen har inom ramen för sin personskyddsverksamhet ett nära samarbete med bl.a. Polismyndigheten, Sveriges riksdag, Regeringskansliet, Kungliga Hovstaterna och Försvarsmakten. Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet har också möjlighet att med stöd av det s.k. Prömrådsbeslutet begära stöd från nordiska säkerhetstjänster i samband med större personskyddsinsatser.¹⁴³ (Se avsnitt 3.7 där vi redogör för Prömrådsbeslutet.) Sverige har vid ett antal tillfällen erhållit sådant stöd från Norge och Danmark i form av personella resurser och fordon kopplat till personskyddsinsatser.

¹⁴³ Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

6.8.2 Polismyndighetens medverkan i Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag

Myndigheternas olika roller

Både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten är delaktiga i personskyddet avseende den centrala statsledningen och i samband med utländska statsbesök m.m. Det är Säkerhetspolisen som sköter kontakterna med skyddspersonerna och deras företrädare och som beslutar om när en personskyddsinsats ska genomföras. Säkerhetspolisen kan vid en beslutad personskyddsinsats begära medverkan från Polismyndigheten i fråga om distansskyddet. Vid personskyddsinsatser där Polismyndigheten medverkar åligger det Säkerhetspolisen att lämna information till Polismyndigheten om hotbilden mot skyddspersonerna och planerade förflyttningar.

I Polismyndighetens ansvar ingår att besluta om och ansvara för den närmare omfattningen och ledningen av distansskyddet samt att besluta om vilka andra åtgärder som bedöms nödvändiga. Inför beslutet ska Polismyndigheten samråda med Säkerhetspolisen om den närmare utformningen av distansskyddet.¹⁴⁴ Den form av distansskydd som begärs är ofta *platsbevakning*. Säkerhetspolisen kan också begära stöd från Polismyndigheten med eskorter och säkerhetsundersökningar (bombsök) vid vissa personskyddsinsatser. Polismyndigheten ska också i möjligaste mån bistå personal vid Säkerhetspolisen med lån av lokaler, fordon och annan utrustning som behövs vid genomförandet av personskyddsinsatser.¹⁴⁵

Efter en genomförd personskyddsinsats ska Polismyndigheten vid behov underrätta Säkerhetspolisen om hur distansskyddet har fungerat. Polismyndigheten ska också rapportera om egna beslutade åtgärder samt gjorda iakttagelser eller ingripanden eller annat av betydelse för personskyddsverksamheten.¹⁴⁶

¹⁴⁴ 3–5 §§ PMFS 2023:17.

¹⁴⁵ 7 § PMFS 2023:17.

¹⁴⁶ 6 § PMFS 2023:17.

När utförs platsbevakning?

Platsbevakning utförs i samband med personskyddsinsatser vid olika sammankomster och evenemang, såsom torgmöten eller andra publika framträdanden. Platsbevakning av byggnader där en skyddsperson uppehåller sig förekommer också.

Av vem utförs platsbevakningen?

Platsbevakningen utförs av poliser, väktare och i vissa fall skyddsvakter. Vilken typ av personal som utför bevakningen kan variera beroende på vilken slags bevakning det handlar om. Som utgångspunkt gäller dock följande.

- Platsbevakning på allmän plats i samband med sammankomster och evenemang utförs alltid av poliser. Omfattningen av stödet varierar stort, beroende på en mängd faktorer såsom geografisk plats, antal skyddspersoner, det totala skyddsvärdet, evenemangets art m.m. Stödet kan variera och bestå av alltifrån en polispatrull med två poliser upp till ett mycket stort antal poliser (t.ex. vid statsbesök osv.).
- Platsbevakning på hotell kan utföras av både polis och väktare beroende på tid på dygnet samt vilket skyddsbehov som föreligger.
- Platsbevakning vid statsministerns tjänstebostäder utförs av auktoriserat bevakningsföretag. Under vissa större evenemang vid statsministerns residens utförs bevakningen av Polismyndigheten, efter hemställan från Säkerhetspolisen.
- Platsbevakning utanför skyddspersoners bostäder eller tillfälliga bostäder utförs i stor omfattning av väktare (eller i vissa fall skyddsvakter). I de fall sådan bevakning utförs av poliser har det föregåtts av en hotbedömning som motiverar detta, vilket innebär att polispersonalen inte kunnat bytas ut mot väktare eller skyddsvakter.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

6.8.3 Säkerhetspolisens och Polismyndighetens möjligheter att besluta om skyddsobjekt

I lagen om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder finns bestämmelser som utgör kompletteringar till och undantag från skyddslagen och säkerhetsskyddslagen. Lagen ger Säkerhetspolisens rätt att besluta i frågor om skyddsobjekt när det gäller egendom som används som tjänstebostad för statsministern. Genom införandet av lagen fick Säkerhetspolisens ansvaret för att förebygga att obehöriga får tillträde till statsministerns tjänstebostäder Sagerska huset och statens egendom Harpsund samt rätten att besluta i frågor som rör skyddsobjekt och ansvaret för bevakning av beslutade skyddsobjekt när det gäller tjänstebostäderna.¹⁴⁸ Regeringen bedömde att ansvaret för tillträdesbegränsning, beslutsfattande i frågor om skyddsobjekt och bevakning av beslutade skyddsobjekt avseende statsministerns tjänstebostäder borde samlas hos en myndighet, lämpligen Säkerhetspolisens. I förarbetena till lagen konstaterades att den ordning som föreskrivs i skyddslagen – att ansvaret för bevakning av ett skyddsobjekt vilar på den som äger eller nyttjar skyddsobjektet – inte synes ha motiverats av hinder av rättslig eller principiell natur mot att utse annan än ägare eller nyttjare som ansvarig för bevakningen. Anledningen till att denna möjlighet inte övervägdes i förarbetena borde enligt regeringen i stället ha varit att behovet inte identifierats tidigare.¹⁴⁹ Eftersom Säkerhetspolisens är ansvarig för den faktiska bevakningen av Harpsund, vore det enligt regeringen också lämpligt att denna ordning kom till uttryck i lag, då den avvek från det som angavs i skyddslagen. Beslutanderätten i frågor om skyddsobjekt för Sagerska huset och Harpsund föreslogs också flyttas från regeringen till Säkerhetspolisens. Skälen som anfördes för en sådan ändring var i huvudsak följande. Hotbilderna för de aktuella byggnaderna ansågs kunna förändras och situationer kunna uppstå där det fanns behov av att med kort varsel ompröva beslut om skyddsobjekt. Frågorna om skyddets geografiska utformning, möjligheterna att vidta fysiska skyddsåtgärder och bevakningens bedrivande ansågs vidare vara så nära sammankopplade att det ur säkerhetssynpunkt bästa resultatet ansågs kunna uppnås om en och samma myndighet fattade beslut i

¹⁴⁸ Prop. 2013/14:203, bet. 2013/14:JuU34, rskr. 2013/14:288.

¹⁴⁹ Prop. 2013/14:203 s. 13 f.

alla dessa frågor. Säkerhetspolisen ansågs mot bakgrund av sitt personskyddsuppdrag avseende den centrala statsledningen som det naturliga valet för denna uppgift. Myndigheten ansågs också ha goda förutsättningar att bedriva ett förebyggande och aktivt säkerhetsarbete.¹⁵⁰

Polismyndigheten får enligt 15 § skyddsförordningen meddela föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen, men har enligt nuvarande lagstiftning ingen rätt att besluta att något ska vara ett skyddsobjekt.

6.8.4 Behov och utgångspunkter

Bakgrund

I mars 2018 lämnade Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet sitt delbetänkande *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26) som låg till grund för vissa ändringar i skyddslagen.¹⁵¹ I sitt remissvar och i en efterföljande hemställan till regeringen framförde Säkerhetspolisen bl.a. att myndigheten såg ett behov av en justering av skyddslagen som skulle ge Säkerhetspolisen mandat att tillfälligt besluta om skyddsobjekt för bl.a. en byggnad där en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig.¹⁵² Bakgrunden var att Säkerhetspolisen, i likhet med andra myndigheter, återupptagit planeringen för höjd beredskap och i samband med detta identifierat behov av åtgärder för att stärka Säkerhetspolisens förmåga att utföra sitt uppdrag under olika förutsättningar och i hela hotskalan. I fråga om uppdraget att ansvara för personskyddet av den centrala statsledningen – som beskrevs som centralt för myndigheten i händelse av kris och vid höjd beredskap – identifierades behovet av nämnda ändring i skyddslagen. Säkerhetspolisen såg även ett behov av att kunna besluta tillfälligt om skyddsobjekt i händelse av att myndigheten vid en kris eller vid höjd beredskap skulle behöva omgruppera sin verksamhet till platser som inte redan är skyddsobjekt. En sådan möjlighet skulle enligt Säkerhetspolisen möta myndighetens behov av att kunna frigöra polisiära resurser.

¹⁵⁰ Prop. 2013/14:203 s. 15 f.

¹⁵¹ Prop. 2018/19:127, bet. 2019/20:FöU2, rskr. 2019/20:19.

¹⁵² Säkerhetspolisen, *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26), den 7 september 2018, dnr 2018-9513-2, Fö2018/00493/RS, samt *Skyddslagen – skrivelse till regeringen*, den 24 juni 2019, dnr 2019-15277-1, Ju2019/02374.

Samtidigt skulle det säkerställas att skydds- och bevakningsuppdragen kunde utföras av någon med tillräckliga befogenheter eftersom skyddsobjekt får bevakas av skyddsvakter med andra befogenheter än t.ex. väktare. Polismyndigheten ställde sig bakom Säkerhetspolisens hemställan. De behov som Säkerhetspolisen pekade på kom inte att behandlas närmare i propositionen som följde efter delbetänkandet och föranledde inte heller några ändringar i skyddslagen.¹⁵³

Närmare om Säkerhetspolisens hemställan

Säkerhetspolisens hemställan om ändringar i skyddslagen¹⁵⁴ motiverades av att myndigheten, framför allt i händelse av kris och krig, såg ett behov av att Säkerhetspolisen ges mandat att besluta tillfälligt om skyddsobjekt för bl.a. byggnader där en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig. Myndigheten ansåg också att det föreligger ett tydligt behov av att framför allt Polismyndigheten, men även Säkerhetspolisen, får möjlighet att besluta om att skyddspersoners bostäder, utöver vad som redan möjliggörs av skyddslagen, kan göras till skyddsobjekt.

I skrivelsen till regeringen förklarade Säkerhetspolisen behovet av att dessa byggnader tillfälligt skulle kunna beslutas vara skyddsobjekt enligt följande.

När Säkerhetspolisen hemställer om distansskydd kan Polismyndigheten antingen utföra uppdraget med sin egen personal eller genom att anlita bevakningstjänst i form av väktare. När Polismyndigheten väljer att anlita väktare förlorar bevakningen förmåga eftersom väktare inte har skjutvapen och har begränsade befogenheter. När det gäller skyddspersoner med ett högre skyddsvärde, så som statschefen eller statsministern, vill Säkerhetspolisen att bevakningen har förmåga och befogenhet att agera mot eventuella gärningsmän. Vilken lösning Polismyndigheten väljer riskerar dock att bli beroende av Polismyndighetens personaltillgång.¹⁵⁵

Behovet av att besluta om skyddsobjekt för t.ex. en byggnad där en skyddsperson tillfälligt befinner sig kan enligt Säkerhetspolisen uppstå med kort varsel. En ordning där Säkerhetspolisen själv kan besluta i dessa frågor innebär enligt myndigheten en större flexibilitet

¹⁵³ Prop. 2018/19:127.

¹⁵⁴ Säkerhetspolisen, *Skyddslagen – skrivelse till regeringen*, den 24 juni 2019, dnr 2019-15277-1, Ju2019/02374.

¹⁵⁵ Säkerhetspolisen, *Skyddslagen – skrivelse till regeringen*, Ju2019/02374, s. 1 f.

med kortare handläggningstid och minskar även risken för att en byggnad är skyddsobjekt under längre tid än nödvändigt. Uppgifter om till vilken plats en skyddsperson ska förflyttas har ett högt skyddsvärde och Säkerhetspolisen önskar därför att uppgifterna hålls inom myndighetens kontroll, vilket inte blir fallet om underlag behöver lämnas till en annan aktör för bedömning och beslut. Risk finns då att uppgifterna röjs och skyddsåtgärden mister sitt syfte. Om Polismyndigheten skulle ha möjlighet att tillfälligt göra skyddspersoners boenden till skyddsobjekt skulle bevakningen kunna utföras av skyddsvakter, vilket skulle innebära ett adekvat skydd samtidigt som polisresurser inte hade behövt tas i anspråk.¹⁵⁶

Bevakning med anledning av personskyddsuppdraget

I fredstid gäller att distansskydd i form av platsbevakning med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag är mer vanligt förekommande i samband med sammankomster och evenemang på allmänna platser än kopplat till skyddspersonernas bostäder eller andra byggnader där skyddspersonerna befinner sig. Sådan platsbevakning kan dock vara resurskrävande i de fall bevakningen inte är tillfällig utan pågår en längre tid. Säkerhetspolisen har inom ramen för utredningen uppgett att det är svårt att redovisa hur stor andel av de utförda bevakningsuppdragen vid personskyddsinsatser som utgörs av platsbevakning av byggnader där skyddspersoner befinner sig. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har inte heller redovisat några siffror om hur fördelningen mellan poliser och vaktare har sett ut historiskt för sådan platsbevakning.¹⁵⁷ Polismyndigheten har dock som utgångspunkt i dessa lägen haft tillräckliga resurser för att utföra bevakningen, även om det har förekommit att resursbrist har uppkommit vid bevakningsuppdrag som pågått under längre tid på platser där det regionalt inte funnits tillräckligt många poliser. I en sådan situation hade Säkerhetspolisens förslag enligt myndigheten även kunnat medföra en regional flexibilitet.

¹⁵⁶ Säkerhetspolisen, *Skyddslagen – skrivelse till regeringen*, den 24 juni 2019, dnr 2019-15277-1, Ju2019/02374 och Säkerhetspolisen, *Presentation från Personskydds enheten*, den 20 mars 2023.

¹⁵⁷ Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, och *Presentation från Personskydds enheten*, den 20 mars 2023.

Det behov som myndigheten redogör för i hemställan avser dock inte primärt fredstida situationer utan situationer när hotbilden höjs för aktuella skyddspersoner till följd av försämrat säkerhetspolitiskt läge, kris eller krig. I en sådan situation förväntas skyddsbehovet i form av platsbevakning vid byggnader där skyddspersoner befinner sig öka och sammankomster och evenemang på allmänna platser att minska. Dagens hotbild och situation innebär vidare att bevakning inom ramen för Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag kan komma att krävas i större utsträckning vid vissa objekt som inte är skyddsobjekt, t.ex. privatbostäder och hotell, även i fredstid. Säkerhetspolisen har mot bakgrund av genomförda övningar och inhämtning av erfarenheter från Ukraina försökt förutse hur resursbehovet skulle se ut i händelse av en krigssituation. I en sådan situation förväntas hotbilden mot den centrala statsledningen vara hög, framför allt i fråga om antagonistiska angrepp i syfte att destabilisera Sverige och begränsa den nationella handlingsförmågan. Säkerhetspolisen bedömer att en *ökning* av personella resurser skulle krävas för att omhänderta nuvarande personskyddsuppdrag. Såväl behovet av livvaksresurser som bevakningsresurser kopplat till skyddet av den centrala statsledningen (platsbevakning, eskort och olika former av förstärkt distansskydd) kommer enligt Säkerhetspolisen att öka inför och under höjd beredskap och krig. I en sådan situation förväntas exempelvis skyddet runt skyddspersonerna bli mer omfattande. Det kommer enligt Säkerhetspolisen också att tillkomma ytterligare platser kopplade till skyddet av centrala statsledningen som behöver bevakas. Säkerhetspolisen bedömer att uppdraget även kommer att kräva en större flexibilitet och att fler resurser från både bevakningsföretag och Polismyndigheten kan behöva avdelas för bevakningsuppdrag.¹⁵⁸ Behovet ser enligt myndigheten ungefär likadant ut vid extraordinära situationer i fred.¹⁵⁹

Alternativa ledningsplatser

Säkerhetspolisens egna lokaler är skyddsobjekt och Säkerhetspolisen ansvarar för skydd och bevakning av dessa. Bevakningen utförs av ett auktoriserat bevakningsföretag. Säkerhetspolisens

¹⁵⁸ Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹⁵⁹ Säkerhetspolisen, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

regionala kontor är ofta belägna i Polismyndighetens lokaler och bevakas i förekommande fall genom Polismyndighetens försorg.

I sin hemställan har Säkerhetspolisen också pekat på ett behov av att myndigheten ska kunna besluta tillfälligt om skyddsobjekt i händelse av att myndigheten, vid en kris eller vid höjd beredskap måste omgruppera till en eller flera nya platser som inte redan är skyddsobjekt. I en sådan situation är det enligt Säkerhetspolisen av vikt att ett beslut snabbt kan komma till stånd och att myndigheten inte först måste vända sig till en annan myndighet.

6.9 Utredningens bedömningar i fråga om ökade möjligheter att använda annan personal än polismän

I föregående kapitel har vi redovisat utvecklingen inom området skydd och bevakning de senaste årtiondena, hur behovet ser ut i dag och hur det kan förväntas öka vid fredstida kriser eller inför och under höjd beredskap och krig. Vi har även redovisat exempel från verkligheten på att förmågan att med kort varsel möta ett kraftigt ökat behov av personal inom området skydd och bevakning i händelse av kris varit bristfällig. I ett framåtblickande perspektiv kan Sveriges medlemskap i Nato komma att innebära ett ökat behov av personal som utför skydds- och bevakningsuppgifter när vi tar emot stöd från våra allierade. Samtidigt bör regeringens mål om att antalet poliser ska utökas för att motsvara den genomsnittliga polistätheten inom EU framhållas.¹⁶⁰ En sådan stor ökning¹⁶¹ får antas ha en positiv inverkan även vad avser polisens förmåga inom området skydd och bevakning. Enligt regeringen förväntas även den nya lagen om ordningsvakter (som vi beskrivit i avsnitt 6.6.3 och som bl.a. innebär att ordningsvakter får fler befogenheter) ha en brottsförebyggande effekt och öka den allmänna ordningen och tryggheten i samhället.¹⁶² Den personella bevakningen påverkas också av den tekniska utvecklingen, olika byggnadstekniska åtgär-

¹⁶⁰ Regeringsförklaringen den 18 oktober 2022, s. 5.

¹⁶¹ Polismyndigheten hade 23 800 polismän anställda i december 2024 enligt myndighetens årsredovisning. Snittet inom EU uppgick under åren 2020–2022 till 341 polismän per 100 000 invånare enligt uppgift från artikeln *Police, court and prison personnel statistics* från april 2024, Eurostats webbplats (<https://www.ec-europa.eu/eurostat>) besökt 2024-06-25, vilket skulle innebära att dagens drygt 23 000 polismän skulle öka till över 35 000 polismän.

¹⁶² Prop. 2022/23:91 s. 77.

der m.m. Under 2022 fördubblades t.ex. Polismyndighetens fasta och tillfälliga kamerapunkter (t.ex. bevakning på offentliga platser med fasta kameror eller tillfällig bevakning med hjälp av exempelvis drönare), vilket enligt Polismyndighetens ökade myndighetens bevakningsförmåga.¹⁶³ Tekniska hjälpmedel utgör således en integrerad del av framtidens bevakning (t.ex. hjälpmedel för att upptäcka, spåra och störa ut obemannade farkoster), men också av framtidens hotbild (t.ex. hjälpmedel som obehöriga använder för att bereda sig insyn i en säkerhetskänslig verksamhet). FOI har analyserat erfarenheterna under krig och förutspår att det blir allt vanligare att göra målinmätning¹⁶⁴ med små drönare för indirekt bekämpning av olika mål. Detta gäller även målinmätning för bekämpning med långgräviddiga bekämpningssystem.¹⁶⁵ Att energianläggningar, vattenförsörjning eller andra civila samhällsviktiga verksamheter kan hotas och förstöras utan någon fysisk närvaro från en antagonistisk aktör får i förlängningen även konsekvenser för hur ändamålsenligt skydd och bevakning kan utformas. Slutligen är det uppenbart att det säkerhetspolitiska läget och utvecklingen såväl innanför som utanför Sveriges gränser i hög grad påverkar hur behovet av personal inom området skydd och bevakning kommer att se ut framöver.

Utredningen har till uppgift att se över hur polisens förmåga att fullgöra bevakningsuppgifter kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter. I uppdraget ingår även att bedöma helheten för att på ett så kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt stärka polisens beredskap. Nedan följer en genomgång av alternativa lösningar och utredningens överväganden och bedömningar både i fråga om skydd och bevakning med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag och när det gäller Polismyndighetens skydds- och bevakningsuppdrag i övrigt.

¹⁶³ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2022*, s. 82.

¹⁶⁴ Målinmätning hänvisar till processen att noggrant bestämma position för ett visst mål.

¹⁶⁵ FOI, *Teknikutveckling UAS – omvärldsanalys och trender*, FOI Memo 8336, s. 8.

6.9.1 En polisiär förstärkningsresurs bör användas för bl.a. skydd och bevakning

Utredningens bedömningar: Skydd och bevakning bör ingå i uppgifterna för en polisiär förstärkningsresurs i de fall det bedöms vara lämpligt.

Genom att förstärka Polismyndighetens organisation bör den polisiära förstärkningsresursen (med reservpolis) också kunna medverka till att Polismyndigheten kan avvara fler ordinarie polismän till de skydds- och bevakningsuppgifter som ankommer på polisen, bl.a. inom ramen för Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet.

Skydd och bevakning är en mycket personalkrävande arbetsuppgift. Som framgår av vår genomgång kan behovet förväntas öka kraftigt i händelse av höjd beredskap och krig. Vilken typ av resurs som behövs beror på vilken typ av objekt som ska bevakas, hur hotbilden ser ut m.m. Personerna som ingår i den polisiära förstärkningsresurs (de s.k. reservpoliserna) som vi i detta betänkande lämnar förslag om ska utgöra en förstärkning till polisen vid höjd beredskap. Som framgår av kapitel 8 föreslår vi att reservpoliserna ska skrivas in med civilplikt och krigsplaceras hos Polismyndigheten. Detta innebär att de är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap. Om det, i annat fall än vid höjd beredskap, behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen även föreskriva att reservpoliserna ska fullgöra beredskapstjänstgöring.

Reservpoliserna bör enligt utredningens förslag kunna utföra sådana skydds- och bevakningsuppgifter som ankommer på Polismyndigheten i de fall det bedöms vara lämpligt. Reservpolisernas uppgifter bör kunna bestå av såväl rondering som platsbevakning och avse både skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Reservpoliserna ska på så sätt kunna förstärka Polismyndighetens organisation. De ska även kunna utföra andra uppgifter än skydds- och bevakningsuppgifter och på så sätt frigöra resurser inom Polismyndigheten som bl.a. kan användas för skydds- och bevakningsuppdrag av mer kvalificerat slag. De hänsyn som bör tas i fråga om vilka arbetsuppgifter som är lämpliga för den polisiära förstärkningsresursen utvecklas närmare i avsnitt 8.6.4.

Den polisiära förstärkningsresursen ska också kunna ge en indirekt effekt för Säkerhetspolisens del, då den ger Polismyndigheten möjlighet att frigöra ordinarie polisiära resurser som bl.a. i stället kan användas till bevakning med anledning av Säkerhetspolisens personskyddsuppdrag.

Sammantaget bedömer vi att möjligheten att använda en polisiär förstärkningsresurs kommer att ha positiva effekter för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att fullgöra de skydds- och bevakningsuppgifter som ankommer på respektive myndighet.

Behovet av personal som utför sådana skydd- och bevakningsuppgifter som ankommer på Polismyndigheten kan även tillfälligt förväntas öka vid kriser eller i en sådan situation som kan föreligga innan beslut om höjd beredskap fattas. Som framgår av kapitel 8 föreslår utredningen inte någon reglering om att reservpoliser ska kunna kallas in i andra situationer än vid höjd beredskap eller när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring. Som vi beskriver i avsnittet 8.6.3 bör Polismyndigheten dock, på samma sätt som myndigheten i dag använder polismän som avgått med pension som en extra resurs, sträva efter att träffa frivilliga avtal med personer som tidigare har varit anställda som polismän som möjliggör att dessa vid behov ska kunna tjänstgöra i fredstid. Polisen har också verktyg för att hantera sitt personalbehov genom prioritering och omDispositionering av personal.

6.9.2 Polisen bör inte ges rätt att besluta tillfälligt om att skyddspersoners bostäder m.m. ska vara skyddsobjekt

Utredningens bedömningar: En ändring av skyddslagen är inte ett ändamålsenligt sätt att komma till rätta med eventuella resursbrister inom Polismyndigheten. Tillfälliga skyddsobjekt bör inte heller användas i syfte att skapa en flexibilitet i fråga om vilken bevakningspersonal som kan användas. Nackdelarna med att utvidga gruppen av skyddspersoner vars bostäder kan beslutas vara skyddsobjekt överväger fördelarna. Skyddslagen bör därför inte utvidgas på så sätt att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ges rätt att besluta tillfälligt om att skyddspersoners bostäder eller byggnader där skyddspersoner tillfälligt befinner sig ska vara skyddsobjekt.

Bakgrund

Säkerhetspolisen har framfört att myndigheten ser ett behov av att byggnader där en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig samt skyddspersoners bostäder kan göras till skyddsobjekt och att Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten får möjlighet att tillfälligt besluta om detta.¹⁶⁶ En sådan ordning skulle enligt Säkerhetspolisen säkerställa en hög nivå av skydd samtidigt som den skulle frigöra polisiära resurser och innebära en flexibilitet i fråga om vilka personalresurser som skulle kunna användas för bevakningen.

Säkerhetspolisen lyfte frågan om statsrådets bostäder skulle kunna göras till skyddsobjekt redan i samband med remissförfarandet inför införandet av 2010 års skyddslag. Regeringen, som hänvisade till allmänhetens rörelsefrihet, ansåg dock inte att en sådan utvidgning av skyddslagens tillämpningsområde skulle göras. Regeringen tog bl.a. hänsyn till vilka andra möjliga alternativ som fanns för att trygga säkerheten som t.ex. individuellt personskydd och byggnadstekniska åtgärder.¹⁶⁷ Vi har i vår bedömning kommit fram till att skyddslagen inte bör utvidgas. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten bör således inte ges rätt att besluta tillfälligt om att skyddspersoners bostäder, eller byggnader där skyddspersoner tillfälligt befinner sig, ska vara skyddsobjekt. Våra resonemang i dessa delar utvecklas närmare nedan.

Skyddslagens konstruktion och syfte

Genom skyddslagen finns en lagstadgad möjlighet att ge byggnader, anläggningar, områden och andra objekt ett förstärkt juridiskt och fysiskt skydd mot vissa ändamål som räknas upp i lagens 1 och 2 §§ (s.k. skyddsändamål), bl.a. sabotage och terroristbrott.¹⁶⁸ Lagens konstruktion bygger på att ett antal funktioner, områden eller verksamheter som är av särskilt intresse för samhället och som anses utsatta för nämnda hot räknas upp i lagen. Dessa skyddas genom möjligheten att besluta om skyddsobjekt för sådana byggnader m.m. som är avsedda för dessa funktioner eller verksamheter. Reglerna

¹⁶⁶ Säkerhetspolisen, remissvar *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26), den 7 september 2018, Fö2018/00493/RS, och Säkerhetspolisen, *Skyddslagen – skrivelse till regeringen*, den 24 juni 2019, Ju 2019/02374.

¹⁶⁷ Prop. 2009/10:87 s. 31 f.

¹⁶⁸ 1 § skyddslagen.

är i första hand avsedda att kunna ge ett förstärkt skydd för permanenta anläggningar, områden m.m.¹⁶⁹ I samband med att 2010 års skyddslag infördes framförde regeringen att frågan om vilka objekt som ska kunna förklaras vara möjliga skyddsobjekt ska utgå från en bedömning av verksamheten i relation till lagens skyddsändamål, vilka typiska hot och risker som föreligger och vilka konsekvenser ett angrepp skulle leda till i fråga om ”verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet”.¹⁷⁰

Skyddet består i huvudsak av tillträdesbegränsningar till det aktuella objektet som upprätthålls genom olika typer av bevakningsåtgärder. Skyddet kopplas således till det fysiska objektet, anläggningen, byggnaden eller området. Lagens konstruktion innebär att det inte är lämpligt eller möjligt att skydda hela system som t.ex. ett it-system.¹⁷¹ För sådant som t.ex. den politiska förmågan att fatta beslut på nationell nivå (vilket kräver att ett antal statsråd är närvarande) kan således konstateras att de möjligheter till skydd som erbjuds enligt skyddslagen handlar om att t.ex. byggnader som disponeras av riksdagen kan beslutas vara skyddsobjekt (4 § 2 skyddslagen).

I skyddslagens 2 § anges att lagen även innehåller bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Med undantag för dessa bestämmelser är det alltså byggnader (och övriga områden m.m. som anges i 1 §) – inte personer – som direkt skyddas av lagens bestämmelser.¹⁷² Risken för våld mot en viss bestämd person ska, enligt en kommentar till lagen, som utgångspunkt inte hanteras inom ramen för skyddslagen, utan i första hand genom polisiära åtgärder. I kommentaren anges vidare följande:

Ett individualiserat hot mot en viss person ska inte föranleda att anläggningen eller området där den hotade personen vistas, förklaras utgöra ett skyddsobjekt. Däremot bör en obestämd större krets av människor kunna beredas skydd genom att anläggningen eller området, där de regelmässigt vistas, ges ett särskilt tillträdesskydd. Det är här fråga om situationer där personer är utsatta för fara redan i egen-

¹⁶⁹ Ryding-Berg, S., *Skyddslagen En kommentar*, version 5, (JUNO) kommentaren till 4 §.

¹⁷⁰ Prop. 2009/10:87 s. 32 f.

¹⁷¹ Prop. 2009/10:87 s. 33 och 70 f.

¹⁷² Prop. 2018/19:127 s. 17 och 23.

skap av den tjänst eller befattning som de upprätthåller och som gör att de befinner sig i den aktuella anläggningen eller området.¹⁷³

En annan viktig aspekt, som regeringen påpekade i samband med införandet av 2010 års skyddslag, är att beslut om skyddsobjekt kan medföra att människors rörelsefrihet inskränks, vilket gör att det finns anledning att vara restriktiv i fråga om en utökning av skyddslagens tillämpningsområde. Rörelsefriheten framgår av såväl grundlagen som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen).¹⁷⁴ Även om rättigheten inte är absolut utan kan inskränkas genom lag under vissa förhållanden bör sådana inskränkningar vara välavvägda och göras med försiktighet. Principen kommer även till uttryck i 18 § skyddslagen. Enligt bestämmelsen får ett beslut om skyddsobjekt inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Ett beslut ska också alltid föregås av en intresseavvägning i syfte att säkerställa att enskildas rätt inte inskränks i onödan.¹⁷⁵ Regeringen har också uttryckt att det – mot bakgrund av dessa grundlagsfästa intressen och utifrån rättssäkerhetssynpunkt – inte är lämpligt att utvidga lagens tillämpningsområde mer än nödvändigt. Regeringen har därvid pekat på att även om skyddslagen *kan* vara ett sätt att uppnå ett förstärkt tillträdesskydd är det inte självklart att denna lösning alltid är den mest lämpliga lösningen i samtliga fall där det finns behov av bevakning.¹⁷⁶ Vidare har regeringen framfört att skyddet bör ha en praktisk betydelse och pekat på att allmänheten som utgångspunkt inte har tillträde till privata byggnader etc., även om de inte är skyddsobjekt.¹⁷⁷ Slutligen har bevakningspersonalens långtgående befogenheter och det förhållandet att det endast finns begränsade resurser till förfogande för tillsyn av skyddsobjekt också ansetts motivera att kretsen av möjliga byggnader, områden m.m. som kan beslutas vara skyddsobjekt ska hållas snäv.¹⁷⁸

¹⁷³ Ryding-Berg, S., *Skyddslagen En kommentar*, version 5, (JUNO) kommentaren till 1 §.

¹⁷⁴ Se 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) och art. 2 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen.

¹⁷⁵ Prop. 2009/10:87 s. 67 f.

¹⁷⁶ Prop. 2018/19:127 s. 15 och 26.

¹⁷⁷ Prop. 2009/10:87 s. 33.

¹⁷⁸ Ryding-Berg, S., *Skyddslagen En kommentar*, version 5, (JUNO) kommentaren till 4 § och prop. 2009/10:87 s. 33.

Bör regleringen ändras?

Att utöka skyddslagen på det sätt som Säkerhetspolisen föreslår skulle enligt utredningen kunna anses utgöra ett avsteg från skyddslagens konstruktion, systematik och syfte såsom det beskrivits ovan. Lagens syfte är primärt att skydda permanenta byggnader och anläggningar m.m. och det kan ifrågasättas om det är lämpligt att i alltför stor utsträckning möjliggöra att en och samma byggnad (eller anläggning etc.) ibland kan anses vara ett skyddsobjekt och ibland inte. Tillfälliga skyddsobjekt är dock inte otillåtet i sig och sådana beslut fattas återkommande t.ex. i samband med militärövningar. Utredningen anser dock att det, utifrån syftet att skapa flexibilitet i fråga om vilken bevakningsresurs som ska kunna användas, inte är motiverat att införa en ändring i skyddslagen i syfte att möjliggöra för polisen att fatta tillfälliga beslut om skyddsobjekt för bostäder eller platser där Säkerhetspolisens skyddspersoner tillfälligt befinner sig. Säkerhetspolisen ger i nämnda hemställan uttryck för en farhåga om att vilken lösning Polismyndigheten väljer, i fråga om att låta ett uppdrag om distansskydd utföras av polismän eller väktare, riskerar att styras av Polismyndighetens personaltillgång. Även fortsatt kan sådana uppdrag dock skötas genom omprioriteringar mellan Polismyndighetens olika uppdrag eller anförtros väktare först efter överenskommelse med Säkerhetspolisen. Som beskrivits i avsnitt 6.7.2 är Polismyndigheten visserligen av uppfattningen att behovet av skydds- och bevakningsresurser generellt (dvs. även i fråga om annan bevakning än platsbevakning med anledning av personskyddsuppdraget) kommer att öka vid höjd beredskap och krig och att prioriteringar av vilka uppgifter de befintliga personalresurserna inom Polismyndigheten ska utföra kan komma att behöva göras. Utredningen delar Polismyndighetens bild, men bedömer dock att en ändring av skyddslagen inte är ett ändamålsenligt sätt att komma till rätta med eventuella resursbrister inom Polismyndigheten.

Utöver resursfrågan har Säkerhetspolisen pekat på att den polisiära befogenheten uppfattas vara av mer generell karaktär än de befogenheter som kan utövas vid ett skyddsobjekt och dess omedelbara närhet (uppmaning till identitetskontroll, undersökning av fordon, ingripa mot drönare etc.). Även om bevakningen utförs av polis kommer således ett beslut om skyddsobjekt att stärka för-

mågan till skydd. Utredningen ifrågasätter inte Säkerhetspolisens bedömning att ett beslut om skyddsobjekt medför ett förstärkt/tydligare skydd för den aktuella byggnaden. Frågan om kretsen av byggnader m.m. som kan beslutas vara skyddsobjekt ska utökas får dock avgöras efter en avvägning mellan betydelsen för samhället av att den aktuella byggnaden etc. har ett sådant förstärkt skydd och nackdelarna i form av inskränkningar av allmänhetens rörelsefrihet m.m.

I fråga om möjligheten att besluta om att bostäder ska vara skyddsobjekt gäller enligt nuvarande reglering att statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder omfattas av uppräkningslagen i lagens 4 §. Att den centrala statsledningen i och för sig representerar en skyddsvärd funktion och att de som får skydd av Säkerhetspolisen får sådant skydd med anledning av denna funktion kan således inte ifrågasättas. Detta kommer också till uttryck genom att bl.a. byggnader som disponeras av riksdagen enligt 4 § 2 skyddslagen får beslutas vara skyddsobjekt.¹⁷⁹ Statschefen och statsministern och deras bostäder kan emellertid inte anses jämförbara med var och en av Säkerhetspolisens alla övriga skyddspersoners bostäder, vare sig avseende hotbild, den funktion de representerar eller de konsekvenser för samhället som ett angrepp mot dessa skulle kunna medföra (som redogjorts för ovan ansåg regeringen t.ex. i samband med införandet av 2010 års skyddslag att det inte var motiverat att skyddslagen skulle utvidgas till att även omfatta *statsrådets* bostäder). Visserligen är dagens omvärlds- och säkerhetsläge inte detsamma som tidigare och nämnda kriterier innebär att bedömningen av t.ex. hotbild skulle kunna påverkas om säkerhetsläget ytterligare försämrades. Det kan också tänkas att angrepp på vissa personer eller i vissa situationer skulle kunna få större konsekvenser för samhället än andra, t.ex. om det i krig eller krigsfara skulle ske en attack mot talmannen eller medlemmarna i krigsdelegationen. I syfte att fånga upp ett skyddsbehov som ”behöver tillgodoses först när särskilda yttre förhållanden eller en viss hotbild råder”¹⁸⁰ finns i 6 § skyddslagen en möjlighet att under höjd beredskap, eller under tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, besluta att även andra byggnader etc. än de som räknas upp i skyddslagens 4 och 5 §§ som är av betydelse

¹⁷⁹ Jfr även citatet tidigare i avsnitt 6.9.2 om att ”en obestämd större krets av människor [bör] kunna beredas skydd genom att anläggningen eller området, där de regelmässigt vistas, ges ett särskilt tillträdesskydd”.

¹⁸⁰ Prop. 2018/19:127 s. 41.

för totalförsvaret ska vara skyddsobjekt. Konstruktionen är avsedd att kunna fånga upp hotbilder som kan uppkomma till följd av att det säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet och kan förändras över tid.¹⁸¹

Även om dagens säkerhetspolitiska läge är ansträngt – vilket skulle kunna tala för att det i dag finns större anledning att öppna upp för att den centrala statsledningens bostäder (eller platser där de tillfälligt befinner sig) ska kunna beslutas vara skyddsobjekt än vad som varit fallet historiskt – får en sammantagen bedömning göras. Argument som talar emot att utöka kretsen av möjliga skyddsobjekt så som Säkerhetspolisen föreslår är att lösningen skulle kunna innebära en oproportionerlig påverkan på allmänhetens rörelsefrihet och medföra praktiska problem beroende på vilka bostäder skyddspersonerna bor i (t.ex. en lägenhet i ett flerbostadshus) eller vilka byggnader en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig i (t.ex. platser dit allmänheten vanligtvis har tillträde). Att hänsyn bör tas till var dessa personer rent faktiskt kan tänkas bo lyftes även av regeringen i samband med införandet av 2010 års skyddslag som ett skäl till att lagen inte skulle utvidgas till att även omfatta statsrådets bostäder.¹⁸² Det kan även ifrågasättas om den föreslagna ändringen skulle leda till önskat resultat. BYA konstaterar att behovet av skyddsvakter redan utifrån nuvarande lagstiftning förväntas öka kraftigt vid höjd beredskap och krig och möjligheten att möta behovet med befintlig personal har bedömts som liten av branschen.¹⁸³ Enligt uppgift från Polismyndigheten, som sköter grundutbildningen för ordningsvakter, erbjuder myndigheten årligen cirka 600 platser, av vilka endast cirka 400 fylls.¹⁸⁴ Säkerhetsprovningarna av nyrekryterad personal har också beskrivits som en flaskhals, vilket medför ytterligare praktiska svårigheter att på kort tid rekrytera den personal som behövs.

¹⁸¹ Prop. 2018/19:127 s. 41.

¹⁸² Prop. 2009/10:87 s. 33.

¹⁸³ BYA, *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, dir. 2023:143, den 8 maj 2024, s. 3 f.

¹⁸⁴ Polismyndigheten, e-post den 11 juni 2024. Den resurs som skulle vara aktuell i förevarande fall är visserligen skyddsvakter (och inte ordningsvakter), men det faktum att Polismyndigheten inte fyller alla de utbildningsplatser som erbjuds ordningsvakter kan ändå ge en fingervisning om rekryteringsmöjligheterna av personal inom området skydd och bevakning i allmänhet.

Vid en sammantagen bedömning av samtliga ovan redovisade omständigheter och med hänsyn till den restriktiva hållning som bör gälla i fråga om en utökning av skyddslagens tillämpningsområde föreslår vi att skyddslagen inte ska ändras på det sätt som Säkerhetspolisen föreslår. Detta innebär att Säkerhetspolisen (med stöd av Polismyndigheten) även framöver får ombesörja skydd och bevakning av dessa personer, bostäder och andra platser på samma sätt som tidigare. I vilken utsträckning detta innebär att mer eller mindre resurser kommer att behöva avsättas för ändamålet än vad som görs i dag är i stor utsträckning avhängigt av de omständigheter vi redogjort för i inledningen till avsnittet 6.9.

6.9.3 Säkerhetspolisen ska få besluta om att alternativa ledningsplatser tillfälligt ska vara skyddsobjekt

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen ska ges rätt att besluta i frågor om tillfälliga skyddsobjekt avseende sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 4 skyddslagen och som används eller är avsedda för polisverksamhet. Säkerhetspolisen får dock bara fatta beslut om byggnaden, anläggningen eller området avses att disponeras av myndigheten som alternativ ledningsplats och beslutet inte avser längre tid än nittio dygn. En ny bestämmelse (2 a §) ska därför införas i skyddsförordningen.

Ändringarna i skyddsförordningen ska träda i kraft den 1 juni 2026.

Bakgrund

Säkerhetspolisen har utöver ovan nämnda behov även framfört att det finns ett behov av att myndigheten själv ska kunna besluta tillfälligt om skyddsobjekt i händelse av att myndigheten, vid en kris eller vid höjd beredskap, måste omgruppera till en eller flera nya platser som inte redan är skyddsobjekt. I en sådan situation är det enligt Säkerhetspolisen av vikt att ett beslut snabbt kan komma till stånd utan att myndigheten först måste vända sig till länsstyrel-

sen.¹⁸⁵ Säkerhetspolisen har också hänvisat till att Försvarsmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst (Must) har möjlighet att fatta sådana beslut och att motsvarande borde gälla för den civila säkerhetstjänsten. Det finns enligt Säkerhetspolisen anledning att särbehandla myndigheten i förhållande till andra civila verksamheter eftersom den har en annan hotbild än många av dessa.

Säkerhetspolisens alternativa ledningsplatser kan beslutas vara skyddsobjekt enligt 4 § 4 skyddslagen

Byggnader, andra anläggningar och områden som används för polisverksamhet kan beslutas vara skyddsobjekt enligt 4 § 4 skyddslagen. Samma sak gäller byggnader m.m. som är *avsedda* för sådan verksamhet.¹⁸⁶ I förarbetena till lagen framhålls att avsikten inte är att samtliga polishus automatiskt ska vara skyddsobjekt, utan att möjligheten i stället bör förbehållas sådana byggnader m.m. som av någon särskild anledning bedöms vara i behov av skydd. Det kan t.ex. handla om polishus som bedriver verksamhet som är av strategisk eller central betydelse. En anledning kan också vara att polishuset inrymmer en omfattande häktesverksamhet.¹⁸⁷ I praktiken har samhällsutvecklingen och den ökade hotbilden mot polisiär verksamhet dock medfört att behovet av skydd för polisverksamhet kan anses vara större i dag än vid tiden för nämnda förarbetsuttalande, vilket också verkar avspeglas i antalet beviljade ansökningar för byggnader där polisverksamhet bedrivs. Beslutsmyndighet är länsstyrelsen i det län där den aktuella byggnaden etc. är belägen.

Regleringen i 4 § 4 skyddslagen innebär alltså att både byggnader (och andra anläggningar eller områden) som används för polisverksamhet och sådana som avses att användas för polisverksamhet kan beslutas vara skyddsobjekt. Som vi redogjort för i avsnitt 6.5.1 är skyddslagen i första hand avsedd att ge ett förstärkt skydd för *permanenta* anläggningar och områden. Någon uttrycklig begränsning i detta avseende finns dock inte i nämnda bestämmelse. Det finns alltså i och för sig en möjlighet att besluta om skyddsobjekt även för byggnader där Säkerhetspolisen tillfälligt bedriver eller

¹⁸⁵ Säkerhetspolisen, remissvar *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26), den 7 september 2018, Fö2018/00493/RS, och Säkerhetspolisen, *Skyddslagen – skrivelse till regeringen*, den 24 juni 2019, Ju 2019/02374.

¹⁸⁶ Detta framgår av lagtexten. Se även resonemang i prop. 2018/19:127 s. 16 och 19.

¹⁸⁷ Prop. 2009/10:87 s. 36 f.

avser att bedriva hela eller delar av sin verksamhet. De övriga krav som uppställs i skyddslagen, t.ex. om skyddsändamål och proportionalitet, måste givetvis också vara uppfyllda för att byggnaden ska få beslutas vara skyddsobjekt. Samma sak gäller t.ex. 5 § skyddsförordningen, som anger att den myndighet som beslutat om ett skyddsobjekt vid behov ska underrätta berörda statliga och kommunala myndigheter (t.ex. länsstyrelsen i aktuellt län) om beslutet. Nedan utvecklar vi våra överväganden och förslag i frågan om det för sådana alternativa ledningsplatser finns anledning att frångå den sedvanliga ordningen om beslutsrätt och ge Säkerhetspolisen rätt att tillfälligt fatta beslut om skyddsobjekt.

Bör Säkerhetspolisen ha rätt att fatta beslut om tillfälliga skyddsobjekt för alternativa ledningsplatser?

I samband med införandet av 2010 års skyddslag diskuterades vilka myndigheter som ska besluta i frågor enligt skyddslagen. Regeringen ansåg att den rådande ordningen skulle behållas, nämligen att regeringen, länsstyrelserna och Försvarsmakten även fortsättningsvis skulle vara ansvariga beslutsmyndigheter. Det konstaterades att dessa hade fullgjort uppgiften under lång tid och de ansågs ha rätt erfarenhet och kompetens. Det fanns enligt regeringen inga bärande skäl för att utse någon ytterligare beslutsmyndighet. Länsstyrelserna ansågs även ha värdefull lokalkännedom för att göra avvägningar mellan behovet av skydd och allmänhetens intresse av fri rörlighet.¹⁸⁸ I samband med införandet av lagen om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder gavs även Säkerhetspolisen rätt att fatta beslut i frågor om skyddsobjekt, då beslutsrätten avseende frågor om skyddsobjekt rörande egendom som används som tjänstebostad för statsministern flyttades från regeringen till Säkerhetspolisen. Regeringen konstaterade att det som anförts om kretsen av beslutsfattande myndigheter vid införandet av 2010 års skyddslag fortfarande var aktuellt, men att det i detta fall fanns särskilda skäl som motiverade att Säkerhetspolisen skulle ges rätt att fatta beslut om skyddsobjekt.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Prop. 2009/10:87 s. 63 f.

¹⁸⁹ Prop. 2013/14:203 s. 14.

Vissa av de skäl som låg till grund för ovan nämnda lagändring är enligt vår bedömning relevanta även när det gäller frågan om Säkerhetspolisen ska ges rätt att fatta beslut om tillfälliga skyddsobjekt i fråga om myndighetens alternativa ledningsplatser. I båda fallen kan det röra sig om situationer då hotbilden förändras hastigt och behovet av omlokalisering kan uppkomma med kort varsel. Säkerhetspolisen har dessutom numera erfarenhet av och kunskap om att fatta beslut om skyddsobjekt eftersom myndigheten har rätt att fatta beslut i vissa frågor om skyddsobjekt. Det är därför inte ett helt nytt uppdrag för myndigheten, vilket var fallet vid den tidigare lagändringen. Samtidigt finns ett värde i att en annan myndighet än den som beslutet avser är den som fattar beslutet, särskilt när det är fråga om ett beslut som kan påverka ett grundlagsfäst intresse såsom allmänhetens fria rörlighet. Enligt objektivitetsprincipen, som slås fast i bl.a. 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), gäller att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta opartiskhet. I 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) kommer principen också till uttryck genom att det föreskrivs att myndigheter ska vara sakliga och opartiska. I sammanhanget brukar det framhållas, t.ex. i praxis från Europadomstolen, att en domstol inte bara ska *vara* opartisk, utan att den även ska *framstå* som opartisk. Justitieombudsmannen (JO) har också uttalat att redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräcklig för att ett handlande ska kunna anses strida mot 1 kap. 9 § RF.¹⁹⁰ De principer som gäller i fråga om jäv (t.ex. att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen av en myndighets beslut anses jävig om han eller hon är part i ärendet eller kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning) kan enligt Högsta domstolen utgöra ledning även i frågor om opartiskhet.¹⁹¹ Även om detta är en aspekt som ska beaktas, anser vi att den i nu aktuellt fall inte utgör hinder mot att ge Säkerhetspolisen sådan beslutsrätt som föreslås. Det kan även konstateras att regeringen inte ansett att det finns något hinder mot att låta Försvarsmakten besluta i frågor om skyddsobjekt för bl.a. byggnader som disponeras av myndigheten själv.

¹⁹⁰ JO, beslut den 21 november 2023, dnr 2084-2023.

¹⁹¹ NJA 1995 s. 11.

När det gäller behovet av en särreglering i aktuellt fall vill vi även framhålla följande. Det är möjligt att ett sådant behov som Säkerhetspolisen beskriver skulle finnas även för ett flertal av de andra möjliga skyddsobjekt som räknas upp i 4 § skyddslagen. Att låta varje verksamhetsutövare på egen hand fatta beslut om skyddsobjekt kan knappast anses vara en önskvärd ordning. Måhända finns det anledning att särbehandla Säkerhetspolisen i detta avseende med hänsyn till möjlig hotbild då myndigheten mot bakgrund av sitt uppdrag skulle kunna ses som ett prioriterat mål av en motståndare i eller inför en väpnad konflikt. Samtidigt utgår hela tanken med skyddsobjekt ifrån att den aktuella verksamheten som bedrivs i en viss byggnad etc. är av central betydelse för samhället utifrån ett totalförsvarsperspektiv och att den har behov av vissa åtgärder som ger ett förstärkt skydd mot de i lagen uppräknade skyddsändamålen, t.ex. sabotage och terroristbrott m.m. I egenskap av civil säkerhetstjänst får Säkerhetspolisen emellertid anses inneha en särställning i förhållande till de flesta andra civila verksamheter. Detta inte bara sett till möjlig hotbild, utan även sett till den typ av verksamhet som bedrivs och dess betydelse för samhället i händelse av kris eller höjd beredskap. Som vi beskrivit i kapitel 5 utgör Säkerhetspolisen en mycket viktig resurs inom totalförsvaret både inför och under höjd beredskap, även utifrån ett militärt perspektiv. Det kan t.ex. handla om underrättelserapportering till Försvarsmakten inom Säkerhetspolisens ordinarie uppdrag och rapporterings- och informationsskyldighet med utgångspunkt i 22 § förordningen om statliga myndigheters beredskap. Arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot Sverige säkerhet är också viktig i en sådan situation.

I bedömningen bör även andra möjligheter till skydd beaktas. Redan enligt dagens lagstiftning finns en möjlighet för Säkerhetspolisen att i förväg utse en särskild ledningsplats och i samråd med ansvarig länsstyrelse vidta de förberedelser som krävs för att denna ska kunna bli skyddsobjekt och nyttjas mer eller mindre omgående i händelse av kris eller höjd beredskap och krig. Enligt Säkerhetspolisen är ett sådant förfarande dock inte aktuellt i förevarande fall, eftersom de situationer som avses är sådana där händelseutvecklingen medför att de platser som Säkerhetspolisen på förhand har utsett som alternativa ledningsplatser inte kan användas. Att ett sådant behov skulle kunna uppkomma stöds också utifrån erfaren-

heter från kriget i Ukraina. Eftersom uppgifterna om alternativa ledningsplatser har ett högt skyddsvärde vars röjande skulle få stora konsekvenser för myndighetens förmåga att fullfölja sitt uppdrag bör de också hållas inom en snäv krets. Utredningen instämmer i dessa bedömningar. Ett alternativt skydd som omnämnts av Säkerhetspolisen är möjligheten att i samband med (eller om det finns risk för) allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten förbjuda tillträde till ett visst område enligt 24 § polislagen. Myndigheten har dock anfört att den lösningen inte fullt ut motsvarar förslaget med tillfälligt skyddsobjekt och att den är avsedd för kortare tidsperioder än vad som kan aktualiseras i exempelvis en krigssituation. Utredningen ifrågasätter inte heller denna bedömning.

Sammanfattningsvis finner vi att det finns flera tungt vägande skäl som talar för att Säkerhetspolisen bör ges rätt att tillfälligt besluta om att myndighetens alternativa ledningsplatser ska vara skyddsobjekt. Den föreslagna ändringen är av en relativt begränsad omfattning. Den innebär inte heller någon utökning av uppräknningen av möjliga skyddsobjekt enligt skyddslagen och därmed inte heller någon inskränkning av enskildas rörelsefrihet. Säkerhetspolisen får vidare anses ha den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna göra välavvägda beslut. Sammantaget anser vi därför att de skäl som talar för en sådan ordning som föreslås väger tyngre än de skäl som talar emot. Vi föreslår därför att det införs en möjlighet för Säkerhetspolisen att tillfälligt besluta om skyddsobjekt för byggnader, andra anläggningar och områden som används som eller avses att användas som en alternativ ledningsplats i händelse av att myndigheten (t.ex. vid en kris eller vid höjd beredskap) måste omgruppera till en eller flera nya platser som inte redan är skyddsobjekt. Med ledningsplats avser vi en plats där ledning och samordning av verksamheten bedrivs och som fungerar som ett centrum för myndighetens beslut, kommunikation och lägesövervakning.

En sådan lagändring som vi föreslår medför att Säkerhetspolisen (med samma bibehållna höga skyddsnivå som gäller för myndighetens ordinarie lokaler) kan använda extern bevakningspersonal för att sköta bevakningen av ett tillfälligt skyddsobjekt, vilket innebär att polismän inte behöver användas för dessa uppgifter. Om regleringen inte skulle ändras skulle polismän i stället behöva tas i anspråk för uppgiften, vilket innebär att andra polisära uppgifter får prioriteras bort.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att ge Säkerhetspolisen möjlighet att på egen hand besluta om att en plats där ledningen av myndighetens verksamhet tillfälligt bedrivs ska vara skyddsobjekt, i stället för att behöva vända sig till länsstyrelsen. Ett sådant behov skulle t.ex. kunna uppstå till följd av en hastigt förändrad hotbild. Bestämmelsen ska dock inte vara avgränsad till vissa utpekade situationer, även om det är naturligt att det är i samband med t.ex. en allvarlig kris eller i en sådan situation som kan råda inför eller under höjd beredskap som det kan förväntas uppstå ett sådant behov som bestämmelsen avser täcka. Bestämmelsen är dock inte avsedd att tillämpas i fråga om byggnader, anläggningar eller områden som myndigheten nyttjar eller avser att nyttja permanent. Tiden som beslutet avser bör begränsas till nittio dygn. Förslaget ligger därmed i linje med regeringens uttalande om att det militära och civila försvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar, ska förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.¹⁹² Om ytterligare tid behövs än de nittio dygn som Säkerhetspolisen föreslås kunna besluta om kan länsstyrelsen besluta om skyddsobjekt efter ansökan från Säkerhetspolisen. Länsstyrelsen fattar då beslut enligt 4 § 4 skyddslagen och 3 § skyddsförordningen, vilket innebär att det för länsstyrelsens del inte finns de begränsningar som anges i den nya bestämmelsen om att det ska handla om en ledningsplats eller att beslutet ska begränsas till nittio dygn.

Utredningen föreslår att ändringarna i skyddsförordningen ska träda i kraft den 1 juni 2026. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

¹⁹² Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, den 19 december 2029, Fö2024/02054.

6.9.4 Det bör inte införas någon ny driftvärnsorganisation

Utredningens bedömning: En ny driftvärnsorganisation bör inte införas.

Som ett alternativ för att frigöra polisiära resurser anges i våra direktiv att det kan övervägas om anställda vid samhällsviktiga verksamheter under vissa omständigheter bör kunna ansvara för skydd av verksamhetens anläggningar och om det finns förutsättningar för en ordning med inslag liknande den driftvärnsorganisation som tidigare fanns vid vissa myndigheter och företag. För skyddsobjekt gäller enligt skyddslagen att den som ansvarar för verksamheten vid ett sådant objekt också är den som har ansvaret för bevakningen av detsamma. Utifrån bl.a. ansvarsprincipen kan det därför också vara rimligt att ansvaret för bevakningen av anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret utan att vara skyddsobjekt, också ska ligga hos den som ansvarar för anläggningen. Polismyndigheten ska, som vi redogjort för i avsnitt 6.7.1, bidra till skyddet av samhällsviktig verksamhet. Detta kan i vissa fall ske genom att Polismyndigheten utför traditionell bevakning, men ofta sker det i form av polisinsatser vid antagonistiska angrepp eller annan brottslighet i anslutning till dessa objekt och verksamheter. Det finns olika modeller som verksamhetsägare använder sig av för att sörja för att deras verksamheter, byggnader och andra anläggningar får skydd och bevakning. Ofta har verksamheten avtal med ett bevakningsbolag. En annan modell som bl.a. tillämpas av flera kommuner går ut på att kommunen tecknar avtal om särskild visstidsanställning med personer med skyddsvaktsutbildning om tjänstgöring vid kris, höjd beredskap och krig. Personerna krigsplaceras sedan hos kommunen.

Det är naturligtvis angeläget att det finns en god förmåga att skydda och bevaka skyddsobjekt eller andra samhällsviktiga verksamheter. Ett sådant skydd kan dock enligt vår mening inte tillgodoses på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt genom införande av en modern form av driftvärn. Skälen för detta är följande.

I Förvarsberedningens slutrapport omnämns frågan om att återskapa en modern motsvarighet till det tidigare driftvärnet för skydd och bevakning av samhällsviktig infrastruktur. Det konstateras att de individer som skulle kunna ingå i ett återaktiverat driftvärn skulle vara att betrakta som militär personal som ska ha genom-

gått militär grundutbildning, ha lämplig militär utbildning och lyda under militärt befäl.¹⁹³ Andelen av befolkningen som genomfört värnplikt ligger dock i dagsläget på en låg nivå och andelen arbetstagare som har någon form av militär grundutbildning kommer även framgent att vara låg, trots beslutet om återaktivering av mönstring med värnplikt som fattades 2017. Utvecklingen kan illustreras av värdena i tabellen nedan.¹⁹⁴

Tabell 6.1 Översikt över inryckta till värnplikt 1970–2021

År	Inryckta till värnplikt	Andel av den totala årskullens män/kvinnor
1970/71	58 919 personer	102,5 % män ¹ (73 år gamla 2025)
1980/81	50 980 personer	91,1 % män (63 år gamla 2025)
1990/91	48 411 personer	82,4 % män (53 år gamla 2025)
2000	16 978 personer	32,2 % män, 0,62 % kvinnor (43 år gamla 2025)
2010	1 717 personer	2,3 % män, 0,27 % kvinnor (33 år gamla 2025)
<i>(2010–2017 värnplikten vilande i fredstid)</i>		
2020/21	5 088 personer	7,1 % män, 1,6 % kvinnor

¹ Att siffran överstiger 100 procent kan förklaras av att 1970 var ett år med många utbildade. Ungdomar från andra årskullar finns troligen också med bland de inryckta detta år.

Den beräknade utbildningsvolymen av värnpliktiga framöver uppgår för 2025 till 8 000 personer vilket motsvarar 6,4 procent av den aktuella årskullen för att därefter successivt öka. För 2030 uppgår den beräknade utbildningsvolymen till 10 000 personer, vilket motsvarar 7,7 procent av den aktuella årskullen.

Utvecklingen av samhället har ändrats även på andra sätt jämfört med tiden mellan 1944 och 2005, då driftvärnsförbanden var aktiva. Som vi beskriver översiktligt i avsnitt 6.2 har den privata säkerhetsbranschen vuxit stort. Dagens arbetsmarknad ser också i viss mån annorlunda ut än den gjort historiskt. Det kan antas att faktorer som rörligheten på arbetsmarknaden samt dagens grad av profes-

¹⁹³ Ds 2024:6 s. 197 f.

¹⁹⁴ Totalförsvarets plikt- och Prövningsverk (PPV), *Förfrågan om underlag – Polisär förstärkningsresurs, personalförsörjning – svar*, den 2 maj 2024.

sionalisering gör att endast en liten grupp personer som, efter att ha fått en militär skyddsvaktsutbildning, kan ansvara för bevakning av sin arbetsplats under en längre tidsperiod. Förutsättningarna för att inom en verksamhet hitta lämpliga personer som skulle kunna ingå i en driftvärnsorganisation skiljer sig alltså väsentligen åt i dag jämfört med hur det har sett ut tidigare. Det finns möjligen vissa undantag, t.ex. verksamheter där de anställda redan inom ramen för sina ordinarie tjänster har vissa befogenheter att använda våld och har genomgått lämplig utbildning. Ett sådant exempel skulle kunna vara Tullverket, som inom ramen för utredningen lyft att myndigheten önskar att dess tulltjänstemän (som enligt tullbefogenhetslagen¹⁹⁵ har vissa befogenheter att använda våld) ska ges mandat att bevaka myndighetens egna skyddsobjekt. En styrka med att låta verksamhetens egen personal sörja för skydd och bevakning är att dessa personer har en god kännedom om de aktuella byggnaderna och dess omgivning. Exemplet med Tullverket, där tulltjänstemännen redan i dag t.ex. är tränade i viss våldsanvändning, framstår dock som ett undantagsfall och inte något som på ett generellt plan talar för att återinföra ett driftvärn.¹⁹⁶ Utifrån ett mer övergripande samhällsperspektiv framstår det enligt vår mening som mer ändamålsenligt att inte i alltför stor utsträckning knyta de befintliga knappa bevakningsresurserna i samhället till en viss byggnad, anläggning etc. utan att i stället låta de samlade resurserna verka lokalt eller regionalt med en hög grad av flexibilitet och anpassning efter hur hot- och behovsbilden förändras över tid. Behovet av en sådan flexibilitet och en övergripande samordning med en gemensam bild över prioriteringar m.m. har framkommit tydligt under vår utredning och utvecklas närmare nedan.

¹⁹⁵ Se 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710).

¹⁹⁶ Det kan noteras att Tullverket inom ramen för utredningen inte heller framfört att myndigheten förespråkar att driftvärn ska införas i allmänhet, utan endast pekat på de fördelar som det skulle innebära för myndighetens egen verksamhet om tulltjänstemännen skulle ges rätt att bevaka myndighetens egna skyddsobjekt.

6.9.5 Behov av helhetsbild och samordning

Utredningens bedömningar: Det bör genomföras en generell översyn av frågan om hur samhällets totala behov av skydd och bevakning ska säkerställas och som bl.a. berör frågor om vad som ska skyddas, vem som ansvarar för skyddet i olika situationer och hur befintliga resurser ska prioriteras. Det finns ett stort värde i att samordna berörda aktörer i syfte att bl.a. säkerställa att prioriteringar av befintliga resurser bygger på liknande grunder utifrån frågor om skyddsvärden, bedömd hotbild m.m.

Angränsande frågor om bl.a. skyddsvakters folkrättsliga status, ändamålsenliga regler för säkerhetsprövning och genomförande av förslaget om civilplikt inom bevakningsverksamhet är också frågor som bör analyseras närmare.

I avsnitt 6.7 har vi redovisat hur ansvaret för skydd och bevakning av ett objekt fördelas mellan polis och objektsägare eller objektsnyttjare. Ansvarsfördelningen innebär att skyddsvakter, väktare och annan personal inom bevakningsbranschen utför en stor del av skydds- och bevakningsuppgifterna i samhället. Som vi redogjort för i avsnitt 6.9.1 bedömer vi att reservpoliser kommer att kunna bidra till att direkt och indirekt stärka polisens förmåga att fullgöra de skydds- och bevakningsuppgifter som faller inom Polismyndighetens ansvar (det ingår inte i vårt uppdrag att se över om Polismyndighetens ansvar för skydd och bevakning ska utökas). Vi har valt att inte lämna något förslag om att Säkerhetspolisen bör få besluta om att skyddspersoners bostäder m.m. ska vara skyddsobjekt (se avsnitt 6.9.2) eller att det ska införas någon ny driftvärnsorganisation (se avsnitt 6.9.4). Även om det skulle kunna innebära ökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter om sådana förslag skulle införas, anser vi att skälen som talar emot dem väger tyngre än de skäl som talar för.

Under utredningens arbete har det framkommit att det finns ett behov av att belysa frågan om skydd och bevakning från ett vidare perspektiv än enbart utifrån syftet att utreda om "Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och

bevakningsuppgifter”.¹⁹⁷ Hur samhällets totala behov av skydd kan säkerställas och mötas på bästa sätt, vad som ska skyddas, vem som ansvarar för skyddet i olika situationer och hur befintliga resurser ska prioriteras (i fråga om såväl polisens som bevakningsbranschens personalresurser) är exempel på frågor som bör analyseras närmare och för vilka en planering för fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig bör finnas på plats i förväg.¹⁹⁸

Det finns ett stort värde i att samordna de berörda aktörerna i syfte att undvika dubbelarbete och att säkerställa att prioriteringar av befintliga resurser bygger på liknande grunder utifrån frågor om skyddsvärden, bedömd hotbild m.m. För att underlätta en sådan planering och samordning skulle bl.a. bestämmelserna om vilka uppgifter som ska ingå i en ansökan om skyddsobjekt kunna ses över liksom frågan om det t.ex. finns behov av att införa regler om uppföljning och tillsyn av skyddsobjekts skydds- och bevakningsplan, eller förbättra länsstyrelsernas möjligheter att ta fram skyddsobjektsförteckningar (jfr avsnitt 6.7.2). Vidare kan konstateras att frågor om vakter, kontrollanter och tillsynsmän i dag hanteras av fyra olika departement.¹⁹⁹ Ordningen innebär att frågor om bevakning inte hanteras enhetligt, begrepp används på olika sätt och bemyndiganden för Polismyndigheten att utfärda föreskrifter skiljer sig åt.²⁰⁰

Skyddsvakters folkrättsliga status²⁰¹ och frågor kopplade till säkerhetsprövningen av personal som utför skydds- och bevakningsuppgifter, såsom om denna är effektiv och ändamålsenlig, är sådant som är av relevans i sammanhanget. Bevakningsbranschens förmåga, befogenheter, ansvar och i vilken utsträckning sådana uppgifter ska överlåtas från det allmänna till det privata är också av intresse. BYA har t.ex. framfört att bevakningsbranschens förmåga är anpassad efter fredstida krav och pekat på behovet av översyn av

¹⁹⁷ Se dir. 2023:143 s. 17.

¹⁹⁸ Se även vad MSB skriver om skyddet av kritisk infrastruktur, lärdomar från kriget i Ukraina och behovet av att planering av resurser och ansvarsfördelning görs redan i fredstid i myndighetens slutredovisning av regeringsuppdraget Fö2023/01325 *Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret*, den 7 juni 2024, s. 52 f. och 212 f.

¹⁹⁹ Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

²⁰⁰ Polismyndigheten, *Utvecklad samverkan med bevakningsbranschen inom totalförsvarsverksamheten*, den 23 augusti 2024, s. 6 f., 36 och 39.

²⁰¹ Frågor om polisens folkrättsliga status och vad den får för betydelse för de uppgifter som polisen utför i krig behandlar vi i kapitel 5. I kapitlet föreslås även att polisen ska ha civil status. Den folkrättsliga statusen i fråga om skyddsvakter ingår inte i utredningens uppdrag, men är en fråga som vi anser bör övervägas i annat sammanhang.

regleringarna om bevakningspersonalens utbildning och utrustning då skydd och bevakning under krig (eller i en situation i fredstid då krig är nära förestående) kan innebära en helt annan hotmiljö än i fred.²⁰² I detta sammanhang aktualiseras även frågan om införande av civilplikt inom bevakningsbranschen, något som enligt Polismyndigheten kan vara ett lämpligt sätt att säkra bevakningsbranschens personalbehov och som också föreslås av Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning.²⁰³ Om de författningsförslag som lämnas i den utredningens betänkande införs kommer *bevakningsverksamhet* att föras till listan över verksamheter inom det civila försvaret där civilplikt får bedrivas (punkten A i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt). Sådan personal skulle visserligen inte ha samma befogenheter som en polisman eller kunna utföra uppgifter som räknas som polisverksamhet, men vi bedömer ändå att ett beslut om aktivering av civilplikt för bevakningsverksamhet skulle ha en positiv inverkan för polisens beredskap.

Sammanfattningsvis finns ett antal angelägna frågeställningar som ligger utanför ramen för vårt uppdrag, men som vi anser bör analyseras närmare i ett annat sammanhang.

²⁰² BYA, *Bevakningsbranschen i totalförsvaret*, den 18 januari 2024, s. 2.

²⁰³ SOU 2025:6. I betänkandet föreslås att regeringen ska ge Polismyndigheten i uppdrag att, i samverkan med länsstyrelserna, närmare utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för bevakningsverksamhet bör utformas och införas.

7 Stöd till polisen från Försvarsmakten

7.1 Inledning

Utredningen har i uppgift att kartlägga och analysera vilket behov av stöd från Försvarsmakten polisen har, av vilket Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behov av helikoptertransporter utgör en del. Utredningen ska analysera och ta ställning till under vilka förutsättningar polisen ska kunna begära stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda och bedöma vilken sorts stöd polisen ska kunna begära.

När det gäller helikoptertransporter ingår det i utredningens uppdrag att kartlägga Försvarsmaktens förmåga att stödja polisen och identifiera eventuella brister med dagens system. Med utgångspunkt i utredningens bedömning av behovet ska vi även redogöra för alternativa lösningar på hur polisens behov av helikoptertransporter kan tillgodoses och ta ställning till om processen för stöd bör ändras i något avseende. Vi har även i uppgift att redogöra för vilka konsekvenser respektive lösning skulle innebära för berörda myndigheter.

Vi inleder kapitlet med en beskrivning av grunderna och de rättsliga förutsättningarna för att Försvarsmakten ska kunna lämna stöd till polisen i dag (avsnitt 7.2). Vi beskriver där de olika principer som riksdag och regering har angett som villkor och begränsningar för stöd, t.ex. vad avser våld och tvång mot enskilda, prioriteringar och ansvar för kostnader. I avsnitt 7.3 ger vi en bakgrund om helikoptertillgång och helikopteranvändning i staten. Därefter har vi sammanfattat några av de mer centrala utredningar och granskningar som berör frågan om militärt stöd till civila aktörer (avsnitt 7.4).

I avsnitt 7.5 beskriver vi den nuvarande omfattningen på stödet, såväl övergripande som mer specifikt när det gäller helikopterresurser. Vi beskriver även de rutiner som Försvarsmakten och Polismyndigheten har att förhålla sig till när det gäller ansökningar och bedömningar av stöd (avsnitt 7.6 och 7.7). I avsnitt 7.8 gör vi en mindre nordisk utblick där vi beskriver hur möjligheterna för det militära försvaret att lämna stöd till polisen ser ut i Finland, Norge och Danmark. Därefter följer utredningens överväganden kring en framtida reglering av Försvarsmaktens stöd till polisen (avsnitt 7.9). Efter det presenterar vi våra bedömningar och förslag kring en ny lag och förordning om Försvarsmaktens stöd till polisär verksamhet i särskilda fall och vissa ändringar i stödförordningen (avsnitt 7.10 och 7.11). Slutligen redovisar vi i avsnitt 7.12 de överväganden och förslag som mer specifikt gäller stödet med helikoptertransporter.

7.2 Rättsliga förutsättningar

7.2.1 Grunderna för att lämna stöd till civil verksamhet

Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. Som beskrivits i avsnitt 2.8.5 finns enligt förvaltningslagen (2017:900) en generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra. Även i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap anges att myndigheterna ska samverka och stödja varandra. Begränsningen att stödet till civil verksamhet inte ska vara dimensionerande för Försvarsmakten är dock en utgångspunkt sedan länge. I propositionen *Totalförsvaret i förnyelse* som överlämnades till riksdagen 1995 beskrev regeringen avvägningarna på följande sätt.

Ur ett samhällsekoniskt perspektiv är det inte godtagbart att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas fullt ut även för andra ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt. Totalförsvarets resurser får dock inte nyttjas så att det inverkar menligt på förmågan att möta hot mot vårt lands frihet och oberoende.¹

¹ Prop. 1995/96:12.

I samband med beslutet om den försvarspolitiska inriktningen för 2021–2025 framhöll försvarsutskottet att man delar regeringens syn på att det militära försvarets förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet genom att bistå övriga samhället i såväl fred som vid höjd beredskap avser befintliga förmågor och resurser. Det mål som riksdagen beslutat om för det militära försvaret medger därmed i princip inte att Försvarsmakten, i syfte att kunna lämna ett mer omfattande stöd till civil verksamhet, anskaffar resurser utöver det myndigheten själv behöver för den egna verksamheten.² Samma begränsning framgår även av förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.³

Ett undantag från nämnda princip finns dock och det gäller Försvarsmaktens stöd till polisen med medeltung helikopter. I budgetpropositionen för 2014 konstaterade regeringen att Försvarsmaktens stöd till polisen med medeltung helikopterkapacitet – som helikopterbataljonen (nuvarande helikopterflottiljen) ska planera, öva och ha beredskap för – har ställt dimensionerande krav på Försvarsmaktens beredskap och verksamhet. Det innebar enligt regeringen ett avsteg från principen om att Försvarsmaktens stöd till civila aktörer ska ges med befintliga förmågor och resurser. Regeringen ansåg dock att principen fortfarande var giltig och viktig men att den aktuella kapaciteten var så pass unik och att vinsterna på samhällsnivå blir så pass stora att ett avsteg i det specifika fallet bedömdes vara motiverat.⁴

Försvarsmakten kan lämna stöd till polisen med olika typer av resurser med stöd av olika regelverk. En och samma resurs (exempelvis helikoptrar) kan i olika situationer användas för att bistå polisen med stöd enligt flera olika regelverk. Försvarsmakten kan t.ex. lämna stöd med medeltung helikopter vid såväl livräddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) som vid terrorismbekämpning enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen). Finansiering, befogenheter och förutsättningar i övrigt skiljer sig dock åt beroende på vilken lagstiftning som är tillämplig.

² Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.

³ 12 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten.

⁴ Prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.4.1.1.

De fem lagar och förordningar som reglerar Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet är:

- LSO,
- stödlagen och tillhörande förordning (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning,
- förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) och
- förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter (helikopterförordningen).

I dessa regelverk finns olika aspekter som särskilt bör lyftas fram när det gäller de ramar som satts för Försvarsmaktens stöd till polisen och för civil verksamhet i övrigt. Aspekterna rör framför allt möjligheterna att använda våld och tvång mot enskilda och riskerna som Försvarsmaktens personal kan komma att utsättas för, men de rör även konsekvenserna för Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Det är exempelvis bara helikopterförordningen som uppges vara dimensionerande för Försvarsmakten och som kräver att myndigheten planerar, övar och har beredskap för uppgiften. Samtidigt möjliggör samtliga regelverk medeltungt helikopterstöd från Försvarsmakten.⁵ Vi beskriver dessa aspekter nedan tillsammans med vissa andra aspekter som med dagens regelverk utgör en ram för Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till bl.a. polisen.

⁵ Stödlagens särskilda begränsningar till ”resurser av särskilt slag” avser resurser som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till. I dagsläget har polisen inte tillgång till egna medeltunga helikoptrar utan endast lättare helikoptersystem.

Tabell 7.1 Översikt – Försvarsmaktens stöd till bl.a. polisen enligt gällande regelverk

Regelverk	Användning av tvång och våld	Risker för Försvarsmakten och personalkrav	Ledning och beslut	Resursslag	Andra villkor	Debitering
LSO	Medges inte	–	Räddningsledaren utses av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten.	–	I krig, krigsfara och vissa utomordentliga förhållanden får regeringen besluta om avvikelser från LSO om det är av betydelse för totalförsvaret.	Nej
Stödlagen och tillhörande förordning	Medges	Får inte medföra en inte obetydlig risk för att värnpliktig skadas. Lämplig utbildning och nödvändiga kunskaper krävs.	Enhet med militärt befäl underställs den myndighet som begärt stöd. Regeringens medgivande krävs som huvudregel.	Stöd med resurser av särskilt slag som polisen inte har.	Stödet får inte medföra synnerligt hinder för ordinarie verksamhet. Stödet är endast möjligt för att ingripa mot terroristbrottslighet.	Ja, delvis
Stödförordningen	Medges inte	Får inte medföra en inte obetydlig risk för att personal skadas. Lämplig utbildning och nödvändiga kunskaper krävs.	Under militärt befäl	–	Stödet får inte medföra allvarligt hinder för ordinarie verksamhet eller stöd enligt LSO.	Ja, delvis inom stat och full kostnadstäckning i övrigt
Helikopterförordningen	Medges inte	–	Enhet med militärt befäl underställs den myndighet som begärt stöd.	–	Ingen skyldighet att lämna stöd om det föreligger synnerliga skäl för annan användning av helikoptrar.	Nej

Översikten är utredningens egen förenklade sammanställning och återger inte regelverkens exakta begränsningar i sin helhet.

7.2.2 Våld och tvång mot enskilda

Fram till 1931 var det mer eller mindre vanligt med militära insatser för att upprätthålla den allmänna ordningen i samhället. En formell möjlighet att använda militär personal i polisiära ingripandesituationer fanns författningsreglerad fram till 1969.⁶ Tragedin i Ådalen 1931

⁶ SOU 2005:70 s. 59.

när fem personer dödades och ytterligare fem sårades till följd av militär skottlossning vid en arbetardemonstration i Lunde kom dock att bli slutet för militärens dittillsvarande stöd för att upprätthålla ordning. Händelsen lade vidare grunden för den restriktiva syn på militärens medverkan i polisiär verksamhet som sedan dess råder i Sverige.⁷

Det stöd som Försvarsmakten årligen lämnar till polisen kan, som nämnts, lämnas med stöd av olika regelverk och polisen tenderar att vara den största enskilda nyttjaren av stödet som Försvarsmakten lämnar enligt LSO och stödförordningen. Polismyndigheten var mottagare av 89 procent av det stöd Försvarsmakten lämnade enligt LSO under 2023 och Polismyndigheten mottog, tillsammans med Säkerhetspolisen, 70 procent av stödet enligt stödförordningen samma år.⁸ Stödlagen har ännu inte kommit att tillämpas.

Den typ av stöd som lämnas på polisens begäran, och som kan förväntas bli aktuell inom ramen för de olika regelverken, skiljer sig åt både vad avser risken att en insats kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda och risken att den personal som deltar skadas. Genom stödlagen görs ett begränsat avsteg från den principiella utgångspunkten – att Försvarsmakten inte ska utföra uppgifter som innebär användande av tvång eller våld mot den egna befolkningen. Detta innebär alltså att stödet Försvarsmakten kan lämna enligt den lagen får gälla insatser som innebär användning av våld eller tvång mot enskilda.⁹ För den personal hos Försvarsmakten som lämnar stöd till polisen vid terrorismbekämpning gäller att de har samma befogenhet som en polisman har enligt polislagen (1984:387) samt enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken (RB) att gripa personer. Endast sådan personal från Försvarsmakten som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften får dock medverka vid en sådan stödotsats enligt lagen.¹⁰ I Rikspolisstyrelsens föreskrifter om utbildning av personal från Försvarsmakten som ska lämna stöd till polisen vid terrorismbekämpning framgår att endast den personal som har genomgått särskild utbild-

⁷ Prop. 2005/06:111 s. 17.

⁸ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, s. 39.

⁹ 1 § stödlagen.

¹⁰ 4 § stödlagen.

ning är kvalificerad att ha de befogenheter som en polisman har enligt polislagen.¹¹

I förarbetena¹² till stödlagen uttalar regeringen att lagens syfte avgränsas till sådant stöd som kan innebära våld eller tvång och att annat stöd regleras i den s.k. stödförordningen. Begränsningen till en handling som kan utgöra terroristbrott innebär att stöd från Försvarsmakten inte kan begäras för åtgärder som syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i allmänhet. Stödet får vidare endast avse resurser av ”särskilt slag”, vilket i första hand syftar på luft- och sjöstridskrafter och vapensystem som polisen inte förfogar över. Vidare framhålls att stödet inte är avsett att möta en allmän resursbrist hos polisen eller att Försvarsmakten ska kunna utnyttjas som en extra personalresurs. Vid extraordinära situationer anser dock regeringen att stödet kan avse resurser som polisen har begränsad tillgång till men som på grund av den extraordinära situationen inte räcker till. Försvarsmakten har att avgöra vilka resurser som är mest ändamålsenliga och stöd behöver inte lämnas om det skulle innebära synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet, se vidare avsnitt 7.2.5. Av förarbetena framgår även att ett ingripande med våld eller tvång i princip endast ska ske på direkt order av polisens insatsledning.¹³ Huvudregeln enligt lagen är att stödet förutsätter regeringens medgivande.

När det däremot gäller stödförordningen och helikopterförordningen anges att Försvarsmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.¹⁴

I arbetet med att utforma Försvarsmaktens stöd med helikoptertransporter lämnade Rikskriminalpolisen in en skrivelse där myndigheten underströk vikten av att stödet inte får omfatta, eller upplevas omfatta, stöd med våldsanvändning mot enskilda. Rikskriminalpolisens utgångspunkt var att brottsbekämpning i en demokratisk stat utförs av personal som är rekryterad, utbildad och utrustad för ändamålet, framför allt när det gäller våld och tvång mot medborgare.¹⁵ När Polismyndigheten senare yttrade sig över förslaget till författ-

¹¹ Huvudregeln anges i 1 § och ett visst undantag från utbildningskravet beskrivs i 3 § (RPSFS 2007:3, FAP 779-1).

¹² Prop. 2005/06:111 s. 44 f.

¹³ Prop. 2005/06:111 s. 44 f.

¹⁴ 7 § stödförordningen och 3 § helikopterförordningen.

¹⁵ Fö2013/580/MFI, s. 1 och 4.

ningsreglering framhölls dock att det innehöll en omotiverad betoning vad avsåg risken att Försvarsmaktens personal inte får bruka våld eller tvång mot civila. Polismyndigheten bedömde att förslaget skulle leda till alltför snäva möjligheter till stöd.¹⁶

7.2.3 Deltagande personal från Försvarsmakten

En gemensam nämnare som i flera avseenden begränsar stöd med personella resurser från Försvarsmakten är förutsättningarna för hur värnpliktiga under utbildning får användas.

Totalförsvarsplikt innebär en inskränkning av enskildas grundläggande fri- och rättigheter och inskränkningar kan endast göras med stöd av lag. Sådant lagstöd finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen) som bl.a. reglerar utbildningsskyldigheten för totalförsvarspliktig personal.

I propositionen *Bättre villkor för totalförsvarspliktiga* har regeringen beskrivit sina överväganden inom området.¹⁷ Regeringen konstaterade att regeringsformen (RF) garanterar varje medborgare ett skydd gentemot det allmänna mot frihetsberövanden och vissa andra begränsningar i rörelsefriheten. Reglerna om totalförsvarsplikt betraktas som begränsningar av rörelsefriheten och medges endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, vilket enligt regeringen i detta fall är att utbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som *krigsuppgiften* kräver. Det uttalades att det därför måste finnas en tydlig koppling mellan utbildningen och tjänstgöringsplikten. Utbildning som inte har betydelse för den tänkta krigsuppgiften kan därmed inte ske med stöd av utbildningsplikten inom ramen för totalförsvarsplikten. Detta begränsar deltagandet i annan verksamhet som Försvarsmakten utför.

I fråga om bedömningen av kopplingen mellan utbildning och tjänstgöringsplikt kan som ett exempel anges att Justitieombudsmannen (JO) i ett fall, där Försvarsmakten lämnat stöd till polisen i form av att genomöka ett markområde efter skjutvapen, har bedömt det vara olämpligt att beordra värnpliktiga att under tre dagar

¹⁶ Polismyndigheten A494.950/2016 s. 2.

¹⁷ Prop. 2001/02:11 s. 29 f.

delta i eftersökningen. JO anslöt sig till Försvarsmaktens bedömning centralt att det inte var lämpligt att de värnpliktiga under så pass lång tid skulle ägna sig åt uppgiften trots Livgardets lokala bedömning att erfarenheten kunde vara till nytta för krigsuppgiften.¹⁸

I ovan nämnda proposition konstaterade regeringen samtidigt att den då pågående omdaning av det svenska försvaret från ett traditionellt invasionsförsvar till ett modernt insatsförsvar innebar att den tänkta krigsuppgiften inte längre hade samma innehåll som tidigare. Vidare konstaterades att många praktiska och teoretiska utbildningsmoment hade förlorat sin betydelse samtidigt som nya moment aktualiserades.

Dagens omdaning av det svenska försvaret är en helt annan, men 2001 års bedömning att krigsuppgiften och utbildningens innehåll påverkas av det svenska försvarets uppgifter i händelse av krig kvarstår rimligen. Krigsuppgiften som totalförsvarspliktiga utbildas för i dag bör t.ex. påverkas av hybridaktiviteter, en förändrad hotbild och det faktum att Sverige som Natomedlem åtagit sig att även försvara sina allierade.

När det gäller möjligheterna att använda värnpliktiga har regeringen den 4 januari 2024 beslutat att tillsätta en utredning med syfte att öka uthålligheten och tillgången till personal inom det militära försvaret. Utredaren ska bl.a. analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för såväl beredskap som annan verksamhet. Utredaren ska lämna sitt betänkande den 1 juli 2025 och förslaget kan leda till att Försvarsmaktens möjligheter att använda pliktpersonal påverkas.¹⁹ I den utrikespolitiska deklarationen den 20 mars 2024 konstaterade vidare utrikesministern att förutsättningarna för att låta värnpliktiga tjänstgöra inom ramen för Nato analyseras inom Regeringskansliet. Även Försvarsberedningen har konstaterat att användandet av värnpliktig personal i Nato-operationer i hela konfliktskalan behöver belysas ytterligare. Försvarsberedningen har betonat vikten av en bred politisk enighet och bedömer att riksdagens partier bör involveras under arbetets fortsättning.²⁰ I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* konstaterar regeringen att en förutsättning för all tjänstgörings-skyldighet är att tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar samt att

¹⁸ Justitieombudsmannen, beslut den 25 april 2001, dnr 4029–2000.

¹⁹ Dir. 2024:2, *En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret*.

²⁰ Ds 2024:6 *Stärkt försvarsförmåga Sverige som allierad*, s. 190 f.

det inte finns någon begränsning som innebär att sådan tjänstgöring endast får ske i Sverige. Situationen kan vara sådan att Sverige försvaras bäst utanför Sveriges gränser, t.ex. i ett allierat land. Krigsplacerade värnpliktiga kan alltså enligt gällande rätt sändas utomlands, om tjänstgöringen behövs för försvaret av Sverige.

De närmare förutsättningarna för de värnpliktigas tjänstgöring redovisar vi i avsnitt 2.7.1.

7.2.4 Risktagande för Försvarsmaktens personal

De rättsliga förutsättningarna för användningen av personal och den risk som den tillåts att utsättas för vid polisiära stödsatser skiljer sig åt mellan de olika regelverken. Frågan om risk för personalen har reglerats i två fall – i stödförordningen och i stödlagen.

I stödförordningen begränsas möjligheterna att använda Försvarsmaktens personal i 10 § med villkoret att personalen inte får användas för uppgifter som kan medföra ”en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas”. I det avseendet är stödförordningen mer restriktiv än stödlagen eftersom den uttryckliga begränsningen i stödlagen när det gäller risk för skador endast avser den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt. (Som beskrivits ovan har övervägandena när det gäller värnpliktiga även fokus på skydd mot frihetsberövanden och andra begränsningar i rörelsefriheten som inte kan anses vara godtagbara.) Frågan om risk för skador i fråga om annan försvarsmaktspersonal har dock inte reglerats i stödlagen.

I det betänkande som låg till grund för stödförordningen (SOU 2001:98) framhölls att uppgiften att lämna stöd till civil verksamhet kan vara förknippad med risker för Försvarsmaktens personal. Utredningen ansåg att det aldrig är acceptabelt att använda Försvarsmaktens personal i situationer där den stödsökande myndighetens personal inte skulle delta eller agera på grund av att det är för farligt. I betänkandet uttalades vidare att Försvarsmaktens personal inte får utsättas för risker som är större än de som accepteras i Försvarsmaktens ordinarie fredstida verksamhet. Utredningen föreslog därför att Försvarsmakten inte ska lämna stöd med personal när det finns en inte obetydlig risk att personalen kan komma

att skadas.²¹ När det gällde extraordinära händelser som innefattar NBC-stridsmedel (nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel) konstaterade utredningen dock att Försvarsmakten bedömt att det aldrig går att utesluta viss risk för skador. Försvarsmakten ansåg därför att utredningen borde överväga att se över begränsningen i stödförordningen om att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk att de kommer till skada.

I promemorian *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet* (se avsnitt 7.4.8) föreslogs bl.a. en ändring av bestämmelsen i stödförordningen som innebär att Försvarsmaktens personal inte skulle få användas för uppgifter som kan medföra en ”betydande risk” för att den kan komma att skadas. Förslaget motiverades med att förutsättningarna för att använda personalen för stöd till civil verksamhet hade förändrats i och med att Sverige hade fått ett försvar där alla förband bemannades med personal som frivilligt sökt anställning i Försvarsmakten. Det framhölls dock att den grundläggande synen att Försvarsmakten i sin stödverksamhet inte ska ta större risker vid utförandet av uppgiften än vad den stödsökande myndigheten gör borde kvarstå även i fortsättningen.²² Detta förslag kom dock inte att genomföras.

När det gäller helikopterförordningen och LSO har det i dessa författningar inte preciserats några begränsningar avseende risk för personalen. I fråga om stöd enligt helikopterförordningen har myndigheterna dock tecknat en ramöverenskommelse som anger att stödet får avse helikoptertransport från en säker plats till annan säker plats.²³

7.2.5 Påverkan på Försvarsmaktens verksamhet

Av 2 § stödlagen följer att Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och ”det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet”. Enligt regeringen gäller detta framför allt om resurserna behövs för att försvara landet mot ett

²¹ SOU 2001:98 s. 14.

²² Fö2013:A, s. 37 ff.

²³ Ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, Försvarsmakten dnr FM2015-4130:5.

väpnat angrepp eller för att hävda Sveriges territoriella integritet, men även i de fall då resurserna har tagits i anspråk till följd av internationella åtaganden eller för att lämna stöd enligt LSO. Hur dessa uppgifter ska vägas mot en begäran om stöd från polisen får Försvarsmakten avgöra utifrån omständigheterna i de enskilda fallen.²⁴

En liknande, men inte identisk, begränsning vad gäller Försvarsmaktens stöd finns även i stödförordningen. När det gäller helikopterförordningen anges i stället att begäran får avslås om det föreligger ”synnerliga skäl för annan användning” av helikopterresursen. Som vi beskriver nedan skulle det exempelvis kunna gälla annat stöd som en akut sjuktransport med helikopter.

7.2.6 Prioriteringar och intressekonflikter

Enligt stödförordningen ”ska” Försvarsmakten vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman. Förutsättningarna för att lämna sådant stöd är dock att det inte allvarligt får hindra Försvarsmaktens ordinarie verksamhet eller hindra myndighetens medverkan enligt LSO. Uppgifter enligt LSO kan alltså sägas gå före andra typer av stöd i situationer där det råder resursbrist.

Endast i LSO finns bestämmelser (8 kap. 3 och 4 §§) om vad som ska gälla bl.a. under höjd beredskap och om Sverige är i krig eller krigsfara.

7.2.7 Ansvar för kostnader för stöd

Precis som det finns skillnader mellan de rättsliga förutsättningarna att använda personal till stöd för polisen i de olika regelverken finns det även omfattande skillnader i fråga om vem som har ansvar för att bära kostnaderna för stödinsatser.

När stöd ges enligt LSO tar Försvarsmakten inte ut några avgifter av stödmottagaren. Försvarsmakten bär i stället hela kostnaden själv för det stöd som myndigheten lämnar.

²⁴ Prop. 2005/06:111 s. 46.

Enligt stödförordningen ska Försvarsmakten ta ut avgifter när stöd lämnas till civil verksamhet. Det finns dock vissa undantag från kravet på full kostnadstäckning.²⁵ Vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer ska Försvarsmakten utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman utan att begära full kostnadstäckning. Inte heller när stödet lämnas till en annan statlig myndighet är kravet i normalfallet att full kostnadstäckning ska uppnås. Vilket det ekonomiska målet är i dessa situationer har regeringen dock inte preciserat i förordningen. För Försvarsmaktens insatser till polisen gäller normalt att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som mottagare av stödet endast betalar avgifter motsvarande Försvarsmaktens merkostnader. Enligt Försvarsmaktens instruktion för ekonomiadministration ska bl.a. kostnader för personalens grundarbetstid inte ingå i merkostnaderna.²⁶

Enligt myndigheternas slutredovisning av regeringens uppdrag om fördjupat samarbete bedömer Polismyndigheten kostnaden vid enskilda insatser som för hög och anser att osäkerheterna kring kostnaderna är för stor. Myndigheterna anser att det behövs tydligare rutiner för handläggningen av en begäran om stöd från Försvarsmakten så att Försvarsmakten får rätt information i ett tidigt skede och Polismyndigheten tidig kännedom om vad en stödsats beräknas kosta. Myndigheterna har även identifierat behov av en fortsatt dialog myndigheterna emellan om beräkningen av kostnaderna. Myndigheterna är överens om att Försvarsmakten bör kunna erbjuda en sammanställning av beräkningsgrunderna för vissa återkommande typer av stöd.²⁷

I fråga om stöd enligt stödlagen är Försvarsmakten enligt förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ålagd att ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår när stöd ges. Polisen och Försvarsmakten ska dock stå för sina egna respektive kostnader för den utbildning och övning som en gemensam förmåga att hantera terrorismbekämpning förutsätter.²⁸

²⁵ 16 § stödförordningen.

²⁶ Försvarsmakten (FM2023-28522).

²⁷ Polismyndigheten och Försvarsmakten, *Slutredovisning av uppdrag till Polismyndigheten och Försvarsmakten om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, den 4 oktober 2024.

²⁸ 4 § förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

När det gäller stöd till polisen med medeltungt helikopter redovisade regeringen sin inriktning i budgetpropositionen för 2014.²⁹ Regeringen, som konstaterade att utvecklingen av Försvarsmaktens stöd till polisen hade inletts enligt plan den 1 januari 2014, bedömde att Försvarsmakten borde kunna stödja Polisens nationella insatsstyrka (NI) och vissa andra polisiära enheter i syfte att underlätta genomförandet av polisiära insatser, bl.a. i samband med bekämpning av terrorism och annan grov brottslighet. I propositionen uttalades att stödet skulle komma att påverka Försvarsmaktens dimensionering och utrymme att genomföra andra helikopterinsatser. Samtidigt bedömde man att försvaret också kunde dra nytta av den ökade verksamheten och de erfarenheter som en större samverkan medförde. Regeringen föreslog att Försvarsmakten skulle delvis kompenseras för de ökade kostnaderna genom en ökning av anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (utg.omr. 6). Eftersom även Försvarsmakten bedömdes få nytta av den ökade verksamheten var bedömningen att en del av finansieringen skulle tas inom ram. Regeringen uttalade att uppbyggnaden borde ske stegvis och genomföras med hänsyn till myndigheternas samlade verksamhet och utvärderas kontinuerligt. Regeringen redovisade för riksdagen att man skulle följa samarbetets konsekvenser för båda myndigheterna och ge myndigheterna närmare anvisningar för såväl uppbyggnaden som användandet av förmågan.

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2014 konstaterade försvarsutskottet att helikopterkapaciteten var unik och att vinsterna på samhällsnivå var så pass stora att ett avsteg från principen om att stödet till civila aktörer inte ska vara dimensionsnerande för Försvarsmaktens resurser kunde motiveras. Utskottet välkomnade regeringens förslag om att delvis kompensera Försvarsmakten för ökade kostnader.³⁰

För 2014 föreslog regeringen en ökning av anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (utg.omr. 6) med 18,2 miljoner kronor, för 2015 föreslogs en ökning med 18,6 miljoner kronor och från och med 2016 en ökning med 30 miljoner kronor. Regeringen föreslog att anslagsökningen skulle delfinansieras genom att det under utgiftsområde 4 uppförda anslaget 1:1 Polisorganisationen

²⁹ Prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.2.4.1 och 3.4.1.1.

³⁰ Bet. 2013/14:FöU1.

skulle minskas med 8,2 miljoner kronor 2014, 8,6 miljoner kronor 2015 och 10 miljoner kronor från och med 2016.

I budgetpropositionen för 2017³¹ redovisade regeringen att stödet till polisen hade utökats och att helikopterkapaciteten upprätthållits dygnet runt sedan slutet av 2015. Regeringen uppgav att en ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten slutits under hösten om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Regeringen bedömde att en förmåga att genomföra helikoptertransporter hade skapats och såg överenskommelsen som ett viktigt steg i fråga om ökat samarbete för att möta hotet från terrorism. Arbete pågick med att författningsreglera stödet med helikoptertransporter. Regeringens inriktning var att Försvarsmaktens stöd till polisen med medeltung helikopterkapacitet, som byggts upp med utgångspunkt i de förslag som redovisats i promemorian *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet*, skulle förlängas och bli en ordinarie uppgift för Försvarsmakten.

7.3 Bakgrund om helikoptertillgång och helikopteranvändning i staten

Olika uppdrag, behov och förutsättningar i statliga myndigheters helikopterverksamheter

Utredningen har i uppdrag att bl.a. överväga olika former av lösningar som möjliggör ett samutnyttjande av helikopterresurser för olika myndigheter och att kartlägga om det finns ett behov av helikoptertransporter för andra myndigheter som skulle kunna ingå i ett sådant samutnyttjande. Mot den bakgrunden ger vi här en bredare bakgrundsbeskrivning av flera myndigheters helikopterverksamheter.

Helikoptersystem³² delas vanligen in i olika klasser främst efter storlek (lätta, mellanklass och medeltunga samt tunga). Eftersom utredningens fokus är att se över behovet av helikoptertransporter åt polisen har vi avgränsat vår inventering till helikoptersystem som är i medelklass eller medeltunga och som medger en större trans-

³¹ Prop. 2016/17:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.3.4 och 3.4.7.

³² Varje enskilt helikoptersystem består av helikoptrar, materielsystemledning, infrastruktur och personal.

portförmåga.³³ Helikoptrar i mellanklassen kan ofta ta upp till cirka 16 personer. Dessa används vanligen för uppgifter inom offshore-verksamhet som olje- och gasverksamhet till havs, persontransporter, räddningstjänst (SAR³⁴), ambulansuppdrag och polisiära uppgifter. Medeltunga helikoptrar kan i regel transportera upp till 20–25 personer. De används i första hand inom militär verksamhet, men även inom SAR-verksamhet.³⁵

När det gäller medeltunga helikoptersystem finns dessa för militär användning hos Försvarsmakten. I dagsläget förfogar Försvarsmakten över 15 stycken medeltunga helikoptrar av modell 16 (s.k. Black Hawk) varav två står i beredskap åt polisen. Under 2024 har regeringen fattat beslut om en utökad anskaffning av ytterligare helikoptrar av modell 16.³⁶ Försvarsmakten förfogar även över helikopter 14 som också är ett medeltungt helikoptersystem. Helikopter 14 har haft och har fortsatta utmaningar med flygtidsproduktion som direkt påverkat den flygoperativa förmågan. Eftersom helikopter 14 har låg tillgänglighet med höga driftkostnader som följd har Försvarsmakten föreslagit att systemet ska fasas ut och att den markoperativa versionen ska ersättas i takt med att helikopter 16 levereras.³⁷ Försvarsmakten har ett helikopterförband och myndighetens helikopterflottilj har sin huvudsakliga bas i Linköping, men har även baseringar i Kallax och Ronneby.

Sjöfartsverket har ansvar för statlig sjö- och flygräddning och har för ändamålet i dag sju räddningshelikoptrar av modellen AW139. Denna helikoptermodell är tvåmotorig och har upp till 15 säten när den anpassas för transport. Räddningshelikoptrarna och deras besättningar utgår från Sjöfartsverkets baser i Umeå, Norrtälje, Kristianstad, Visby och Göteborg.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för förstärkningsresurser i form av luftburet släckande stöd med både flygplan och helikoptrar samt skogsbrandsdepåer. Helikoptrar för skogsbrandsläckning är avsedda att användas när kommuners och regioners egna resurser inte räcker till eller behovet av ingripande för att begränsa brandspridning är mycket tidskritiskt.

³³ Olika helikoptersystem kan bära olika mycket nyttolast och det illustreras endast ungefärligt med antal personer.

³⁴ Search & Rescue.

³⁵ SOU 2008:129 s. 45 f.

³⁶ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.3.3.

³⁷ Prop. 2024/25:34 s. 82.

MSB förfogar inte över några egna helikopterresurser men tecknar avtal med en privat aktör. Målbilden är att det under skogsbrands-säsongen ska finnas tillgång till minst tio släckande helikoptrar. I dag har MSB ett avtal med det Västeråsbaserade företaget Heli-air Sweden AB som ska tillhandahålla en komplett tjänst med helikoptrar för bekämpning av bränder i skog och mark. Helikopterresurserna kan placeras på olika platser baserat på aktuell brandriskprognos. Principen att omplacera resurserna för att ställa dem i beredskap nära den plats där man bedömer att de behövs som bäst kommer fortsättningsvis att benämnas som *framskjuten beredskap*. Kravet är att var och en av helikoptrarna ska kunna bära upp till 1 000 liter vatten. Helikoptersystem som kan bli aktuella för skogsbrandssläckning får alltså inte vara alltför lätta.

Sex helikoptrar och de mindre skopande flygplanen är en del av unionens civilskyddssamarbete och finansieras delvis med EU-medel. Resurserna kan därför nyttjas för insatser i andra EU-länder.³⁸

Som nämnts arbetar MSB mycket aktivt med framskjuten beredskap för sina helikoptrar. Helikopterresurserna är under brandrisk-säsongen placerade på olika orter i landet och MSB beslutar om positioneringen utifrån de aktuella brandriskvärdena. MSB kan vid behov även besluta om att höja beredskapen för helikoptrarna. Myn-digheten grundar ett sådant beslut på en avvägning i fråga om brandrisken, hotade värden och behovet av resurser. Beredskapen kan höjas både genom kortare anspänningstider³⁹ och att sätta fler helikoptrar i beredskap. En förutsättning för kontroll av skogsbränder är att sätta in en insats mycket tidigt för att göra en snabb släckning innan elden sprider sig. Helikopterresursen måste befinna sig på rätt plats för att effektivt kunna bidra om brandsläckningsbehov uppstår.

Polismyndigheten har i dag tio lätta helikoptrar (nio Bell 429 Global Ranger och en Bell Jet Ranger som är en enmotorig skol-helikopter). Helikoptersystemet Bell 429 har tre konfigurationer (sök och övervakning, vinschning och insats). Lätta helikopter-system ger en begränsad räckvidd och en än mer begränsad möj-lighet till transporter. När polishelikoptrarna är lastade med sensorer för eftersök och övervakning kvarstår i princip varken utrymme

³⁸ MSB, *Faktablad Luftburet stöd vid skogsbrand – MSB:s förstärkningsresurs*, publ.nr: MSB1543.

³⁹ Anspänningstid avser den tid det tar från att larret går till dess att första helikoptern lyfter.

eller viktmissiga möjligheter till persontransporter. Polisens sensorer kan användas både för brottsbekämpande uppdrag och eftersök. Budgeten för polisflygets verksamhet var cirka 309 miljoner kronor 2023 exklusive kostnader för lokaler, it- och s.k. overheadkostnader. Myndigheten bedömer att det nuvarande lätta helikoptersystemet behöver ersättas runt 2035 och att en upphandling behöver förberedas inom fem år.⁴⁰

När en statlig myndighet står i egen beredskap har beredskapskraven utformats utifrån de bedömda konsekvenserna och sannolikheten att en oönskad händelse inträffar inom den egna verksamheten. För Sjöfartsverket, som genomförde totalt 467 insatser med räddningshelikoptrar under 2023, kan så lite som 20 minuters beredskap uppfattas som en lång tid när vattnet är som kallast i Östersjön.⁴¹ Inom ramen för Polismyndighetens fjällräddningsverksamhet krävs exempelvis helikopter vid drygt 180 insatser per år.⁴² Polismyndighetens beredskapstid för fjällräddningen ligger på en timme, och myndigheten har inte beredskap dygnet runt, året om utan endast beredskap under en del av dygnet, under en del av året. Polismyndigheten redovisar att fjällräddningsuppdrag är komplexa och att det finns flera faktorer som behöver beaktas då uppdragen planeras. Hur lång tid flygplaneringen tar beror på uppdragets komplexitet, väderförhållanden m.m.⁴³

Beredskapstider varierar hos olika myndigheter och anpassas efter verksamhetsbehoven, sannolikheten att en oönskad händelse inträffar och de bedömda konsekvenserna av händelsen. Även lokaliseringen anpassas och optimeras efter sannolikhet och händelsers konsekvenser. Att ha permanenta baser kustnära där sjötrafiken är som mest intensiv är en förutsättning för korta ledtider för Sjöfartsverket. MSB:s helikopterresurser för bekämpning av bränder i skog och mark kan flytta fram baseringen till de skogsområden där brandrisken enligt prognos är som störst. En mycket tidig insats skapar bättre förutsättningar för att lösa uppdrag inom både skogsbrandsläckning och sjöräddning varför MSB:s och Sjöfartsverkets bered-

⁴⁰ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁴¹ Sjöfartsverket, *Årsstatistik 2023 för sjö- och flygräddningstjänst samt helikopterinsatser*.

⁴² Westman A., Björnstig J., *A retrospective analysis of mission reports in the national Swedish Police Registry on mountain rescue 2018-2022: here be snowmobiles*. Scand J Trauma Resusc Emerg Med. 2024 Apr 25;32(1):36. doi: 10.1186/s13049-024-01210-4.

⁴³ Underlag från Polismyndigheten, *Polisens beredskapstider för fjällräddning*, inkommet den 25 november 2024.

skapstider är i princip likartade. Däremot ser uppdragen så olika ut att lokaliseringsbehoven skiljer sig åt i relativt hög grad. MSB:s uppdrag att bekämpa bränder i skog och mark ger av naturliga skäl ett fokus på glest bebyggda skogslandskap. Sjöfartsverket finns i högre grad vid kustnära befolkningscentra och skiljer sig därför inte i lika hög grad från Polismyndighetens lokaliseringsbehov och fokus. Polismyndighetens beredskapstider sammanfaller i högre grad med både Sjöfartsverkets och MSB:s än med Försvarsmaktens. Om utgångspunkten för all beredskap är graden av sannolikhet att en oönskad händelse inträffar, så krävs högre beredskap i form av snabbare inställelsetider när man har att hantera t.ex. frekventa larm om sjönöd jämfört med när ett militärt hot ska mötas. Polisens beredskapstider ligger därmed längre ifrån de som Försvarsmakten satt för sin egen verksamhet och närmre både Sjöfartsverkets och de som gäller för brandhelikoptrarna.

Förmågan hos Försvarsmakten att upprätthålla beredskap åt polisen

När helikopterstödet utreddes 2013 (se avsnitt 7.4.8 där vi redogör för de bedömningar och förslag som redovisades i Försvarsdepartementets promemoria *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet*⁴⁴) bedömdes Försvarsmaktens eget behov av medeltung helikopter för medicinsk evakuering (s.k. medevac) och beredskap för transportstöd åt polisen inte kunna upprätthållas parallellt. En förutsättning för stödet med medeltung helikopter ansågs vara att det svenska åtagandet i Afghanistan skulle upphöra. Det konstaterades även att stödet till polisen skulle påverka svenska möjligheter att delta i EU:s snabbinsatsstyrka. Promemorians utgångspunkt var att Försvarsmaktens helikopterverksamhet fullt utbyggd skulle förfoga över 33 medeltunga helikoptrar.⁴⁵ (Den medeltunga helikoptern av modell 14 har aldrig kommit att leva upp till förväntad tillgänglighet i förbandsverksamheten och Försvarsmakten har därför föreslagit att de nio markoperativa helikoptrarna ska avvecklas helt.)⁴⁶

⁴⁴ Fö2013:A.

⁴⁵ Fö2013:A, s. 21.

⁴⁶ FM2023-23092:14, bilaga 2, s. 24.

I budgetpropositionen för 2014 redovisade regeringen för riksdagen att den nya uppgiften med transportstöd till polisen skulle påverka helikopterbataljonens utrymme att genomföra andra insatser.⁴⁷ Regeringens inriktning var att uppbyggnaden skulle genomföras med hänsyn till myndigheternas samlade verksamhet och utvärderas kontinuerligt. Inom ramen för politikens inriktning redovisades att regeringen avsåg att följa samarbetets konsekvenser för båda myndigheterna.⁴⁸ Någon utvärdering har dock inte genomförts där konsekvenserna för de båda myndigheterna beskrivits.

När det gäller de begränsningar att upprätthålla beredskap åt polisen och samtidigt upprätthålla förmåga till medicinsk evakuering, som nämnda promemoria lyfte fram, har vissa brister noterats i anslutning till en internationell insats. Sverige deltog i Förenta nationernas (FN) stabiliseringsinsats i Mali där Försvarsmakten hade behov av medicinsk evakuering (medevac-förmåga). I samband med beslutet om att Sverige skulle bidra med trupp till en internationell militär insats i Mali 2016 gjordes två tillkännagivanden till regeringen som bl.a. innebar att regeringen borde ta nödvändiga initiativ för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakuering inom ramen för insatsen.⁴⁹ Försvarsutskottet anförde att Försvarsmakten tvingats förlita sig på medicinsk evakuering med stöd av indonesiska helikoptrar som saknade förmåga att verka i mörker. Bristen på helikoptrar för medicinska evakuering nattetid begränsade därmed det svenska förbandets aktionsradie. Att problemen med medicinsk evakuering varit ihållande framkommer i riksdagens behandling av den proposition som regeringen lämnade fyra år senare (oktober 2020) om svenskt deltagande i FN:s stabiliseringsinsats i Mali.⁵⁰ Det sammansatta utskottet fick information om förutsättningarna för insatsen av ansvariga statsråd och företrädare för Försvarsmakten den 10 november 2020. I betänkandet beskriver utskottet sedan att det svenska förbandets operationsradie anpassades efter tillgången till helikoptrar med ombordbaserad sjukvårdspersonal så att nationella krav på tillgång till medicinsk behandling kunde garanteras.⁵¹ Bristande förmåga till medicinsk evakuering har därmed fortsatt att vara gränssättande för den svenska

⁴⁷ Prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.2.4.1.

⁴⁸ Prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.4.1.1.

⁴⁹ Prop. 2015/16:119, bet. 2015/16:UFöU3, rskr. 2015/16:231.

⁵⁰ Prop. 2020/21:32.

⁵¹ Bet. 2020/21:UFöU3.

insatsens möjligheter att verka vid internationella insatser som den i Mali.

Om underhåll, tillgänglighet och beredskap

Sjöfartsverket beskriver att ett underhållstungt system som helikoptrar där minst en helikopter av sju hela tiden är föremål för s.k. bakre underhåll (som förutsätter att helikoptern delvis monteras isär och för vilket tidsåtgången kan vara flera veckor) kräver noggrann planering för att säkerställa hög tillgänglighet på alla baser dygnet runt, året om.⁵² Helikoptersystem kräver dels s.k. främre underhåll, dels bakre underhåll. Utredningen har erfarit att nyckeltal för helikoptersystem varierar mellan tre och sex timmar när det gäller tekniskt underhåll per flygtimme. Med den utgångspunkten kan helikoptertekniker sägas vara minst tre gånger så viktiga som piloter för att kunna leverera tillgänglighet. (Med tillgänglighet avses den tid då det är tekniskt möjligt och flygsäkerhetsmässigt tillåtet att flyga med helikoptern, dvs. i princip tiderna när den inte är på underhåll eller kräver underhåll för att anses vara flygsäker.) Om man inte har hög tillgänglighet i ett helikoptersystem medges inte heller hög beredskap för insatser eftersom helikoptern då inte får lyfta även om den behövs. Förenklat beläggs helikoptrar med flygförbud efter ett visst antal flygtimmar och blir inte tillgängliga för flygningar igen förrän flygteknikerna genomfört den service som användaren är ålagd att genomföra.

Ambitionsnivån för beredskapen anges som en viss bestämd beredskapstid. Exempelvis innebär 15 minuters beredskapstid att en helikopter med besättning ska vara redo att planera och starta flyginsatsen inom 15 minuter efter att de har nåtts av ett larm. Ju högre beredskap man väljer att ha, desto högre tillgänglighet krävs vilket förutsätter fler helikoptrar med högt ställda krav på underhållsorganisationen. Sjöfartsverket har både hög tillgänglighet och hög beredskap men producerar relativt lite flygtid. Innebörden av detta är att helikoptrarna är tillgängliga och skulle kunna lyfta vid ett larm, men de står främst parkerade i beredskap. Om man ställer väsentligt lägre krav på ett helikoptersystems tillgänglighet går det ändå att få ut mycket flygtid, förutsatt att man tar tillfället i akt att

⁵² Sjöfartsverket, Årsstatistik 2023 för sjö- och flygräddningstjänst samt helikopterinsatser.

använda helikoptern, exempelvis genom att öva mycket när systemen inte är på service och underhåll. Samtidigt är det inte möjligt att stå i beredskap för tidskritiska insatser över tid om helikoptersystemen är på underhåll flera dagar i sträck och därefter är tillgängliga ett par dagar. Låg tillgänglighet kan vara en konsekvens av att man endast har tillgång till ett fåtal helikoptrar som kräver underhåll samtidigt eller att underhållsorganisationen inte är dimensionerad för att kontinuerligt säkerställa att helikoptrarna är flygsäkra och lever upp till fastställda luftvärdighetskrav.

Krav på helikopterinnehavaren och vissa andra regler

Transportstyrelsen beslutar bl.a. om flygsäkerhetsmässiga villkor som flygoperativa villkor och luftvärdighetsvillkor för civila aktörer och civila myndigheter som t.ex. bedriver helikopterverksamhet. De formella kraven kan avse allt från det antal timmar som piloter måste ha erfarenhet av för vissa flygprofiler för att få utföra vissa uppdrag, till villkor och förutsättningar för att få transportera passagerare som inte är anställda vid den egna myndigheten eller hur modifieringar och reparationer får göras och när de ska godkännas av Transportstyrelsen.⁵³

Det finns strikta regleringar kring modifieringar, underhåll och reparationer. Ett civilt typcertifikat är nödvändigt och innehas av ett kommersiellt företag och utfärdas av en internationellt erkänd luftvärdighetsmyndighet, exempelvis Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (EASA). Om en luftfartstyp har ett civilt typcertifikat från EASA kan den utan större svårigheter bli nationellt typaccepterad och användas i det europeiska luftrummet.⁵⁴ Har luftfartstypen endast ett amerikanskt typcertifikat får den inte användas civilt i Europa och möjligheterna att få ett nationellt godkännande försvåras och ger ökade ledtider. Dessutom gäller det bara i luftrummet för det aktuella landet. Om en amerikansk produkt får ett nationellt typcertifikat kan det vara begränsande för

⁵³ Transportstyrelsen är certifierande myndighet för luftfartyg undantagna från EU 2018/1139 (nationella luftfartyg för annan luftfart för statsändamål).

⁵⁴ Detta gäller om luftfartyget omfattas av EU 2018/1139 och ska operera med EASA miljö och luftvärdighetshandlingar. Om det ska undantas från EU 2018/1139 och ska operera med nationella miljö och luftvärdighetshandlingar är Transportstyrelsen certifierande myndighet. Vad som gäller framgår bl.a. i det svenska luftfartygsregistret.

ägaren och försvårar en vidareförsäljning när man avvecklar helikoptern.

En innehavare av ett civilt typcertifikat har att säkerställa att produkten är initialt och fortsatt luftvärdig enligt såväl europeiska som internationella regler. Ett militärt typcertifikat är i allmänhet likvärdigt i funktion och avsikt med ett civilt typcertifikat, men avser endast militärt bruk. Vidare innehas ett militärt typcertifikat av antingen en nationell enhet som en försvarsmakt, eller av en civil organisation som exempelvis en tillverkare.⁵⁵ Av ett certifikat kan det även följa krav på två piloter, i synnerhet om det gäller större helikoptertyper och mer komplexa operationer.

Både innehavaren och utfärdaren av militära typcertifikat kan vara begränsade i rollen som de har för att stödja icke inhemska användare av produkten. Ett militärt typcertifikat begränsar vilka organisationer som kan stödja eller tillhandahålla underhåll till det specifika helikoptersystemet. Det är två helt olika regelverk för militär statsluftfart och annan luftfart för statsändamål, vilket förhindrar möjligheter att dela underhåll eller komponenter mellan systemen. Regelverket för civil luftfart för statsändamål gäller exempelvis Polismyndigheten, Kustbevakningen och Sjöfartsverket. Transportstyrelsen som ansvarar för dessa har inget bemyndigande över militär luftfart. Ett militärt (eller civilt) typcertifikat utfärdas när det har visat sig att helikoptern uppfyller de identifierade tillämpliga certifieringskraven. Certifieringskrav för ett militärtypcertifikat kan vanligen utgå från nationella eller internationellt accepterade krav (civila eller militära sådana). De militära kraven är vanligtvis fastställda för att ta hänsyn till de typer av operationer som helikoptern kommer att utföra samt förhålla sig till militära typer av system, uppdrag och risker. Kraven för ett civilt typcertifikat härrör i stället från internationellt accepterade krav, men de kan vara begränsande när de tillämpas på militära typer av operationer och system. Exempelvis är Black Hawk (helikopter 16) i grunden ett militärt helikoptersystem men producenten (Lockheed Martin och Sikorsky Aircraft) har tagit fram en civil konfiguration som är typgodkänd i USA för betydligt färre typer av operationer än vad de

⁵⁵ Om ett militärt typcertifikat innehas av en civil organisation eller nationell enhet (försvarsmakt) beror på hur den aktuella staten reglerat detta. I det svenska militära luftfartssystemet är de flesta typcertifikatinnehavare civila utom för helikopter 16 (UH-60M) där den amerikanska försvarsmakten har typcertifikatet.

militära typgodkännandena av samma produkt medger.⁵⁶ Som framgår av detta exempel har typcertifikaten inte en omedelbar koppling till produktens prestanda utan vilka uppgifter den godkänns för. Det är alltså inte främst tekniska begränsningar som föreligger för civil användning av Black Hawk. Begränsningarna för det militära systemet i den civila användningen följer i första hand av att systemet inte fullt ut uppfyller de civila säkerhetskraven. Ett i grunden civilt helikoptersystem som t.ex. AW139 har en prestanda som medger att det används till en stor bredd av olika uppgifter. Globalt används helikoptersystemet av polismyndigheter, kustbevakningar, räddningstjänster, gränspoliser och ambulanstjänster med olika civila typcertifikat för var och en av de specifika roller och uppdrag dessa har. Typcertifikaten gäller alltså för de uppgifter som det enskilda systemet är avsett att lösa och inte för hela bredden av uppgifter som vore tekniskt möjliga att lösa. För AW 139 finns däremot både de tekniska och de juridiska förutsättningarna för att få ett godkännande för att använda det för en stor bredd av civila uppgifter. (Utöver det har AW139 även ett militärt typgodkännande och används av vissa flygvapen och arméstridskrafter.)

Utöver de juridiska ramar som ett civilt typgodkännande sätter för en myndighets användning av ett helikoptersystem är även som framgått ovan Transportstyrelsens beslut om flygsäkerhetsmässiga villkor gränssättande. Det kan exempelvis anges att det krävs två piloter med ett visst antal övningstimmar för att genomföra mörkerflygning och landa på ett fartygsdäck. Vidare kan myndigheter ha olika utformade villkor för att flyga lågt eller för att ha mänsklig last utanför kabinen och dessa juridiska begränsningar påverkar och begränsar deras möjligheter att bistå varandra i dessa olika s.k. flygprofiler.

⁵⁶ Det amerikanska typgodkännandet för Sikorsky S-70A och S-70M (Black Hawk) saknar typcertifikat utfärdat av EASA, men är civilt certifierad i USA och uppfyller luftvärdighetskrav för jordbruksanvändning, extern last samt skogs- och viltvård. I luftvärdighetsbeviset anges att Black Hawk är belagd med regulatoriska begränsningar i fråga om verksamhet över tätbefolkade områden, i överbelastade luftvägar och nära trafikerade flygplatser där passagerartransporter bedrivs. Vidare finns ett förbud mot att transportera passagerare. De mer detaljerade begränsningarna framgår av FAA TCDS H5NE rev 20 som också hänvisar till 14 CFR 21.25(a)(2). Transportstyrelsen, Presentation om formella begränsningar och regler för statliga myndigheters helikopterverksamhet, den 18 december 2024.

7.4 Tidigare utredningar om Försvarsmaktens stöd

Frågan om Försvarsmaktens stöd till samhället i fred har varit föremål för översyn ett flertal gånger tidigare. Vissa principiella frågor, som den om användningen av våld och tvång mot enskilda och frågan om myndighetsansvar när flera myndigheter samverkar, fortsätter att vara relevanta. Det är även frågorna om en ändamålsenlig och effektiv användning av statens resurser och myndighetssamverkan.

7.4.1 Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.

I november 2000 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över de då gällande bestämmelserna i fråga om Försvarsmaktens stöd till samhället i fred. Resultatet av arbetet skulle redovisas senast den 1 november 2001.⁵⁷ Den 11 september 2001 utsattes USA för ett terroristattentat genom att fyra civila passagerarplan kapades och kraschades med ungefär 3 000 döda som följd. Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. överlämnade dock sitt betänkande *Stöd från Försvarsmakten* (SOU 2001:98) inom utsatt tid.

Utredningens slutsats var bl.a. att det enda sättet att utesluta otydligheter i lagstiftningen var att helt utesluta att militär personal används i situationer som kan utvecklas på ett sådant sätt att personalen tvingas använda tvång eller våld mot enskilda.⁵⁸ Det framhölls att det aldrig är acceptabelt att använda Försvarsmaktens personal i situationer där den stödsökande myndighetens personal inte skulle delta eller agera på grund av att det är för farligt. Utredningen ansåg därför att Försvarsmakten skulle få lämna stöd med personal, men inte om det förelåg en inte obetydlig risk att den skulle komma att skadas.⁵⁹ Att Försvarsmakten inte ska bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad framhölls också.

När det gällde resursutnyttjandet menade utredningen att den myndighet som efter statsmakternas beslut ansvarar för efterfrågad personal och materiel bör ha det slutliga avgörandet om stöd kan

⁵⁷ Dir. 2000:87.

⁵⁸ SOU 2001:98 s. 12.

⁵⁹ SOU 2001:98 s. 14.

lämnas eller inte. Utredningen ansåg även att både begäran från polisen om mer omfattande stöd och beslut om eventuellt stöd borde hanteras på central nivå inom myndigheterna. Bedömningen vilade på tanken att den centrala nivån har överblick över landets samlade polisresurser och kan garantera en enhetlig syn på stödfrågor för hela landet och minimera risken för att militär utrustning och personal efterfrågas för uppgifter där sådant stöd antingen inte behövs eller ter sig olämpligt.⁶⁰

I fråga om stöd statliga myndigheter emellan ansåg utredningen att principen om full kostnadstäckning inte behövde upprätthållas utan att avgifter som täcker Försvarsmaktens merkostnader skulle vara rimligare. Två grundläggande principer som utredningen utgick från var att Försvarsmaktens stöd inte får hindra myndighetens ordinarie verksamhet och att stödet inte får vara dimensionerande för Försvarsmakten.

Betänkandet kom att ligga till grund för förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, den s.k. stödförordningen.

7.4.2 11 september-utredningen

I december 2001 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Betänkandet *Vår beredskap efter den 11 september* (SOU 2003:32) överlämnades i mars 2003. Utredningen konstaterade att en allmän uppfattning före terroristattacker i USA den 11 september 2001 var att det inte existerade någon rätt till militärt självförsvar mot internationell terrorism, men att statsamfundet genom bl.a. resolutioner i FN och andra internationella organisationer kommit att ansluta sig till uppfattningen att en självförsvarsrätt enligt artikel 51 i FN-stadgan även gäller vid storskaliga terroristangrepp.⁶¹

⁶⁰ SOU 2001:98 s. 150 f.

⁶¹ SOU 2003:32 s. 12.

Utredningens utgångspunkt var att det endast fanns en låg risk för att Sverige skulle utsättas för terroristangrepp. I betänkandet konstaterades att det svenska försvaret är uppbyggt för att skydda svenskt territorium från angrepp från en annan stat. Utgångspunkten i den rättsliga regleringen ligger på det traditionella synsättet att främmande (uniformsklädd) militär personal är legitima krigsdeltagare (kombattanter) som inte får ställas till svars för sina gärningar i den egenskapen, medan lagöverträdelser av civila personer ska beivras genom det svenska rättsväsendet.⁶²

I betänkandet framhölls att Försvarsmakten med stöd av IKFN-förordningen⁶³ kan möta överraskande anfall från främmande stat med vapenmakt utan föregående regeringsbeslut. Utredningen konstaterade att en motsvarande möjlighet saknades vid anfall från en terrororganisation och att det kunde synas oklart hur man förfar om man inte vet vem som är angriparen. Terroristangrepp som inte är så omfattande att de kan betraktas som ett väpnat angrepp mot riket borde enligt utredningen även fortsättningsvis vara en angelägenhet för polisen. Eftersom polisen saknar möjligheter att ingripa mot våldshandlingar från luften eller under vattnet föreslog utredningen dock att det under vissa förutsättningar borde gå att tillkalla hjälp från Försvarsmakten.⁶⁴

När det gällde bevakning ansåg utredningen att Försvarsmakten inte kunde anses ha i uppgift att bevaka civila objekt utan uttryckligt stöd i författning eller regeringsbeslut. Utredningen bedömde dock att det i vissa mycket speciella situationer skulle kunna vara en fördel om militär personal kunde bevaka eller biträda vid bevakning av civila objekt. Enligt utredningen skulle exempelvis den allmänna hotbilden kunna vara så extrem att polisens resurser inte skulle räcka till för sådana viktiga civila objekt som ovillkorligen behöver bevakas. Framför allt bedömdes detta kunna bli aktuellt om hotbilden skulle kräva att personalen bar förstärkningsvapen.⁶⁵ Denna bedömning föranledde även ett förslag om att skyddsvakter skulle få samma befogenhet som polismän inom ett skyddsobjekt, eller i dess närhet.

⁶² SOU 2003:32 s. 208.

⁶³ Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning).

⁶⁴ SOU 2003:32 s. 12.

⁶⁵ SOU 2003:32 s. 13.

Skulle ett omfattande terroristattentat med NBC-stridsmedel inträffa bedömde utredningen att polisens nationella insatsstyrka skulle kunna behöva förstärkning med specialutbildad personal från Försvarsmakten. Utredningen föreslog därför att Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten skulle samarbeta kring hanteringen av omfattande terroristangrepp där NBC-stridsmedel används. Utredningen underströk att samarbetet skulle bygga på att fast anställd militär personal ställdes under polismans befäl.⁶⁶

Utredningen lyfte även frågor om ansvaret för kriskommunikation och om vikten av ett rikstäckande gemensamt radiokommunikationssystem för de svenska s.k. skydds- och säkerhetsmyndigheterna. Det konstaterades att utredningen om radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL) arbetade med frågan och att ett fungerande kommunikationssystem var av största betydelse för samhällets förmåga att möta omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser.⁶⁷

Utredningen lämnade även förslag om att Säkerhetspolisen skulle skiljas från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst direkt under regeringen.⁶⁸ Vidare lämnades förslag om vissa ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att bl.a. ge försvarsunderrättelsemyndigheterna möjlighet att inhämta, bearbeta och analysera underrättelser utomlands som är av betydelse för skyddet mot terroristangrepp.⁶⁹

Förslagen i betänkandet kom att delvis ligga till grund för stödlagen tillsammans med Stödutredningens betänkande *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning* (SOU 2005:70) som vi beskriver i avsnitt 7.4.4.

7.4.3 Göteborgskommittén

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté, Göteborgskommittén, med uppdrag att göra en översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet.

⁶⁶ SOU 2003:32 s. 14.

⁶⁷ SOU 2003:32 s. 21.

⁶⁸ SOU 2003:32 s. 18.

⁶⁹ SOU 2003:32 s. 16.

I betänkandet *Göteborg 2001* (SOU 2002:122) redovisade kommittén sina överväganden och förslag som syftade till att stärka respekten för demonstrations- och mötesfriheten och samtidigt bidra till att förebygga allvarliga ordningsstörningar.

Utredningen hade studerat händelseförloppen vid flera olika möten såväl i Sverige som utomlands och drog bl.a. slutsatsen att de enskilda poliser som kommenderats till Göteborg varken hade enhetlig utrustning eller samma kunskaper. I många fall hade poliserna otillräckliga kunskaper för de uppgifter de fick och var inte heller samtränade.⁷⁰ I betänkandet förordades en nationell modell som inkluderade våldsförebyggande strategier i samband med stora möten och demonstrationer. Utredningen betonade vikten av att deltagande poliser har enhetlig utbildning som vilar på denna typ av nationell modell med en bestämd taktik och ett gemensamt språk. För detta bedömdes poliserna behöva hög kompetens i samhällsfrågor, kommunikation och konflikthantering i våldsförebyggande syfte. Vidare underströks att det var av största vikt att de som leder polisinsatser under svåra förhållanden får ordentlig utbildning och träning.⁷¹ I betänkandet framhölls även det arbete som skedde inom ramen för det s.k. taktikprojektet som syftade till att lägga grunden för nationell hantering, utveckling och kvalitetssäkring av den svenska polisens taktiska uppträdande. I polisens taktikprojekt lämnades bl.a. förslag om att fortsatt bedriva egen utvecklings- och forskningsverksamhet, att kvalitetssäkra utbildning och att sätta upp utbildningsmål som fortlöpande skulle utvärderas och anpassas till de metoder som utvecklades. Även frågan om att bedriva utveckling och utbildning i fråga om ledning och ledarskap under svåra förhållanden lyftes fram i syfte att få kunskap om doktriner och annan teoretisk grund.⁷²

Utredningen konstaterade vidare att polisen egentligen bara hade två hjälpmedel vid ingripande mot personer som allvarligt stör ordningen och att steget mellan dessa (batong och skjutvapen) var stort.⁷³ Kompletterande utrustning som icke-dödande vapen bedömdes vara av särskild betydelse som hjälpmedel vid våldsanvändning för han-

⁷⁰ SOU 2002:122 s. 715 f. De olika polismyndigheterna var självbestämmande och vidareutbildning, utrustning och gemensamt språk för ordergivning var inte enhetligt.

⁷¹ SOU 2002:122 s. 716 f.

⁷² SOU 2002:122 s. 712.

⁷³ SOU 2002:122 s. 720.

tering av ordningsstörande folkmassor.⁷⁴ När det gällde utrustning lyfte utredningen även fram behovet av radiokommunikation. Vissa av de system som hade använts under EU-toppmötet i Göteborg var inte kompatibla och hade dessutom störts ut vilket hade lett till att insatschefen periodvis saknade kontakt med cirka 700 personer i området. Utredningen betonade att radiokommunikation är en förutsättning för såväl ledning av den operativa polisverksamheten som personalens säkerhet.⁷⁵

I utredningens uppdrag ingick inte att överväga om Försvarsmakten skulle kunna lämna stöd till polisen vid särskilt påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Däremot skulle möjligheterna att använda den dåvarande beredskapspolisen i fredstid övervägas. Grundat på de erfarenheter som drogs från händelserna i Göteborg valde utredningen att inte föreslå att möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid skulle utvidgas, bl.a. eftersom beredskapspoliserna normalt saknade den kompetens och utrustning som behövs för att ingripa i samband med allvarliga ordningsstörningar. Vidare ville utredningen undvika risken för att frivilliga beredskapspoliser skulle bli ett ordinärt inslag i polisens verksamhet.⁷⁶

Göteborgskommittén lämnade endast författningsförslag som gällde maskeringsförbud.

7.4.4 Stödutredningen

I september 2004 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för att utreda vilket stöd polisen kunde behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarsmakten, när det gällde att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället.⁷⁷ En av utgångspunkterna för utredningen – som antog namnet Stödutredningen och som lämnade betänkandet *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning* (SOU 2005:70) – var att det brottsbekämpande arbetet skulle ha sin absoluta tyngdpunkt på att förutse, förebygga, avslöja, för-

⁷⁴ SOU 2002:122 s. 718.

⁷⁵ SOU 2002:122 s. 728.

⁷⁶ SOU 2002:122 s. 766 f.

⁷⁷ Dir. 2004:119.

hindra, avbryta och avvärja eller i vart fall fördröja attentat. Skulle ett attentat trots allt inträffa ansågs det utgöra ett misslyckande.

Utredningen behandlade inte stöd till polisen som avsåg informationssäkerhet och it-relaterade terroråd, datanätverksattacker eller s.k. cyberterrorism. Inte heller ingick de hot där polisen hade egna möjligheter att bli bättre rustad att bemästra terroristattentat m.m. genom att till den egna organisationen tillföra ytterligare resurser av skilda slag.

Utredningens bedömning av stödbehovet byggde i huvudsak på de slutsatser som dragits utifrån en rad olika typfall. Utredningen föreslog att det skulle införas en lag som medger att polisen vid behov får begära stöd i arbetet med att förebygga, förhindra, utreda eller på annat sätt ingripa mot sådana brott som kan utgöra brott enligt den numera upphävda lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och som är särskilt svårbemästrade eller mot andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. Med det senare avsåg utredningen vissa extrema fall av grov, organiserad brottslighet, både med och utan koppling till terrorism, samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som utsätter rättsväsendet och andra samhällsordningens grundpelare för påfrestningar av allvarligt slag.

För att kunna bedöma vilka hot Sverige behöver skydda sig mot och för att kunna göra en bedömning av om polisens egna resurser räcker till fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att ta fram ett antal typfall av terroristattentat. Dessa spelade typfall bildade en utgångspunkt för utredningens analyser och överväganden kring vilket stöd polisen eventuellt skulle behöva från andra myndigheter. Utredningen konstaterade att polisen hade förmåga att med egna resurser klara flera skilda slags terroristattentat, men inte alla. Utredningens avgränsning var att beskriva polisens behov av stöd i sina brottsbekämpande uppgifter under situationer där det var polisen som svarade för ledningen av verksamheten och där andra myndigheters resurser användes som stöd för polisen. Mer omfattande och storskaliga angrepp på Sverige än detta uteslöt utredningen alltså.⁷⁸

⁷⁸ SOU 2005:70 s. 13 och 50.

Utredningen delade in polisens behov i tre olika skeden.⁷⁹ I fråga om det första skedet betonades vikten av underrättelser i syfte att avslöja ett planerat terroristattentat. Möjligheten att få del av viss unik information från Försvarsmaktens underrättelseorgan (Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must) och material som Försvarets radioanstalt hämtat in lyftes fram av utredningen. I betänkandet konstaterades även att Säkerhetspolisen kunde ha nytta av militära underrättelser för sina hotbildsanalyser. Dessutom ansågs det kunna finnas behov av stöd till polisen med bevakning och skydd av befarade angreppsmål.

När det gällde det andra skedet bedömdes polisen kunna behöva stöd från andra myndigheter, främst från Försvarsmakten, eftersom antagonistiska handlingar till sjöss eller i luften ansågs vara svåra för polisen att hantera även om händelsen i sig inte var så stor. Detta stöd ansågs kunna avse allt från transporter, information och analyser till särskilda vapeninsatser.

Beträffande det tredje och sista skedet lade utredningen fokus på förundersökning och lagföring. De spel som genomfördes med utgångspunkt i typfallen visade att både polis och åklagare kunde behöva stöd från andra myndigheter. I betänkandet lyfte man exempelvis fram stöd med analys och spårning av farliga ämnen (CBRN-fall), rättsmedicinska undersökningar, sammanställning och analys av lägesbilder och transporter. Även underrättelsestöd beskrevs som viktigt för att kunna gripa gärningsmän som utfört terroråd och för att förhindra ytterligare befarade attentat.

I maj 2006 antog riksdagen regeringens förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, den s.k. stödlagen.⁸⁰ Till grund för regeringens proposition låg Stödutredningens betänkande samt betänkandet av den tidigare nämnda 11 september-utredningen (SOU 2003:32).

7.4.5 Helikopterutredningen

I juni 2007 beslutade regeringen om direktiv till en utredning, som antog namnet Helikopterutredningen, i syfte att se över hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster skulle kunna

⁷⁹ SOU 2005:70 s. 13 och 71 f.

⁸⁰ Prop. 2005/06:111, bet. 2005/06:JuU17, rskr. 2005/06:242.

göras mer effektiv. Avsikten var att man genom ett ökat samutnyttjande och lokalisering skulle uppnå effektiviserings- och rationaliseringseffekter.⁸¹ De huvudsakliga offentliga helikopter-verksamheterna var då polisflyget, Sjöfartsverkets och Försvarsmaktens helikoptrar samt de ambulanshelikoptrar som de dåvarande landstingen (numera regionerna) upphandlade.

Då flera svåra haverier hade ägt rum inom den offentliga helikopter-verksamheten⁸² lade utredningen stor vikt vid flygsäkerhetsfrågor och föreslog en ökning av resurserna för tillsyn av luftfart med helikopter. Helikopterutredningen beskrev att både Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen hade haft flygsäkerhetsproblem som när det gällde polisen berodde på avsaknaden av ett välfungerande regelverk.⁸³ Utredningen konstaterade att polisflyget saknade ett tydligt uppdrag och föreslog fördjupade studier av polisflygets verksamhetsnytta till stöd för styrning och uppföljning av verksamheten. Helikopterutredningen ansåg att det behövde utredas vidare om polisen borde anskaffa en egen transporthelikopter, eller om behoven kunde lösas genom merutnyttjande av andra myndigheters resurser. Om en resursförstärkning inte skulle kunna genomföras ansåg utredningen att polisens verksamhet borde anpassas efter tillgängliga resurser. Utredningen föreslog ett utökat utbyte mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten samt att polisflyget skulle pröva möjligheterna till samarbete med tyska Bundespolizei när det gällde utbildning och övning.

I fråga om Försvarsmaktens helikoptrar bedömde utredningen att tillgången till helikopterresurser var mycket begränsad. Den begränsade tillgången berodde på att myndigheten skiftade helikoptersystem och att helikoptrarna dessutom användes frekvent för militära uppgifter, såväl nationellt som internationellt. Samtidigt framhöll utredningen att Försvarsmaktens helikoptrar kunde utgöra en viktig stödresurs för samhället i vissa situationer, men konstaterade att det fanns hinder för att lämna stöd till polisen vid bekämpning av terrorism.⁸⁴

⁸¹ Dir. 2007:108.

⁸² Utredningen refererar till en analys av haverier under perioden 1997–2006 där 78 procent hade operativa orsaker och 22 procent tekniska orsaker inom den icke-offentliga helikopter-verksamheten. Se SOU 2008:129 s. 108.

⁸³ SOU 2008:129 s. 112.

⁸⁴ SOU 2008:129 s. 30.

När det gällde livräddning föreslog utredningen att MSB skulle bidra till finansieringen av SAR-helikoptrar som skulle kunna användas till stöd för kommunal räddningstjänst. Helikopterutredningen ansåg att polisen mer systematiskt borde använda Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar för räddningstjänst och menade att uppdraget för dessa helikoptrar även borde breddas till att omfatta eftersök av försvunna personer och fjällräddning.⁸⁵ I sitt betänkande *Helikoptern i samhällets tjänst* (SOU 2008:129) uttalade utredningen att den polisiära räddningstjänsten saknade mätbara mål och att den centrala styrningen av verksamheten borde utvecklas. Utredningen föreslog därför en översyn av mål, styrning, tillsyn, resurser, organisation och effektivitet för verksamheten.

Helikopterutredningen lämnade vidare förslag som syftade till att öka samordningen både inom och mellan olika flygsystem, bl.a. en tvärspektoriell samordning, ökat samutnyttjande av olika resurser och samverkan kring t.ex. infrastruktur och system för operativ koordinering.

Även om flera områden, som var föremål för utredningens översyn (t.ex. luftburen ambulanssjukvård och kommunal räddningstjänst) ligger utanför vårt uppdrag finns vissa övergripande iakttagelser och förslag i fråga om dem som är av intresse. Exempelvis konstaterade Helikopterutredningen att ambulanshelikoptrar har problem med att flygplatser ofta är stängda under nätter och helger och att det är viktigt att det finns offentliga helikopterbaser som har ett gott skal- och brandskydd samt tillgång till reservkraft.⁸⁶

Utredningen föreslog även att regeringen skulle ge Försvarets materielverk i uppdrag att upprätta ett statligt ramavtal för helikoptertjänster och för att, å Rikspolisens vägnar, upphandla ett avtal med kommersiella aktörer för fjällräddning och eftersök av försvunna personer. Dessutom ansåg utredningen att Rikspolisstyrelsen borde upprätta ett avtal med Sjöfartsverket för polisens samlade användning av SAR-helikoptrar och ett avtal med Frivilliga flygkåren för stöd vid eftersök av personer.⁸⁷

De förslag som Helikopterutredningen lämnade i sitt betänkande ledde inte till några förändringsförslag från regeringens sida.

⁸⁵ SOU 2008:129 s. 30 f.

⁸⁶ SOU 2008:129 s. 35 f.

⁸⁷ SOU 2008:129 s. 363 f.

7.4.6 Militärhelikopterutredningen

I oktober 2008 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda hur helikopterförbandens förmåga att understödja Försvarsmaktens insatsförband kunde bibehållas och förbättras samt redovisa vilka krav det ställde på dimensionering och organisation. I uppdraget ingick även att föreslå hur Försvarsmaktens medeltunga helikopterverksamhet kunde stärkas och hur flygsäkerheten kunde förbättras samt att redovisa erfarenheter från genomförda upphandlingar av helikoptersystem.⁸⁸

Under perioden 2000–2007 hade sex helikopthaverier och två allvarliga tillbud med sammanlagt 14 omkomna inträffat inom Försvarsmakten. Statens haverikommission utredde olyckorna och konstaterade att olyckstalet inom helikopterverksamheten var oacceptabelt högt och lämnade därför en rad rekommendationer i fråga om flygsäkerhet.⁸⁹ I den s.k. Säkerhetskulturutredningen framhöll Statens haverikommission att en aktiv och oberoende tillsynsfunktion är en förutsättning för ett framgångsrikt säkerhetsarbete. I utredningens betänkande betonades att forskningen även visade att brist på externa krav och ömsesidiga beroenden mellan tillsynsobjekt och tillståndshavare leder till att problem och brister varken lyfts fram eller åtgärdas.⁹⁰

I sitt delbetänkande *Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling* (SOU 2009:67) konstaterade utredningen, som antagit namnet Militärhelikopterutredningen, bl.a. att det förelåg en brist på markoperativ medeltung helikopterkapacitet med förmåga till sjuk- och trupptransport i internationella insatser fram till dess att helikoptersystem 14 skulle bli operativt. Bristen gällde medeltung helikopterförmåga för sjuk- och trupptransport i den nordiska stridsgruppen, men även förmåga till sjuktransport under insatsen i Afghanistan.⁹¹ Även när det gällde det sjöoperativa området pekade utredningen på brister i den dåvarande helikopterbataljonens förmåga att stödja sjöstridskrafterna i sjöoperativa uppgifter avseende förmågan till undervattensstrid (ubåtsjakt). Också i detta fall kopplade utredningen bristerna till

⁸⁸ SOU 2010:50 s. 3.

⁸⁹ SOU 2009:67 s. 170.

⁹⁰ SOU 2009:67 s. 142.

⁹¹ SOU 2009:67 s. 153. Planen var vid tiden för delbetänkandet att en markoperativ version av helikopter 14 skulle var operativ 2017.

förseningarna i det medeltunga helikoptersystemet 14.⁹² Utredningen bedömde att en grundläggande orsak till förseningarna var att helikoptersystem 14 var ett utvecklingsprojekt med stora tekniska utmaningar bl.a. när det gällde luftvärdighet, certifiering och det unika svenska ledningssystemet vilket gjorde att industrin inte kunde fullgöra sina åtaganden.⁹³ Vakansläget vid helikopterflottiljen var dessutom besvärande då personalbrist rådde även i den direkta flygverksamheten med cirka 25 flygförare och 45 helikoptertekniker.⁹⁴

I det slutbetänkande utredningen lämnade i juni 2010 *Försvarsmaktens helikopterresurser* (SOU 2010:50) beskrev utredningen att målet med den då pågående omsättningen av Försvarsmaktens helikoptersystem var att skapa en ensad helikopterpark med färre helikoptertyper för att få lägre drifts- och underhållskostnader och därmed en mer rationell och effektiv helikopterverksamhet.⁹⁵ Omsättningen skulle även innebära att antalet helikoptrar inom Försvarsmakten mer än halverades från en nivå under den senare delen av 1990-talet då Försvarsmakten hade ett hundratal helikoptrar.⁹⁶ Utredningen gjorde en tillbakablick och konstaterade att Försvarsmaktens och Försvarets materielverks helikopterverksamhet hade präglats av en påtaglig obalans mellan uppgifter och resurser vilket hade lett till kortsiktiga beslut och ominriktningar av arbetet.⁹⁷ Utredningen delade de båda myndigheternas gemensamma bedömning att det skulle krävas ett tillskott av minst femton medeltunga helikoptrar utöver vad som angavs i förbandsmålsättningen för att försvarets behov av medeltung helikopterkapacitet skulle kunna mötas.⁹⁸ Det konstaterades att de lättare helikoptersystemen hade en låg utnyttjandegrad medan de tyngre systemen utnyttjades i allt högre utsträckning, vilket enligt utredningen talade för en förskjutning mot tyngre system.⁹⁹ Utredningens bedömning var att ett medeltungt helikoptersystem skulle ge ett brett användningsområde för

⁹² SOU 2009:67 s. 16. Planen var vid tiden för delbetänkandet att en självoperativ version av helikopter 14 skulle var operativ 2020.

⁹³ SOU 2010:50 s. 21.

⁹⁴ SOU 2009:67 s. 80.

⁹⁵ SOU 2010:50 s. 15 f.

⁹⁶ SOU 2010:50 s. 24.

⁹⁷ SOU 2010:50 s. 103.

⁹⁸ SOU 2010:50 s. 18.

⁹⁹ SOU 2010:50 s. 72.

samtliga typinsatser och även kunna svara mot ett behov av stöd till samhället.¹⁰⁰

Vid tidpunkten för utredningens arbete konstaterades att Försvarsmakten saknade kravspecifikationer för ett medeltungt helikoptersystem avseende exempelvis planerad användning på lång sikt, förmåga, tillgänglighet och kapacitet samt teknisk kravställning.¹⁰¹ För att snabbt kunna nå en effekt med ett helikoptersystem bedömde utredningen att det var nödvändigt att vidta tidiga åtgärder för bl.a. driftsättning, personalförsörjning, planering och verifiering av utbildningar. Utredningen betonade även vikten av att ha en tydlig och långsiktig hållbar kravställning innan avtal tecknas med en leverantör av ett helikoptersystem.¹⁰² Under upphandlingen av ett medeltungt helikoptersystem förändrade regeringen inriktningen för materielförsörjningen samtidigt som regelverket för luftvärdighet och flygsäkerhet förändrades. Utredningen understök att en identifiering av vilka behov som ska tillfredsställas alltid måste omformas till en kravställning för att därefter ligga till grund för en upphandling. Sent identifierade behov som leder till kompletteringsanskaffningar beskrev utredningen som kommersiellt ogynnsamma.¹⁰³

I betänkandet konstaterades att flygtidsuttaget vid den tiden var relativt lågt vid internationella insatser i operationsområden med hög hotbild eftersom Försvarsmakten generellt begränsade flygningar till skarpa uppdrag. Övning och vidmakthållande av personalens operativa status sker i stället i Sverige genom att besätningarna roterar.¹⁰⁴ Efter besök i Storbritannien och Nederländerna konstaterade utredningen att det för varje helikopter som är insatt i en internationell insats krävs ytterligare fyra helikoptrar för utbildning, tillsyn och modifiering.¹⁰⁵ Som underlag för utredningens arbete lämnade Försvarets materielverk in en bedömning avseende flygtidsproduktion som baserades på en fredsrationell drift av systemen i Sverige. Om helikoptersystemen skulle användas i internationella insatser framhöll utredningen att tillgänglighetskravet för in-

¹⁰⁰ SOU 2010:50 s. 126.

¹⁰¹ SOU 2010:50 s. 95.

¹⁰² SOU 2010:50 s. 227.

¹⁰³ SOU 2010:50 s. 229.

¹⁰⁴ SOU 2010:50 s. 124.

¹⁰⁵ SOU 2010:50 s. 138.

satser skulle öka samtidigt som möjligheterna till flygproduktion skulle gå ner.¹⁰⁶

Utredningen belyste, som nämnts, flera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslog förbättringsåtgärder. Dessa kom sedan att ligga till grund för en proposition med förslag till nya bestämmelser av statsluftfarten. I propositionen *Modernare reglering av statsluftfarten* (prop. 2012/13:165) föreslog regeringen bl.a. att en reglering av tillsynen skulle införas i luftfartslagen (2010:500). Riksdagen antog regeringens förslag till lag om ändring i luftfartslagen i oktober 2013.¹⁰⁷

7.4.7 Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15)

Med utgångspunkt i riksdagens mål för det militära försvaret om att skydda samhället och dess funktionalitet genomförde Riksrevisionen en granskning som syftade till att undersöka Försvarsmaktens roll som stöd till det övriga samhället i samband med kriser. Granskingen gjordes mot bakgrund av att Försvarsmakten då hade genomgått kraftiga förändringar under femton år. Förband och materiel runt om i landet hade avvecklats och stödet till det övriga samhället skulle inordnas i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet utan att bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den.¹⁰⁸

I de centrala slutsatserna i rapporten framhöll Riksrevisionen att det å ena sidan fanns en risk för att det övriga samhället skulle räkna bort Försvarsmakten som en stödresurs, å andra sidan att det även fanns en risk för att det skapades en övertro på myndighetens förmåga att lämna stöd i samband med kriser.¹⁰⁹ Riksrevisionens slutsats var att regeringen sände dubbla budskap när den poängterade att Försvarsmakten utgör en viktig resurs i krishantering och att förmågan att lämna stöd måste öka samtidigt som den påtalade vikten av att stöd endast får lämnas inom ramen för myndighetens befintliga förmåga och att uppgiften inte får vara dimensionerande.¹¹⁰ Riksrevisionen framhöll att regeringen behövde ta ställning till

¹⁰⁶ SOU 2010:50 s. 109.

¹⁰⁷ Prop. 2012/13:165, bet. 2013/14:FöU3, rskr. 2013/14:22.

¹⁰⁸ RiR 2011:15 s. 9. Riksrevisionen fann inte någon tydlig definition av begreppet dimensionera stöd till samhället. En tolkning som framkommer i rapporten är att det förutom investeringar, beredskap och avtal även inkluderar förberedelser och planering. En annan tolkning har varit att det endast omfattar investeringar och strategisk placering av resurser (s. 51).

¹⁰⁹ RiR 2011:15 s. 10.

¹¹⁰ RiR 2011:15 s. 11.

vilken roll Försvarsmakten ska ha i krishanteringssystemet. Man framhöll även att det var nödvändigt att tydliggöra styrningen, inte minst då förband får krav på att lösa uppgifter utan att det har formulerats krav på förberedelser utöver det som faller inom ramen för Försvarsmaktens egen beredskap. Vidare framhöll Riksrevisionen att Försvarsmaktens verksamhet måste utgå från myndighetens huvuduppgifter och att det inte är rimligt att begränsade resurser i alltför hög utsträckning används till förberedelser för att bistå samhället under kris.¹¹¹

Granskningen genomfördes under en period då värnplikten var vilande och den avgränsades till att omfatta stöd till länsstyrelser och kommuner. Granskningen omfattade således inte Försvarsmaktens stöd till polisen, även om stöd till polisen vid terrorismbekämpning berördes i rapporten. Riksrevisionen vände sig till länsstyrelser och kommuner med en enkät rörande stöd med bevakning grundat på antagandet att behovet av bevakningspersonal för att skydda samhällsviktiga platser och objekt ökar i samband med kriser och att de civila resurserna riskerar att bli otillräckliga. Av enkätsvaren framkom att 80 procent av länsstyrelserna och kommunerna såg det som viktigt eller mycket viktigt att få stöd med bevakning vid en kris.¹¹²

I granskningen framkom vidare att det kunde vara svårt för en räddningsledare att avgöra vad som var räddningstjänst samtidigt som detta ansågs vara av stor vikt eftersom det påverkade vem som ansvarade för kostnaderna.¹¹³ Flera företrädare hade framfört att det kunde vara svårt att dra en gräns mellan räddningstjänst och en extraordinär händelse. (I det senare fallet måste den som begär stödet själv stå för kostnaderna, vilket även gällde i de fall då Försvarsmakten stod i beredskap för en eventuell räddningsinsats.¹¹⁴)

Riksrevisionen konstaterade att Försvarsmakten inte kunde beordra in hemvärnspersonal om det inte rådde höjd beredskap och att medverkan vid kriser bygger på frivillighet.¹¹⁵ Riksrevisionen föreslog att Hemvärnet skulle få en tydligare roll när det gällde

¹¹¹ RiR 2011:15 s. 10.

¹¹² RiR 2011:15 s. 100.

¹¹³ RiR 2011:15 s. 39.

¹¹⁴ RiR 2011:15 s. 40.

¹¹⁵ Hemvärnspersonal som deltog i räddningsinsatser fick ersättning motsvarande den för deltidsbrandmän, dvs. en ersättning för inkomstbortfall och en dagersättning som vid tidpunkten för granskningen var 72 kronor (RiR 2011:15 s. 44).

samverkan med det övriga samhället.¹¹⁶ I rapporten konstaterades att Försvarsmaktens lednings- och samverkansfunktioner hade skurits ned och centraliserats samtidigt som tyngdpunkten i det övriga samhället förskjutits mot lokal nivå när det gällde ansvar för krishantering. I rapporten uppgavs att militärdistriktsstaberna tidigare, fram till dess att staberna lades ner 2005, kunde bestå av cirka 40 personer, varav cirka 15 hade i uppgift att arbeta med stöd till samhället och med samverkan. Sammantaget bedömdes detta ha bidragit till att försämrat möjligheterna att utnyttja Försvarsmakten som en förstärkningsresurs.¹¹⁷

Försvarsutskottet behandlade Riksrevisionens granskningsrapport och delade bedömningen att Försvarsmakten var en viktig stödresurs för samhällets krisberedskap. Det var, enligt utskottet, viktigt att alla aktörer i krishanteringssystemet förstår Försvarsmaktens roll och dess möjligheter och begränsningar i fråga om att bistå samhället i det fall en kris skulle uppstå. Utskottet ansåg att det inte var tillfredsställande vare sig för Försvarsmakten eller för andra aktörer att det fanns ett tolkningsutrymme när det gällde roller och mandat. Otydligheten medförde enligt utskottet att uppföljningen av hur uppgiften planeras och förbereds kunde försvåras. Vad utskottet anförde var identiskt med de rekommendationer som Riksrevisionen hade gett till regeringen efter sin granskning. Riksdagen ställde sig bakom utskottets förslag och tillkännagav för regeringen sin mening att tydligare styrning och uppföljning krävdes samt att samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället borde förbättras.¹¹⁸

7.4.8 Promemorian Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade 2013 att ge en s.k. bokstavsutredare i uppdrag att biträda Regeringskansliet med att överväga Försvarsmaktens möjligheter att både på kort och lång sikt stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet. Uppdraget var att lämna ett samlat förslag på hur Försvarsmakten skulle kunna stödja polisen vid allvarliga händelser. Det angavs i uppdraget att

¹¹⁶ RiR 2011:15 s. 12.

¹¹⁷ RiR 2011:15 s. 59.

¹¹⁸ Bet. 2011/12:FöU2, rskr. 2011/12:131.

NI och vissa andra polisiära enheter, t.ex. bombskyddsverksamheten, hade ett behov av att snabbt kunna förflytta sin insatskapacitet med hjälp av helikopter och att transportbehovet eventuellt behövde kompletteras med en taktisk uppgift, t.ex. landsättning av insatspersonal. Polisens egen helikopterverksamhet, som då bestod av sex lätta helikoptrar, var inte dimensionerad för persontransporter av den omfattning som ansågs nödvändig.¹¹⁹

Polisorganisationen var vid denna tid indelad i en central nivå och en lokal nivå med 21 polismyndigheter. På central nivå vid Rikskriminalpolisen fanns NI med konstant beredskap för att kunna sättas in överallt i landet.¹²⁰ Styrkan var då, som nu, baserad i Sörentorp utanför Stockholm. I Rikskriminalpolisen inordnades även polisens bombskyddsverksamhet. Norr om Stockholm fanns inga operativa bombtekniker. Bombhot och andra incidenter var inte så frekventa att det ansågs ekonomiskt försvarbart att etablera bombskyddsverksamhet i norra Sverige. Bland de specialistresurser som kunde ha behov av snabb förflyttning lyfte promemorian även fram den nationella förstärkningsorganisationen (NFO) med kompetens att verka i folksamlingar vid större ordningsstörningar, mängd- och seriebrottsstyrkan som skulle underlätta arbetet mot länsöverskridande brottslighet samt den grupp som ansvarade för identifikation av omkomna vid större olyckor.¹²¹

Promemorians utgångspunkt var att Försvarsmakten hade ett enda helikopterförband som var under uppbyggnad med huvudsaklig gruppering i Linköping och detachement¹²² i Luleå och Ronneby. Planeringen var då att helikopterflottiljen skulle förfoga över totalt 33 medeltunga helikoptrar av typerna 14 och 16 när samtliga helikoptersystem hade levererats.¹²³

¹¹⁹ Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet, Fö2013:A s. 24.

¹²⁰ Huvuduppgiften för NI var att bekämpa terrorism men även att hantera gisslansituationer, kidnappningar, ingripanden mot beväpnade personer, insatser vid grova rån, spaning och kartläggning i svårtillgängliga miljöer, dykuppdrag, beredskap vid statsbesök, förhandling i krissituationer, personsäkerhet, m.m.

¹²¹ Fö2013:A s. 24 f.

¹²² Detachment är en mindre militär enhet som avskilts från en större militär avdelning för ett specifikt ändamål.

¹²³ Helikopter 14 har en marschfart på 158 knop och kan ta 20 sittande passagerare eller cirka 10 soldater med utrustning. Flygtiden är cirka 3,5 timmar. Helikopter 16 anskaffades främst för att användas för medicinsk evakuering vid internationella insatser och för att ersätta helikopter 10. Marschfarten är 130 knop, flygtiden drygt två timmar och helikoptern kan ta elva soldater med utrustning. Därutöver fanns nio medeltunga helikoptrar av typen 10 som skulle avvecklas senast under 2015. Helikopter 10 hade förmåga att lyfta tre ton nyttolast (som mest 24 passagerare) och hade en marschfart på 130 knop (Fö2013:A s. 21 f.).

I promemorian bedömdes att ett dynamiskt synsätt på beredskapsläggnings- och inställelsetider tillsammans med logistik och förtroende skulle ge förutsättningar för att utnyttja resurserna effektivt.

Det konstaterades att transporter kunde vara enkla och endast innebära förflyttning av personer eller materiel, men att de också kunde innehålla avancerade moment, t.ex. när en polisman firas ned från en helikopter. Stöd med sådana transporter bedömdes möjliga i enlighet med reglerna i stödförordningen. Om en helikopter däremot kunde förväntas mötas av våld och det kunde uppstå ett behov av att svara med våld konstaterades att Försvarsmakten kunde lämna stöd med en sådan taktisk flygning endast enligt reglerna i stödlagen.

I promemorian konstaterades vidare att det skulle vara resurskrävande att hålla beredskap för stödet till polisen och att det i förlängningen skulle påverka den dåvarande helikopterbataljonens förmågeutveckling. Fördelen var att polisens tillgång till medeltung helikopterkapacitet skulle öka och ge möjligheter till tidskritiska insatser som förutsatte snabb transport av personal och materiel. Användningen av helikoptrar för polisiära insatser ansågs samtidigt ge en förmåga som kunde vara av betydelse även för den militära förmågan.¹²⁴

Om polisen alltid ska kunna räkna med stöd från Försvarsmakten med helikoptertransport ansågs det behöva bli en ordinarie uppgift för Försvarsmakten. Begränsningarna i LSO och stödförordningen om att transport med helikopter bara kan ske under förutsättning att Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och att det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet beskrevs som något som hindrar polisen från att alltid kunna räkna med Försvarsmaktens stöd.¹²⁵ Mot den bakgrunden lämnades förslag om att helikoptertransport åt polisen skulle bli en dimensionerande uppgift och en del i de förmågor som bör ingå i Försvarsmaktens uppdrag att skapa och vidmakthålla. Bedömningen var att uppgiften innebar att den dåvarande helikopterbataljonen i viss utsträckning behövde omorganiseras och att Försvarsmakten i normalfallet inte skulle

¹²⁴ Fö2013:A s. 32.

¹²⁵ Fö2013:A s. 35.

göra någon avvägning i förhållande till myndighetens övriga uppgifter när man beslutade om transportstöd till polisen.¹²⁶

I promemorian konstaterades att bestämmelsen om att Försvarsmakten inte får lämna stöd med personal om det finns en inte obetydlig risk att personalen kan komma att skadas tillkom i en tid då Sverige hade ett värnpliktsförsvar. Att Sverige hade ett försvar där alla förband bemannades med frivillig personal i stället för värnpliktiga bedömdes innebära förändrade förutsättningar för att använda personalen för stöd till civil verksamhet. Riskbedömningen kunde därmed ske mot bakgrund av utbildningen och kompetensen hos den specifika personalen. Den grundläggande synen att Försvarsmakten i sin stödverksamhet normalt sett inte ska ha ett större risktagande än den stödsökande myndighetens risknivå vid utförande av uppgiften borde enligt promemorian dock kvarstå även i fortsättningen. Det föreslogs därför att stödförordningen skulle ändras på så sätt att Försvarsmaktens personal inte ska få användas om uppgifterna kan medföra en betydande risk för att personalen kan komma att skadas.¹²⁷ Detta förslag kom dock inte att genomföras.

I fråga om tillgång till stöd med medeltung helikopterkapacitet enligt stödlagen föreslogs vidare att myndigheterna skulle ges i uppdrag att snarast möjligt skapa en gemensam sådan förmåga. Därigenom skulle polisen ges möjlighet att få helikopterstöd av Försvarsmakten i samband med terroristbrott.¹²⁸

Det framhölls att en gemensam förmåga för enkla och avancerade transporter med helikopter och för stöd vid terrorismbekämpning borde vara ett gemensamt ansvar för polisen och Försvarsmakten. Vidare konstaterades att en förutsättning för användning av medeltunga helikoptrar vid polisiära insatser är ett fungerande kommunikationssystem. Det föreslogs därför att polisen och Försvarsmakten i samverkan skulle inrätta ett sådant genom att utnyttja befintliga militära och polisiära system.¹²⁹

I promemorian beskrevs att Sörentorp, där NI var lokaliserad (och fortfarande är), saknade helikopterflygplats och bara kunde användas som tillfällig start- och landningsplats vid enstaka tillfällen. Arlanda flygplats, som användes av polisflyget, föreslogs bli

¹²⁶ Fö2013:A s. 36.

¹²⁷ Fö2013:A s. 39 f.

¹²⁸ Fö2013:A s. 41.

¹²⁹ Fö2013:A s. 45.

en plats till vilken NI skulle ta sig med bil för att bli hämtad. På Arlanda fanns även möjlighet att tanka. Samtidigt menade man att möjligheter för start och landning och utrustning för snabbtankning skulle utvecklas på Sörentorp. För tidskritiska transporter borde, enligt promemorian, medeltunga helikoptrar kunna lämna bas senast en timme efter begäran. Möjligheten att begära stöd med medeltung helikopterkapacitet borde enligt promemorian vara förbehållen Rikspolisstyrelsen.¹³⁰

Skillnaden i insatstid mellan att hämta NI på Sörentorp bedömdes vara cirka 35 minuter beroende på om helikoptern fanns på Ärna (Uppsala) eller Malmen (Linköping). För att polisen skulle kunna utnyttja medeltunga helikoptrar för snabb transport vid allvarliga händelser bedömdes att beredskap dygnet om, året runt skulle krävas. Den beredskap som Försvarsmakten hade ansågs inte svara mot det behovet. En beredskap att lyfta inom 15 minuter skulle innebära att en helikopterbesättning om fyra personer plus nödvändig stödpersonal såsom tekniker m.m. alltid skulle behöva finnas tillgänglig för att kunna svara vid larm. Därutöver krävde förmågan även utrustning för snabbtankning för att tidskritiska transporter skulle kunna nå även mer avlägsna delar av landet.¹³¹ Det ansågs därför vara nödvändigt att iordningsställa en landningsplats på Sörentorp som skulle omfatta s.k. riskområde och hinderfrihet. Det konstaterades också att en tankanläggning för att möjliggöra snabbtankning skulle förkorta insatstiderna avsevärt, men att det skulle kräva ständigt närvarande personal på Sörentorp. Bedömningen i promemorian var att polisens befintliga personal borde utnyttjas för tankning, brandpost och eventuell snöröjning eftersom det krävdes fyra personer för att tanka två helikoptrar samtidigt. Det konstaterades att förutsättningarna för sådan verksamhet reglerades i miljöbalken, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och luftfartslagen tillsammans med Transportstyrelsens föreskrifter och andra regelverk som ställde krav på tillstånd, anmälan m.m.¹³²

I fråga om konsekvenser konstaterades att stödet till polisen utgjorde en begränsning när det gällde möjligheten till insatser där det förelåg behov av medicinsk evakuering. En förutsättning för

¹³⁰ Fö2013:A s. 47 f.

¹³¹ Fö2013:A s. 50–52.

¹³² Fö2013:A s. 60.

stödet var att åtagandet i Afghanistan upphörde. Stödet bedömdes också påverka svenska möjligheter att delta i EU:s snabbinsatsstyrka (BG15). En beredskapstid på 15 minuter skulle dessutom förutsätta att Försvarsmakten utökade sin personalvolym vid helikopterflottiljen och gick över till en arbetstidsmodell som skulle påverka andra uppgifter inom bataljonen. Konsekvenserna för helikopterbataljonens övriga militära förmåga bedömdes bli omfattande, t.ex. förmågan att bistå specialförbanden. Vidare bedömdes långvariga internationella insatser inte kunna genomföras innan helikopter 14 blivit operativt.¹³³ När det gällde konsekvenserna för polisens del av att få tillgång till medeltung helikopterkapacitet beskrevs detta som ett nytt viktigt förmågetillskott.

Att kunna transportera personal och materiel till platser som är svåra att nå eller ligger långt från bas ger polisen en ökad och förbättrad förmåga att utföra sitt uppdrag. De delar av polisens verksamhet som kräver specialisering både när det gäller utbildning och utrustning och där behovet av insatserna inte är lika stora i alla delar av landet eller inte särskilt frekventa är inte möjliga att upprätthålla över hela landet. En förbättrad transportförmåga innebär då en ökad tillgänglighet.¹³⁴

Promemorians förslag kom att omsättas i helikopterförordningen som i dag ger polisen möjlighet att få stöd från Försvarsmakten med helikopterresurser. I Försvarsdepartementets promemoria angavs att polisen får begära stöd med helikoptertransport om en sådan transport behövs för att genomföra en polisiär insats. Transporter för andra ändamål än polisiära insatser omfattas inte, men stödet är inte begränsat till några specifika typer av polisiära insatser. Av promemorian framgår dock att det ska vara helikoptertransporter som är av större vikt för genomförandet av polisiära insatser och att det inte avser stöd som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.¹³⁵ Kostnaden för ett fullt utbyggt stöd bedömdes uppgå till cirka 50 miljoner kronor per år med tillkommande kostnader för investeringar om cirka 25 miljoner kronor.

¹³³ F62013:A s. 58.

¹³⁴ F62013:A s. 60.

¹³⁵ F62016/01451/RS.

7.5 Nuvarande omfattning på stödet

7.5.1 Stöd enligt stödförordningen

Försvarsmakten uppger att det under 2024 begärdes stöd enligt stödförordningen vid 61 tillfällen, varav fem ansökningar avslogs. I sin årsredovisning uppger Försvarsmakten tre typer av skäl till att en begäran kan avslås. Utöver att myndigheten saknar möjligheter att avdela resurser kan bedömningen att ansökan saknar författningsstöd eller att stödet finns att tillgå på marknaden även anges som skäl för att inte bevilja en ansökan. Det stöd som lämnades gick i huvudsak till Polismyndigheten (42 tillfällen) och omfattade främst stöd med explosivhantering, lägesbild samt teknisk kompetens. Stöd lämnades även till den nationella brottsutredningen avseende de två kabelbrott som inträffade på undervattenskablar i Östersjön.¹³⁶

Under 2023 inkom ansökningar om stöd enligt stödförordningen vid totalt 59 tillfällen. Myndigheten avslog åtta av dessa. När det gäller stödet till polisen uppger Försvarsmakten att Polismyndigheten hemställde om stöd i bekämpning av grov organiserad brottslighet i oktober 2023 varpå Försvarsmakten placerade personal vid Polismyndigheten. Närmare redovisningar av stödet till polisen redovisas endast i en sekretessbilaga till årsredovisningen.¹³⁷

För 2022 redovisade Försvarsmakten att stöd begärdes vid totalt 53 tillfällen. Antalet avslag gällande begäran enligt stödförordningen redovisades inte separat, men totalt uppges nio av de 102 inkomna ansökningarna enligt samtliga de aktuella regelverken som reglerar Försvarsmaktens stöd ha avslagits. Av årsredovisningen framkommer att Försvarsmaktens stöd med helikopterburna sjukvårdstransporter till följd av pandemin avslutades i februari 2022. Av de 53 stödsatser som lämnades under 2022 avsåg 35 insatser stöd till polisen. Stödet till Polismyndigheten avsåg i första hand hantering av explosivämnen, men även stöd vid s.k. särskild händelse.¹³⁸

Det stöd som Försvarsmakten lämnar enligt stödförordningen har en mycket stor bredd och har dessutom påtagligt påverkats av pandemin. Kostnaderna varierar därför kraftigt. Under 2020 uppgick kostnaden till 84,5 miljoner kronor. Under 2021 var kostna-

¹³⁶ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2024*, s. 47.

¹³⁷ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, s. 38 f.

¹³⁸ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2022*, s. 60.

den cirka 60 miljoner kronor, under 2022 cirka 8 miljoner kronor och för 2023 var kostnaden lägre än en halv miljon kronor.¹³⁹

När det gäller stödförordningen ger den möjligheter att lämna stöd till polisen oaktat om tjänsten eller det begärda stödet går att upphandla eller inte. Bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579) om offentlig konkurrensbegränsande säljverksamhet (bl.a. 3 kap. 27 §) gäller endast säljverksamhet och den verksamhet Försvarsmakten bedriver inom ramen för exempelvis stödförordningen mot avgifter omfattas alltså inte.

Under 2018, 2020 och 2021 blev helikopterstödet mycket omfattande jämfört med ett normalår på grund av brandinsatserna 2018, där stödet lämnades i huvudsak enligt LSO, och covidstödet 2020 och 2021 som lämnades enligt stödförordningen. Både covidstödet och brandbekämpning med helikopter krävde i högre grad insatser med medeltung helikopter. Vid brandbekämpningen under 2018 utnyttjades t.ex. de medeltunga helikoptrarna under cirka 270 flygtimmar.

Tabell 7.2 Stöd enligt förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Antal tillfällen totalt (lämnat stöd)	56	51	53	81	141 (varav covidstöd 86)	19	48	36	64	30
Varav polis inkl. Säpo	43	36	35	iu	iu					

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2015–2024.

7.5.2 Stöd enligt lagen om skydd mot olyckor

Polismyndigheten saknar i dag ett nationellt uppföljningssystem när det gäller det stöd som begärs från Försvarsmakten enligt LSO. Polisregionerna har mandat att fatta beslut inom området. Då efterfrågningar av stöd inte behöver samordnas med den nationella operativa avdelningen (Noa) uppger Polismyndigheten att det inte finns någon nationell sammanställning över det stöd som begärs.¹⁴⁰

¹³⁹ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, s. 39, och *Försvarsmaktens årsredovisning 2021*, s. 50 f.

¹⁴⁰ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, s. 9.

Myndighetens bedömning generellt är dock att det som vanligen efterfrågas är sökpatruller, hundar för eftersök av personer i terräng, båtar för eftersök av personer i vattenområden eller Försvarsmaktens s.k. bergspluton som kan söka efter personer i utmanande fjällterräng.¹⁴¹

I Försvarsmaktens årsredovisningar beskrivs i huvudsak det antal tillfällen för vilka Försvarsmakten lämnat stöd och i vissa fall det antal gånger en ansökan avslagits. Under 2024 lämnade Försvarsmakten stöd vid 29 tillfällen totalt enligt LSO varav 21 tillfällen avsåg stöd till Polismyndigheten. Stödet till Polismyndigheten lämnades för eftersök av försvunnen person. Vid ett eftersök begärdes stöd med helikopter.¹⁴² Under 2023 lämnades stöd vid 45 tillfällen totalt. Av dessa var Polismyndigheten mottagare av stöd vid totalt 40 tillfällen varav 39 avsåg eftersök av försvunna personer. Vid två eftersök lämnade Försvarsmakten stöd med helikopter. Detta innebär ett nästintill identiskt utfall i förhållande till det stöd som lämnades till Polismyndigheten under 2022 då samtliga 40 stödinsatser avsåg eftersök av person. Under de senaste fem åren har Försvarsmaktens kostnader för genomförda insatser inom området uppgått till i genomsnitt sju miljoner kronor årligen.¹⁴³ Det är dock värt att notera att kostnaderna 2018 uppgick till 81 miljoner kronor i samband med det omfattande stödet i brandbekämpningen.

Tabell 7.3 Stöd enligt lagen om skydd mot olyckor

	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Antal tillfällen	29	45	45	31	54	63	138	60	96	ca 70
Varav polis	21	40	40	iu	iu	iu	iu	iu	iu	iu
Varav hkp (flygtim.)	1 g (iu)	3 ggr (13)	4 ggr (23)	4 ggr (24)	4 ggr (11)	8 ggr (13)	iu (272 ¹)	iu	iu	6 ggr (iu)

¹ Avser stöd till samtliga aktörer under brandbekämpningen, stöd till polisen har inte särredovisats.
Källa: Försvarsmakten, årsredovisningar för åren 2015–2024, samt Detaljerad redovisning av Försvarsmaktens stöd till samhället och speciellt helikoptertransport till polis (bilaga till PM Försvarsmaktens stöd till samhället och då speciellt helikoptertransporter till Polisen).

¹⁴¹ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, s. 8.
¹⁴² Försvarsmakten, *Försvarsmakten årsredovisning 2024*, s. 48.
¹⁴³ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, s. 39, *Försvarsmaktens årsredovisning 2021*, s. 50 f., och *Försvarsmaktens årsredovisning 2022*, s. 61.

7.5.3 Stöd enligt helikopterförordningen

Eftersom stödet enligt helikopterförordningen har utformats som ett avsteg från principen om att Försvarsmaktens stöd till civila aktörer endast ska ges med befintliga förmågor och resurser kan Försvarsmakten stå i beredskap för att bistå polisen med transporter med medeltung helikopter. Beredskapen för helikoptertransporter regleras i ett avtal mellan myndigheterna. Transporterna avser i- och urlastning av personal och materiel genom att helikoptern hoverar eller landar. Andra typer av transporter ingår inte i den grundberedskap som Försvarsmakten har när det gäller transportstöd med medeltung helikopter. När vissa kvalificerade transporter efterfrågas kan det bl.a. ställa krav på särskild utbildning (t.ex. repellering) och inom Polismyndigheten är det endast NI som har kompetens och förmåga att utnyttja den typen av transporter.¹⁴⁴ Polismyndigheten uppger att det är viktbegränsningen som gäller för polisflygets mindre helikoptrar som är begränsande när det gäller möjligheterna att utnyttja dem till transporter.¹⁴⁵ Utredningen har erfart att polisens nuvarande helikoptrar inte är lämpade för transporter utan främst är att betrakta som bärare av sensorer och att en ersättning med nya helikoptrar bedöms nödvändig cirka 2035.

Under 2024 inkom inga förfrågningar om stöd enligt helikopterförordningen.¹⁴⁶ Under 2023 lämnade Försvarsmakten stöd endast vid ett tillfälle.¹⁴⁷ För 2022 uppgav Försvarsmakten att myndigheten lämnade stöd till polisen med helikoptertransporter vid fyra förutsedda och i förväg planerade skarpa insatser i samband med operation Wright och FN:s klimatkonferens samt en oförutsedd insats. Därutöver lämnade Försvarsmakten stöd vid två tillfällen i samband med övningar. Under 2021 lämnade Försvarsmakten stöd med helikoptertransporter vid två tillfällen, varav ett vid övning.¹⁴⁸

Som framgår har det antal tillfällen som Försvarsmakten lämnar stöd med medeltung helikoptertransport till polisen varit få. Det som är dimensionerande för Försvarsmakten är beredskapen för att lämna stödet och inte de skarpa insatser som slutligen genomförs.

¹⁴⁴ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, s. 9.

¹⁴⁵ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, s. 10.

¹⁴⁶ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2024*, s. 48.

¹⁴⁷ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, s. 39.

¹⁴⁸ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2022*, s. 61.

En dygnetruntberedskap med medeltung helikopter kräver två besättningar där var och en av dem består av två piloter, en tekniker i flygtjänst, en uppdragsspecialist och en beredskapsansvarig. Utöver de ekonomiska konsekvenserna bedöms detta binda upp tio personer i arbetstid och det får, enligt Försvarsmakten, konsekvenser för den ordinarie förbandsproduktionen.¹⁴⁹ (På årsbasis ger det ett behov om minst åtta besättningar för att klara arbetstidsregler för anställd personal.)

Tabell 7.4 Stöd enligt förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter

	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Antal tillfällen	0	1	7	2	2	1	6	12	12
Antal flygtimmar	0	iu	iu	18	23	iu	42	60	iu

Källa: Försvarsmakten, årsredovisningar 2016–2024, samt (förutom för 2016 och 2017) Detaljerad redovisning av Försvarsmaktens stöd till samhället och speciellt helikoptertransport till polis (bilaga till PM Försvarsmaktens stöd till samhället och då speciellt helikoptertransporter till Polisen).

7.6 Polismyndighetens processer för att begära stöd

7.6.1 Generella utgångspunkter

Enligt Polismyndigheten har myndigheten olika processer för att begära stöd. Alla uppgifter i detta avsnitt bygger på underlag som myndigheten redovisat för utredningen.¹⁵⁰ När det gäller frågan om myndighetens bedömningar av stödbehov beskriver myndigheten att man arbetar dels planerat, dels händelsestyrt. I de senare fallen beskrivs händelseförloppen som snabba med krav på korta beslutsvägar och agerande baserat på begränsade bedömningsunderlag där den berörda befattningshavaren i huvudsak gör bedömningarna intuitivt. För alla typer av stödansökningar fyller berörda befattningshavare i ett formulär från Försvarsmakten med en bedömande-matris där det aktuella behovet beskrivs och där Polismyndigheten bl.a. behöver redogöra för om Försvarsmaktens personal riskerar att hamna i situationer där de kan behöva utöva våld mot enskilda eller där det finns risk för att personalen skadas.

¹⁴⁹ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens svar på skriftliga frågor*, den 21 februari 2024, s. 5.
¹⁵⁰ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

Om en händelse bedöms vara eller förväntas bli så omfattande, allvarlig eller komplex att händelsen måste planeras, organiseras eller ledas i särskild ordning kan en s.k. särskild händelse inledas. Det som styr hur bedömningen genomförs är främst vilken sorts problem det rör sig om och hur tidskritisk situationen är. Sambandet mellan tid och komplexitet uppges vara en väsentlig faktor i myndighetens värderingar. För att hantera olika tidsskalor och olika typer av problem görs bedömningar på tre olika sätt: 1) bedömning i efterhand, 2) bedömning på förhand och 3) bedömning under genomförandet. Polismyndigheten tar fram beslutsunderlag för att begära stöd från Försvarsmakten på detta sätt och genom värderingar av de aktuella situationerna.

7.6.2 Stödansökningar vid terrorismbekämpning

Ansökningar om stöd vid terrorismbekämpning enligt stödlagen skiljer sig från övrigt stöd som Polismyndigheten kan begära från Försvarsmakten eftersom stödet får gälla insatser som innebär användning av våld eller tvång mot enskilda och att det endast får avse resurser av särskilt slag som polisen inte har (se avsnitt 7.2.2). När Polismyndighetens utgångspunkt är att våld eller tvång med stor sannolikhet kommer att utövas mot enskilda finns vissa utbildningskrav på den Försvarsmaktspersonal som ska delta.

Regeringen har begränsat behörigheten att begära Försvarsmaktens stöd enligt stödlagen genom bestämmelser i den till lagen anslutande förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. I förordningen anges att rikspolischefen och chefen för Noa vid Polismyndigheten samt säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen har denna behörighet för respektive myndighets räkning.

Stöd till polisen vid terrorismbekämpning regleras vidare i en ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.¹⁵¹ Ramöverenskommelsen anger att en begäran om stöd ska innehålla information om vilken polisiär chef den avdelade militära enheten lyder under och följande uppgifter:

¹⁵¹ Ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, Försvarsmakten dnr FM2015-4130:5.

- syftet med stödinsatsen,
- skälen till att ingripandet kräver resurser från Försvarsmakten,
- en övergripande bedömning enligt polislagen om behovet av insatsen och dess proportionalitet,
- omfattning och inriktning för stödinsatsen samt
- ramar och eventuella begränsningar.

7.6.3 Stödansökningar för skydd mot olyckor och Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

I de allra flesta fall initieras en stödbegäran enligt LSO av Polismyndighetens linjeorganisation, vanligtvis av vakthavande befäl vid någon av polisregionernas ledningscentraler. En stödbegäran sker genom att vakthavande befäl i den berörda polisregionen fyller i ett formulär från Försvarsmakten där det aktuella behovet beskrivs. En stödansökan innehåller även en redogörelse för om Försvarsmaktens personal kan komma att utsättas för situationer där våld behöver utövas mot enskilda eller som innebär en fara för att personalen skadas.

Vid stödansökningar enligt stödförordningen följer Polismyndigheten samma principer som vid stödansökningar enligt LSO. Begäran om stöd kan enligt Polismyndigheten ske såväl reaktivt som proaktivt.

7.7 Försvarsmaktens processer för att bedöma stödansökningar

7.7.1 Stödansökningar i fråga om skydd mot olyckor

Försvarsmaktens processer för att hantera en begäran om stöd skiljer sig åt beroende på enligt vilken författning begäran görs. En stödbegäran enligt LSO hanteras i regel lokalt av de regionala staberna. Som framgår av 6 kap. 7 § LSO är statliga myndigheter skyldiga att delta i räddningsinsatser under vissa förutsättningar. Enligt Försvarsmaktens egen utvärdering nekar Försvarsmakten sällan stöd enligt LSO och såväl myndigheten som mottagaren av stödet

betraktar det vanligen som något Försvarsmakten ska bistå med. Enligt Försvarsmakten går uppgifterna i de flesta fall att hantera med militärregionens egna resurser.¹⁵² Stöd enligt LSO innebär ofta brådskande ärenden med fara för personers liv och hälsa (t.ex. stöd i bekämpningen av skogsbränder eller eftersök av saknade personer). Det är vidare chefen vid en militärregion som i första hand har befogenhet att fatta beslut om att lämna stöd t.ex. genom att under grundberedskap ta hemvärnspersonal i anspråk för räddningstjänst eller om Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst och sanering av radioaktiva ämnen. (Det senare får inte delegeras till nivå under chef för militärregionen.)

När det gäller vissa beslut om flygräddningstjänst är det i stället flygvapenchefen som har befogenhet att fatta dem.¹⁵³ En utvärdering som Försvarsmakten gjort visar att det inte finns någon samlad bild av stöd enligt LSO på operationsstaben (tidigare insatsstaben) eftersom ärendena i många fall bereds av de regionala staberna. Även om insatserna beskrivs i ordinarie rapporter till operationsstaben saknas exempelvis information om när en stödbegäran avslagits och på vilka grunder.

Myndighetens utvärdering visar även att en stödsats kan börja med en uppgift enligt LSO för att senare komma att falla under stödförordningen. Som exempel beskrivs Försvarsmaktens stöd vid skogsbränderna 2018 där Hemvärnet bidrog aktivt till brandbekämpningen genom att bl.a. gräva diken och röja brandgator för att därefter tilldelas uppgiften att samla in och rulla upp använd brandslang. (Försvarsmakten menar att räddningsledaren valde att förlänga LSO-stödet trots att endast den första uppgiften föll under LSO.)

7.7.2 Stödansökningar i fråga om civil verksamhet och helikoptertransporter

I allt väsentligt finns befogenheten att fatta beslut om stöd enligt stödförordningen centralt vid Försvarsmaktens Högkvarter (operationsledare vid Operationsledningen och avdelningschefer vid Försvarsstaben). Stödförfrågningar ska beredas med myndighetens juridiska avdelning och beslutsfattarna saknar möjligheter att dele-

¹⁵² Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys: Stödsatser – vad får vi, vad kan vi, vad vill vi?* FM2021-8113:5.

¹⁵³ Försvarsmaktens arbetsordning, FIB 2022:6, s. 180 och FIB 2023:9 s. 49.

gera besluten. Beslut om att lämna stöd med mindre omfattande utrustning eller tjänster är dock undantaget. I dessa fall har chefen för en enskild organisationsenhet möjlighet att fatta beslut om stöd.¹⁵⁴ Enligt stödförordningen *får* Försvarsmakten bistå med stöd vilket är en skillnad i förhållande till LSO. Stöd enligt stödförordningen förutsätter dock att Försvarsmakten har lämpliga resurser för uppgiften och att stödet inte allvarligt hindrar ordinarie verksamhet eller medverkan enligt LSO.

Försvarsmaktens beredningar av ansökningar enligt stödförordningen sker vanligtvis av operationsledare med personal. Myndigheten beskriver det som en framgångsfaktor att under beredningen sätta samman en större grupp med bredare representation för mer omfattande eller komplexa stödinsatser. Förutom den juridiska avdelningen involveras andra relevanta parter inom myndigheten för att resonera kring vad som kan inkluderas i stödet med hänsyn till bl.a. förmågekonsekvenserna när det gäller utnyttjande och hur nödvändig information eller kommunikation kan förberedas m.m. I myndighetens utvärdering av stöd beskrivs vikten av att Försvarsmakten agerar enhetligt. Den centraliserade hanteringen av stödet till civil verksamhet har, enligt myndighetens utvärdering, inneburit möjligheter att överblicka stödinsatserna, skapa statistiska underlag och ge en lägesbild över hur såväl resurser som förband utnyttjas i stödinsatser.¹⁵⁵

Försvarsmaktens erfarenhetsanalys har även visat att avvägningar kring stöd ofta behöver ta hänsyn till konkurrenslagstiftningen. Myndighetens egen granskning visar att den part som begär stöd ofta kan upphandla tjänsten på den civila marknaden. Ett exempel i rapporten är att Försvarsmakten i den del som gällde stöd med marktransporter avslog Polismyndighetens begäran för gränsövervakning mot Norge med hänvisning till att det fanns civila åkerier att vända sig till. Även en stödbegäran om lufttransporter avslogs, då flygtransporter inte kunde erbjudas schemalagt och kostnaderna skulle bli högre jämfört med att ingå avtal med civila leverantörer. På motsvarande sätt beskrivs att civila aktörers begäran om tält har avslagits om det visat sig att behovet kunnat täckas genom att hyra enklare partytält.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Försvarsmaktens arbetsordning, FIB 2022:6, s. 180 f.

¹⁵⁵ FM2021-8113:5 s. 11 f.

¹⁵⁶ FM2021-8113:5 s. 11 f.

Det stöd som kan begäras enligt helikopterförordningen har chefen för Genomförandesektionen vid Operationsstaben befogenhet att besluta om, men med en möjlighet att delegera beslutet till en operationsledare.¹⁵⁷

7.7.3 Stödansökningar vid terrorismbekämpning

Begäran om stöd enligt stödlagen ska lämnas till Högkvarteret (Försvarsmakten). Att beslut om stöd ska fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare är reglerat i förordning.¹⁵⁸ Det är alltså i första hand överbefälhavaren som ska fatta beslut men denne har även möjlighet att delegera beslutsrätten.

Försvarsmakten har därutöver infört vissa interna begränsningar i fråga om vem som får fatta beslut när det gäller deltagande i förberedande övningar tillsammans med Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.¹⁵⁹ Som nämnts ovan regleras vissa frågor om stöd enligt stödlagen i en ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. I ramöverenskommelsen anges bl.a. vilken information en begäran om stöd ska innehålla.¹⁶⁰

7.8 Militära stödresurser till polisen i Finland, Norge och Danmark

7.8.1 Finland

I Finland skiljer sig strukturerna för samarbetet mellan myndigheterna något åt från dem i Sverige och de finska myndigheterna har inte samma ansvarsuppgifter och befogenheter som deras motsvarigheter i Sverige.

Bestämmelser om s.k. handräckning ingår i lagstiftningen om respektive myndigheters befogenheter och verksamhet. Författningarna föreskriver om skyldighet att lämna handräckning och

¹⁵⁷ Försvarsmaktens arbetsordning, FIB 2022:6, s. 181.

¹⁵⁸ 2 § förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹⁵⁹ Beslut om att delta i en övning får fattas av chefen för Specialförbandsledningen eller av chefen för Särskilda operationsgruppen (Försvarsmaktens arbetsordning, FIB 2022:6 s. 181).

¹⁶⁰ Ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, Försvarsmakten dnr FM2015-4130:5.

rätt att få handräckning. Den s.k. handräckningslagstiftningen reglerar den finska försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till polisen. Inrikesministeriet beskriver¹⁶¹ att polisiära uppgifter löses under polisens ledning och att den finska försvarsmakten inte har några självständiga befogenheter eller uppgifter. Militärt stöd används i enskilda fall när polisens egna resurser är otillräckliga eller uppdraget kräver Försvarsmaktens särskilda personal eller materiel. I lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen¹⁶² är utgångspunkten att stödet kan omfatta både Försvarsmaktens personal och utrustning.

Det finns olika typer av stöd som kan lämnas enligt nämnda lag. Merparten av allt stöd som Försvarsmakten lämnar tillhör kategorin sedvanlig handräckning, t.ex. lån av materiel och fordon. En sedvanlig handräckning rör sällan användning av våld och tvång, men kan innefatta användning av personliga vapen och av det som i Finland beskrivs som lindrigare maktmedel (sprayer och handklovar). Typiska stöduppdrag som det finska försvaret utför åt den finska polisen är eftersök och gripande av personer, avspärning av områden, trafikreglering, tillfälligt skydd av personer och anläggningar samt identifiering och röjning av sprängämnen.

I Finland lämnade Försvarsmakten stöd till andra myndigheter vid 485 tillfällen under 2023. Största andelen avsåg röjning av krigstida ammunition (347 tillfällen). Ökningen av stöd till polisen och Gränsbevakningsväsendet i förhållande till tidigare år uppges dock ha sin grund i den speciella gränssäkerhetssituation som uppstod vid Finlands gräns mot Ryssland.

Den finska polisen kan även få stöd för att skydda stora offentliga evenemang och för att skydda personer som åtnjuter internationellt specialskydd samt för att förhindra eller avbryta ett brott som medför allvarlig fara för människors liv eller hälsa.

En annan typ av stöd i det finska systemet är s.k. krävande handräckning som gäller beväpning i mellankategorin. Detta stöd skiljer sig från stöd i form av sedvanlig handräckning när det gäller beslutsprocessen eftersom beslut om detta stöd fattas på ministerienivå (inrikesministeriet) och när det gäller befogenheterna (vapentyper). Den krävande handräckningen kan infatta användning av militära maktmedel utöver den militära personalens personliga vapen.

¹⁶¹ Finska inrikesministeriets svar på utredningens frågor den 30 maj 2024.

¹⁶² Lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen (20.5.2022/342).

Utöver det ovan nämnda får Polisstyrelsen även begära förberedelser för enskilda krävande handräckningsuppdrag. Ett beslut om förberedelser kan fattas av Försvarsmaktens huvudstab om antagandet är att stödet inte kommer att kräva militära maktmedel utöver den militära personalens personliga vapen. Vid planeringen och förberedelserna ska bl.a. en hotbilda-bedömning göras och ändamålsenligheten i användningen av resurserna ska beaktas. Ett beslut om förberedelser är dock inte ett beslut om stöd och det ger inte polisen befogenhet att använda sådana maktmedel som ingår i kategorin krävande handräckning.

I det finska systemet finns även begränsningar avseende värnpliktigas medverkan när det gäller stöd. De värnpliktiga får inte delta i

1. gripande av farliga personer,
2. rövning av sprängladdningar,
3. uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt, eller
4. andra farliga uppgifter som motsvarar punkterna 1–3.

Vidare ger lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet¹⁶³ de berörda myndigheterna särskilda befogenheter att vidta åtgärder i samband med brottsbekämpning, övervakning eller internationellt samarbete för en annan av dessa myndigheters räkning eller för att bistå den andra myndigheten inom dennas uppgiftsområde samt annat samarbete som bedrivs inom myndigheternas gemensamma uppgiftsområde. Samarbetet kallas PTG-samarbetet och gäller i första hand samarbete och utväxling av information vid brottsbekämpning och kriminalunderrättelse.

Beredskap för exceptionella situationer är en del av polisens normala verksamhet. I denna verksamhet samarbetar polisen särskilt med andra polisenheter och skyddspolisen, försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet samt städer och kommuner.

Polisen har en riksomfattande beredskapsenhet, Karhu, som är en specialstyrka som har till uppgift att stödja polisenheterna i landet. Karhu har också beredskap att svara på internationella förfrågningar om handräckning. Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet är Karhu-enhetens viktigaste samarbetspartner. Beredskapsenheten

¹⁶³ Lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (687/2009).

kan användas i normala och exceptionella förhållanden och leds av polisen, Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet. Karhu-enheten är lokaliserad vid polisinrättningen i Helsingfors. I Finland sköter polispatrullerna merparten av polisens utryckningar. Vidare finns vid varje polisinrättning, förutom i Helsingfors, separata grupper för krävande situationer (VATI). Dessa grupper är mindre och har en mer begränsad kapacitet än Karhu-enheten.

När det gäller helikoptrar uppger det finska inrikesministeriet att polisen inte har några egna helikoptrar. Polisens beredskapsenhet förlitar sig, vid behov, på försvarets och Gränsbevakningsväsendets helikoptrar. Gränsbevakningsväsendets och försvarets helikopterpiloter genomgår samma flygutbildning som kadetter vid Försvarsmakten. Gränsbevakningsväsendet har 12 helikoptrar och två övervakningsflygplan till sitt förfogande.¹⁶⁴ Med dessa flyger de totalt cirka 4 000 flygtimmar per år.

När den finska försvarsmakten lämnar stöd står myndigheten normalt för kostnaderna men om stödet binder stora resurser eller drar ut på tiden så att det medför betydande kostnader har myndigheten dock rätt att få ersättning för sina kostnader från den som begärt stödet.

7.8.2 Norge

Traditionellt har det funnits en skarp åtskillnad mellan polisens och försvarets kompetensområden i Norge. Den norska försvarsmakten ansvarar för att skydda Norge och norska intressen mot yttre hot, medan polisen ansvarar för att bekämpa brottslighet inom landets gränser. Denna åtskillnad är inskriven i den norska grundlagen genom att det är förbjudet att använda militära styrkor mot landets invånare, såvida inte Stortinget beslutar om undantag i lag. Sedan 1965 har det varit praxis att reglera den norska försvarsmaktens stöd till polisen genom instruktioner. I och med införandet av polislagen 2015 uppfylldes för första gången sedan 1814 grundlagens krav på en särskild lagbestämmelse. I den medges att Försvarsmakten får användas mot enskilda i Norge.

¹⁶⁴ Helikoptertyperna som Gränsbevakningsväsendet förfogar över är H215 Super Puma, AB/B 412 och AW 119 Ke Koala.

Försvarsmaktens stöd till polisen regleras i instruktionen om Försvarsmaktens bistånd till polisen. Den reglerar i vilka situationer polisen kan begära stöd från Försvarsmakten, beslutsförfarandet och ledning och genomförande av biståndsinsatser. Som principer för stöd gäller bl.a. att polisen ska överväga att begära bistånd i situationer där de egna resurserna inte bedöms vara tillräckliga eller disponibla och att Försvarsmakten på begäran av polisen ska lämna bistånd så långt det är möjligt, utan att det går utöver akuta militära uppgifter som är viktigare än det uppdrag som begäran avser.

I januari 2016 tillsatte den norska regeringen¹⁶⁵ en arbetsgrupp som hade till uppdrag att ta fram ett förslag till ny instruktion för den norska försvarsmaktens stöd till polisen för att bidra till en ökad effektivitet i lösandet av operativa uppgifter och förbättra utnyttjandet av samhällets samlade nationella beredskapsresurser. Den s.k. Røksundsrapporten¹⁶⁶ publicerades i september samma år. Arbetsgruppen, som lade fram förslag till en ny instruktion om försvarsmaktens bistånd till polisen, lade vikt bl.a. vid avbyråkratisering och förenkling i beslutsprocesserna samt att de operativa delarna inom polis och försvar borde få ett ökat handlingsutrymme som baseras på tillit till den professionella miljön på denna nivå. Handlingsplikten för personal inom polis och försvar, inklusive enskilda tjänstemäns mod och beslutsamhet, ansågs vara avgörande när liv och hälsa hotas. Det konstaterades att den norska polisen är ansvarig för att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet i Norge och att den därför måste vara utrustad och utbildad för att lösa uppgiften. Enligt arbetsgruppen är det polismästaren i ett drabbat polisdistrikt som bör kunna begära bistånd och som bör leda operationen. Den norska försvarsmaktens särskilda uppdrag inom maritim kontraterrorism ansågs också behöva förtydligas för att ge den ökat operativt handlingsutrymme, men inom en ram där ansvarig polischef omedelbart informeras och när som helst kan stoppa en insats. De biståndsinstruktioner från 2012 som granskades i rapporten kännetecknades enligt arbetsgruppen av ett försiktigt förhållningssätt som präglades av kompromisser mellan rätts- och försvarssektorerna. Instruktionerna bedömdes därför inte som

¹⁶⁵ Justis- og beredskapsdepartementet och Forsvarsdepartementet i samarbete med Statsministerens kontor.

¹⁶⁶ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, *Forsvarets bistand til politiet Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*, ISBN 9788279240884.

lämpliga verktyg i tidskritiska situationer där det är nödvändigt med snabba beslut. Arbetsgruppen föreslog att stegen i processen vid en biståndsbegäran skulle reduceras från sex till två.

I rapporten framhölls att polisen i det dagliga arbetet har en betydligt snabbare responstid och större volym än vad den norska försvarsmakten har. Det konstaterades att det vid terrorism eller andra allvarliga incidenter oftast är den vanliga polispersonalen som är först på plats, dvs. normalt utbildad och utrustad insatspersonal. I rapporten beskrivs det som avgörande att den polispersonal som kommer först inte inväntar förstärkning från mer specialiserade styrkor och att det därför är viktigt att polisen betonar handlingsplikten i instruktioner, träning och utbildning.

I rapporten beskrevs vidare den norska polisreformen som något som skulle leda till en förstärkning av polismästarna eftersom antalet polismästare skulle minskas från 27 till tolv. Detta ansågs möjliggöra större professionella miljöer runt varje enskild polismästare med en större koncentration av polisiär expertis. Rapporten lyfte även fram vikten av förstärkningen av den operativa ledningskapaciteten i de tolv nya polisdistrikten.

En viss förenkling av processerna för att begära bistånd från den norska försvarsmakten infördes 2017 då instruktionen kom att medge att en biståndsansökan skickas direkt till försvarshögkvarteret. I Norge bedöms stöd för att oskadliggöra odetonerad ammunition vara den främsta stöduppgiften.

I juli 2021 trädde en bestämmelse i den norska försvarslagen i kraft som innebär att försvaret, efter hemställan, kan bistå de offentliga myndigheter och beredskapsaktörer som har ansvar för samhällets säkerhet, kritiska samhällsfunktioner eller kritisk infrastruktur. I väntan på en närmare förordningsreglering på området regleras biståndet tills vidare genom instruktioner i ett cirkulär. Som grundvillkor gäller att stödet måste vara förenligt med det militära försvarets lösande av sin huvuduppgift och att alla civila personella och materiella resurser antas vara otillräckliga, otillgängliga eller inte adekvata.¹⁶⁷ Som villkor gäller även att stödet inte får innefatta myndighetsutövning som går utöver den som försvaret eller den ansökande myndigheten får utöva. I fråga om kostnader ska försvaret täcka kostnaderna för stöd under den akuta fasen och bi-

¹⁶⁷ I cirkuläret anges att man med civila resurser avser offentliga, privata och frivilliga resurser.

ståndsmottagaren ska därefter täcka försvarsvarets merkostnader om inte annat är bestämt i särskilt avtal mellan parterna.¹⁶⁸

När det gäller helikopterresurser har Norges polis tre egna helikoptrar (Leonardo AW 169) som är baserade strax utanför Oslo vid polisens beredskapscentrum. Polisen har även ett avtal med en civil aktör i Tromsø för transporter av polispersonal från säker plats till säker plats. I Rygge, söder om Oslo, står även en militär helikopter (av typ Bell) med en timmes beredskap för att lämna stöd till polisen. Det norska försvaret är ålagt att så långt det är möjligt lämna stöd utan att det går ut över akuta militära uppdrag som är av större vikt än det bistånd som polisen har begärt. Vid akut stöd debiteras inte polisen för helikopterstöd, men vid planerade, icke-akuta uppgifter debiterar det norska försvaret polismyndigheten.

I Norge ansvarar försvaret för räddningshelikoptertjänsten (SAR) och även dessa helikoptrar kan utnyttjas av norsk polis. Dessa helikoptrars huvuduppgift är dock räddningstjänst och den nationella räddningscentralen avgör om dessa kan utnyttjas för andra ändamål. För ambulanshelikoptrarna gäller som huvudregel att de inte ska utnyttjas för polistransporter. Norge har dock två undantag från denna huvudregel. Det första undantaget grundar sig på en stödbegäran från sjukvården för att tillvarata patienters eller sjukvårdspersonals säkerhet. Det andra undantaget är om polisen saknar egen transportresurs och underlåtenhet att utnyttja ambulansflyg leder till en överhängande fara för liv eller hälsa. De senaste åren har räddningshelikoptrar genomfört 900–1 200 uppdrag per år som stöd till polisen. Huvuddelen av uppdragen gäller eftersök av saknade personer.

Den norska polisen har redovisat sitt helikopterkoncept och vissa kostnader för utredningen.¹⁶⁹ Fram till 2003 saknade Norges polishelikoptrar, i likhet med de svenska, lastkapacitet och användes därför inte för transport av personer utan bara för sök och övervakning. Attentaten i Norge den 22 juli 2011 ledde fem år senare fram till ett beslut om anskaffning av tre större polisheli-

¹⁶⁸ Med akut fas avses en situation med omedelbar och konkret fara för liv och hälsa, eller omfattande risk för skada på miljö, egendom och materiella värden. Värderingen av när man befinner sig i en sådan fas bestäms i dialog mellan berörda aktörer och vid eventuell oenighet beslutar Direktoratet för samfunnssikkerhet og beredskap och försvarsstaben tillsammans när den akuta fasen anses upphöra.

¹⁶⁹ Politiet, *Kostnadsberäkningar för den norska polisens helikoptrar*, inkommen den 17 december 2024.

koptrar. Bland de övergripande krav som ställdes på ett nytt helikoptersystem var att det skulle kunna:

- ha motsvarande roll som de tidigare små helikoptrarna
- utföra transport- och insatsstöd
- lyfta minst sex personer förutom besättningen
- ha en räckvidd på minst 250 nautiska mil
- enkelt omkonfigureras mellan olika roller
- operera från andra baser på andra platser i landet under kortare tidsperioder.

Som grund för kravspecifikationen för den offentliga upphandlingen av ett nytt helikoptersystem fastställde den norska polisen 386 olika konceptuella krav. Det ställdes mycket höga tillgänglighetskrav. Två helikoptrar skulle vara tillgängliga med 15 minuters beredskap dygnet runt, under årets alla dagar.¹⁷⁰ Den norska polisen beslutade att genomföra en anskaffning där leverantören tar fullt ansvar för såväl underhåll som tillgänglighet.¹⁷¹ Den offentliga upphandlingen ledde fram till ett avtal om tre helikoptrar av modell AW 169 med Leonardo Helicopters i augusti 2017. Den sista helikoptern levererades i oktober 2019.¹⁷² I likhet med det svenska polisflyget inkluderas inte kostnaderna för bl.a. personal, fastigheter och byggnader i de redovisade kostnaderna för helikopter- verksamheten. Under 2023 summerades driftkostnaden till 54 miljoner NOK för de norska polishelikoptrarna. Underhållsorganisationen betalas månadsvis (120 000 EUR per månad under 2024). För uppgradering av uppdragsutrustning beräknas cirka 2,5 miljoner NOK per helikopter under 2023. Utöver det tillkommer en kostnad per flygtimme på 721–805 EUR beroende på vilken konfiguration polisen flyger i samt ytterligare en timkostnad för motorerna som i stället räknas i dollar (402 USD per flygtimme under 2024).

¹⁷⁰ Av de 386 kraven är 80 absoluta skall-krav, ytterligare 192 måste uppfyllas till 90 procent och de övriga enligt olika viktning.

¹⁷¹ De mycket högt ställda kraven på tillgänglighet på två helikoptrar har efter vad utredningen har erfarit inneburit att leverantören etablerat verkstad i polisens närhet och utöver den tredje polishelikoptern även placerat en fjärde egen helikopter på plats för att klara tillgänglighetskraven.

¹⁷² Den norska polisen genomförde en konceptvalsutredning den 14 december 2023 och motsvarande koncept beräknades då kosta 443 miljoner NOK.

Ett politiskt krav som är dimensionerande för den norska polisen är att man i Norge har fastställt nationella mål för responstider, dvs. den tid som det tar från att larmcentralen mottar ett prioriterat akutlarm till dess att den första patrullen är på plats. Kraven på responstid gäller extraordinära händelser och sådana larm som kräver omedelbar insats. Responstiderna är indelade i tre kategorier:

- tätorter med fler än 20 000 invånare (11 min för 80 procent),
- tätorter med mellan 2 000 och 19 999 invånare (19 min för 80 procent) samt
- orter med färre än 2 000 invånare och övriga delar av landet (30 min för 80 procent).

För varje kategori finns två mål, dels ett tidskrav som ska uppnås för 50 procent av uppdragen, dels ett tidskrav som ska uppnås för 80 procent av uppdragen.¹⁷³ Att förbättra förutsättningarna för att nå dessa mål har varit utgångspunkten för en nyligen genomförd norsk helikopterutredning. Tidskraven var en dimensionerande faktor för polisens helikoptertransporter och grund för utredningens förslag till framtida helikopterbaseringar i Norge. Den norska helikopterutredningen konstaterar att helikoptrarna i huvudsak används i närområdet runt helikopterbaserna och i lägre grad utanför dessa. Under de senaste åren har polishelikoptrarna, som har större kapacitet än de små svenska polishelikoptrarna, haft igenomsnitt tre uppdrag per dag fördelat på fyra kategorier enligt följande omfattning:

- eftersök av försvunna personer (55 procent)
- eftersök av misstänkta/kriminella (24 procent)
- transporter (11 procent)
- trafikövervakning (9 procent)
- miljöinformation (1 procent).

¹⁷³ Norges Politidirektorat, *Redogörelse för norska polisens responstider 2023*, inkommen den 22 maj 2024.

Genom att studera tidigare uppdragsloggar för prioriterade larm har den norska helikopterutredningen analyserat hur mycket responstiden kan kortas ned genom att nyttja helikoptertransporter och även bedömt var polishelikoptrarna bör baseras.

7.8.3 Danmark

Det danska militära försvaret stödjer civila myndigheter i händelse av olyckor och katastrofer, inklusive terroristattacker. Den danska polisen kan begära och ta emot stöd från landets försvarsmakt för att lösa en rad olika uppgifter som åligger polisen enligt lag. Försvaret inkluderar Hemvärnet och Polishemvärnet som bemannas med frivilliga soldater. I Polishemvärnet kan polisanställda ingå, men att vara polis är inget krav på att ingå i den delen av den danska hemvärnsorganisationen. (Under 2024 bedömdes Danmark ha 25 polisiära hemvärnskompanier och 15 polisiära hemvärnsplutoner.)¹⁷⁴

Dansk polis kan bl.a. begära stöd från försvaret i fråga om trafikreglering, kontroll och avspärrningar t.ex. vid större olyckor samt vid eftersök av personer och föremål. Vidare kan stöd begäras i fråga om vissa uppgifter som rör evakuering, varning, avspärrning och bevakning m.m. för att förebygga och avvärja allvarlig brottslighet och andra händelser som kan medföra fara för människors liv eller hälsa, eller ge allvarlig skada på samhällsviktiga institutioner, företag och anläggningar. Det danska försvaret kan även lämna stöd till polisen vid verksamhet som personskydd, gisslansituationer, antiterror eller farliga gripanden och andra särskilda insatsuppgifter. Polisen kan under vissa omständigheter också begära stöd för övriga polisiära uppgifter där åtgärderna har nära anknytning till den verksamhet som den danska försvarsmakten annars utövar eller där försvarsmakten har specialkompetens eller särskilt lämplig utrustning. I dessa senare fall får polisen endast begära stöd om polisens egna resurser inte är tillräckliga eller lika lämpliga som det danska försvarets resurser för att lösa den aktuella uppgiften.

När det danska försvaret bistår polisen sker det under polisens ledning och i enlighet med de bestämmelser som gäller för polisen. Polisen ansvarar för lösandet av uppgifter när de tar emot stöd samt för tilldelandet av befogenheter till militär personal, inklusive det

¹⁷⁴ Folketinget, *Svar på begäran om underlag från Danmark*, inkommen den 30 maj 2024.

krav som ställs på den militära personalens utbildning när de lämnar stöd. (För att försvarsmaktens personal ska få vissa befogenheter krävs ett godkännande från rikspolischefen, eller chefen för polisens underrättelsetjänst samt från försvarsminister eller annan minister med bemyndigande.)

Dansk polis har inga helikoptrar till sitt förfogande, men tar emot stöd från försvarsmakten vid behov. Det vanligaste helikopterstödet har gällt eftersök av försvunna personer. Polisen kan dessutom ta emot stöd från försvarsmakten för att hantera polisiära uppgifter till sjöss och i luften. Justitieministern kan, efter samråd med försvarsministern, fastställa närmare bestämmelser för insatser till sjöss och i luften.

7.9 Utredningens överväganden kring en framtida reglering av Försvarsmaktens stöd till polisen

7.9.1 Ändrade förutsättningar och nuvarande begränsningar

Utredningens bedömningar: Befintlig lagstiftning svarar inte mot dagens hotbild. Utgångspunkten är inte längre att terrorism ensamt är det huvudsakliga hotet i fredstid eller att den militära hotbilden är låg. I det försämrade omvärldsläget och med en alltmer komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen har det blivit allt svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Att stödlagen endast tillåter stöd som avser terroristbrottslighet är präglad av en annan tid. Att ingripanden endast får avse resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till utgör en begränsning som försvårar möjligheterna att möta en komplex och bred hotbild.

Överväganden kring bestämmelserna i stödförordningen om vilken risk Försvarsmaktens personal tillåts utsättas för vid genomförandet av en stödinsats har i viss mån förhindrat samarbete mellan myndigheterna och lett till att stöd inte begärts.

Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till polisiär verksamhet har i stor utsträckning utformats med utgångspunkten att den militära hotbilden varit låg och att terrorism varit det huvudsakliga hotet

i fredstid. Att stödet enligt den nuvarande stödlagen endast får avse terroristbrottslighet är präglad av denna hotbild. Att det endast får avse ingripanden som kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, vilket i princip motsvarar luft- och sjöstridskrafter, begränsar möjligheterna att lämna ett mer ändamålsenligt stöd.

Omvärldsläget har dock påtagligt förändrats. I dag pågår bl.a. ett krig i Europa och den ryska invasionen av Ukraina har skapat splittning och spänningar i världen. Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten beskriver ett omvärldsläge med en breddad och alltmer komplex hotbild i hela konfliktskalan från fred till kris och krig.¹⁷⁵ Samtidigt beskriver Säkerhetspolisen förekomsten av förnekbara angrepp, desinformation, systematiska säkerhetshotande aktiviteter och ett fortsatt högt terrorhot. Säkerhetspolisen ser även tendenser till ett diversifierat terrorhot där nya aktörer som drivs av utvecklingen i omvärlden eller fascineras av våld kan vara utförare samt att främmande makt även kan vara bakomliggande aktör. Utvecklingen i Sverige och omvärlden visar enligt Säkerhetspolisen hur svårbedömda och komplexa hoten är och hur de i allt större utsträckning sammanflätas och går in i varandra. De yttre hoten har betydelse för den inre säkerheten och Sverige bör enligt Säkerhetspolisen ha en beredskap för att det allvarliga säkerhetsläget kan komma att försämrats ytterligare och att det kan ske på ett sätt som är svårt att förutse.¹⁷⁶

Otydligheter avseende vem eller vilka som ligger bakom ett hot – en främmande stat, en terroristorganisation eller någon annan aktör – har gjort att det blivit allt svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Hybridhot förekommer i hela hotskalan från fred till krig. En snabb och ständigt pågående teknikutveckling och det förhållandet att det i vissa fall är statsaktörer som ligger bakom ett hot ställer också krav på alltmer kvalificerade resurser som inte nödvändigtvis motsvaras av just luft- och sjöstridskrafter. I takt med att brottsligheten har blivit alltmer avancerad och specialiserad och den geografiska spridningen ökat har den dimensionerande hotbilden förändrats. Vi lever i dag med en hotbild av en annan karaktär.

¹⁷⁵ Must, *Årsöversikt 2024*.

¹⁷⁶ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024–2025* (årlig lägesbild).

Vidare är den organiserade brottsligheten numera ett utbrett och mycket allvarligt samhällsproblem. Polismyndigheten beskriver att det totala antalet personer som är aktiva i eller har koppling till kriminella nätverk för närvarande uppgår till cirka 62 000 personer.¹⁷⁷

Såväl Försvarsmakten som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen står därmed inför stora utmaningar när det gäller myndigheternas respektive huvuduppgifter som i vissa avseenden har fått andra förutsättningar än tidigare.

Myndigheterna har även själva genomgått stora förändringar. De 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen är numera en myndighet och Säkerhetspolisen är en fristående myndighet. Fler specialistkompetenser har byggts upp inom polisen och den geografiska spridningen av resurserna har anpassats i förhållande till nya förutsättningar. Nu finns t.ex. nationella insatskonceptet (NIK) och SPT-förmåga¹⁷⁸ i fler delar av landet jämfört med tidigare och det nationella bombskyddet är numera en nationell resurs. Antalet anställda hos Polismyndigheten har också ökat. Sedan utgången av mars 2024 har myndigheten fler än 38 000 anställda jämfört med drygt 28 000 under 2016.

Försvarsmakten hade under sent 1990-tal en krigsorganisation som vid mobilisering uppgick till cirka 250 000 personer. I oktober 2023 hade den minskat till 37 900 personer varav cirka 25 600 var anställda i fredstid. Även Försvarsmaktens specialistkompetenser har byggts upp och anpassats mot en ny hotbild, exempelvis inom cyberområdet.

Polismyndigheten och Försvarsmakten har haft ett myndighetsgemensamt uppdrag från regeringen att fördjupa samarbetet inom områden där samarbete mellan myndigheterna kan bidra till att bekämpa den systemhotande brottsligheten och där Försvarsmakten kan lämna stöd till polisen i enlighet med befintligt regelverk och inom ekonomiska ramar.¹⁷⁹ Av myndigheternas slutredovisning av uppdraget framkommer att myndigheterna ser bl.a. två övergripande områden som påverkar samarbetet – ekonomi och begränsningar för Försvarsmaktens personal. Enligt redovisningen avstår

¹⁷⁷ Polismyndigheten, *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige Regeringsuppdrag*, februari 2024, Ju2023/01941.

¹⁷⁸ SPT står för särskild polistaktik.

¹⁷⁹ Polismyndigheten och Försvarsmakten, *Slutredovisning av uppdrag till Polismyndigheten och Försvarsmakten om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, den 4 oktober 2024, samt *Fördjupat samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten Delredovisning av Polismyndighetens och Försvarsmaktens uppdrag om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, april 2024.

Polismyndigheten ibland från att söka stöd från Försvarsmakten på rent ekonomiska grunder (när kostnaden vid enskilda insatser bedöms vara för hög eller när osäkerheten kring kostnaden är för stor). En enligt myndigheterna annan begränsande faktor är stödförordningens bestämmelser om vilken risk personalen får utsättas för i samband med en stödinsats. Enligt befintliga bestämmelser får det vid en stödinsats inte finnas en inte obetydlig risk för att Försvarsmaktens personal kan komma att skadas. Enligt den gemensamma redovisningen leder detta till gränsdragningsproblem och har förhindrat visst samarbete och lett till att Polismyndigheten avstått från att söka stöd, bl.a. när det gäller Försvarsmaktens stöd till det nationella bombskyddet.¹⁸⁰

7.9.2 Framtida utmaningar och bedömda behov

Utredningens bedömningar: Omvärldsförändringarna, den snabba teknikutvecklingen och en alltmer utbredd, digitaliserad och komplex kriminalitet medför i första hand behov av en ökad kompetens hos polisens personal, framför allt i fråga om it-forensik och teknisk sakkunskap.

Hybridhoten består i dag i huvudsak av otillåtna och otillbörliga handlingar, snarare än av särskilt allvarlig brottslighet. För att kunna möta dessa hot krävs i första hand koordinerade åtgärder av olika aktörer, ett helhetsperspektiv på yttre och inre hot samt utbildning och kompetensutveckling.

Det finns behov av ett regelverk som svarar mot dagens och morgondagens hotbild. Regelverket behöver bli mer flexibelt i förhållande till oförutsedda hot och inte begränsas till terroristbrottslighet eller resurser av särskilt slag.

Även om det inte är militärt stöd som polisen primärt behöver för att möta hybrida hot går det inte att utesluta att sådana hot kan komma att innebära, eller ske kombinerat med, brottslighet av en sådan art eller omfattning att de polisiära resurserna inte räcker till. Ett framtida regelverk bör kunna omhänderta även sådana allvarliga situationer. Det har däremot inte fram-

¹⁸⁰ Polismyndigheten och Försvarsmakten, *Slutredovisning av uppdrag till Polismyndigheten och Försvarsmakten om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, den 4 oktober 2024, samt *Fördjupat samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten Delredovisning av Polismyndighetens och Försvarsmaktens uppdrag om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, april 2024.

kommit något utökat behov av stöd i situationer som kräver fysiskt våld för att motverka den systemhotande brottsligheten.

Polismyndigheten har i en hemställan till regeringen 2020 begärt en översyn av stödlagen och efterfrågat bl.a. en utökning av lagens tillämpningsområde till att omfatta fler situationer än vad lagen medger i dag.¹⁸¹ Även om nuvarande ordning enligt Polismyndigheten synes täcka många av de händelser som kan tänkas inträffa i ett s.k. gråzonsscenario, riskerar tveksamheter att uppstå i situationer där utrymme för tvekan hos berörda myndigheter inte är önskvärt. I beskrivningen av polisens stödbehov anger myndigheten att behovet av stöd bl.a. kan uppstå i situationer där förloppet är snabbt eskalerande och där det inte finns tid att utröna om någon polisiär resurs finns tillgänglig eller då resursen är geografiskt långt borta och därmed inte tillgänglig. Behov av stöd kan enligt myndigheten också uppstå i ett påfrestande och utdraget scenario där polisens resurser blir påtagligt ansträngda, då det blir svårt att fullgöra det ordinarie brottsbekämpande uppdraget. Som ett exempel på stödbehov anges skydds- och bevakningsuppgifter där stöd skulle kunna frigöra polisiära resurser för de uppgifter som bara bör utföras av poliser. I hemställan hänvisades till en tidigare gjord hemställan till regeringen från 2017 som även den rörde behovet av lagändringar i bl.a. stödlagen och stödförordningen till följd av regeringens strategi mot terrorism. Även här påtalade Polismyndigheten ett behov av stöd från Försvarsmakten för skydds- och bevakningsuppgifter vid omfattande terrorattentat.¹⁸² Utöver uppgifterna om stöd med vissa skydds- och bevakningsuppgifter har det inte varit möjligt för utredningen att få en mer konkret bild av vilka typer av stödresurser det främst finns behov av i samband med svåra påfrestningar på samhället och vilken omfattning det handlar om.

Polismyndigheten har dock i en rapport, *Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2022 – Behov av förändringar för att möta framtiden 2035*, analyserat vilka förändringar som behöver göras för

¹⁸¹ Polismyndighetens hemställan, *Polisens behov av stöd från Försvarsmakten*, den 10 januari 2020 (dnr A656.661/2019).

¹⁸² Polismyndighetens hemställan, *Hemställan om lagändringar föranledda av regeringens strategi mot terrorism Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (214/15:146)*, den 24 februari 2017 (dnr A089.382/2017).

att myndigheten ska kunna hantera olika framtidsscenarier.¹⁸³ I rapporten analyseras brottslighetens utveckling och dess framtida konsekvenser för polisen. Rapporten syftar till att på ett strukturerat sätt bygga upp kunskap så att förmågan att möta omvärldsutvecklingen och brottsligheten mot 2035 stärks.

Denna rapport utgör en utgångspunkt för några av utredningens antaganden om polisens framtida behov av stöd. Det bör dock tilläggas att rapporten tar sikte på situationer som på ett tydligt sätt avviker från det normala polisarbetet. Rapporten beskriver en rad olika scenarios och deras möjliga konsekvenser, bl.a. att polisanställda behöver ökad kompetens för att bekämpa brott i cybermiljön och att påtagligt ansträngda resurser kan medföra behov av stöd från andra myndigheter. Vid vissa ansträngda scenarier bedöms polisen behöva ha förmåga att ingripa parallellt på flera geografiska platser med både en kompetens att bekämpa komplexa brott i cybermiljön och en ökad insatsförmåga. I rapporten beskrivs också att den nationella förstärkningsorganisationen vid myndigheten kan behöva utvecklas. Även i ett scenario där samhällsutvecklingen är god och brottsligheten låg identifieras förändringsbehov relaterade till den snabba tekniska utvecklingen och den ökade omfattningen av uppgifter i cybermiljön. I rapporten bedöms det som kritiskt att öka anpassningstakten och att anpassa kompetensen till ett samhälle och en kriminalitet som är högteknologisk och komplex. Polisarbetet antas bli alltmer komplext vilket förutsätter en mer varierad uppsättning färdigheter och kunskaper hos de polisanställda. Vi har även erfarit att det finns ett behov av taktiska insatser med helikopter där samövad personal från Polismyndigheten och Försvarsmakten deltar.

Redovisningen av det ovan nämnda myndighetsgemensamma uppdraget som Polismyndigheten och Försvarsmakten har haft har också bidragit till att ge oss en samlad bild av områden där polisen ser behov av stöd.

I delredovisningen av uppdraget som lämnades i april 2024 konstaterade Polismyndigheten och Försvarsmakten att de i grunden har olika syften, uppgifter och inriktningar som behöver beaktas. Exempelvis skiljer sig myndigheternas rättsliga styrning och ekonomiska ramar åt. Några utmaningar som beskrivs när det gäller

¹⁸³ Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2022 – Behov av förändringar för att möta framtiden 2035*, delrapport 2, november 2022.

fördjupat samarbete är olikheter i organisation, traditioner, arbets-sätt och kostnader för att ge stöd.¹⁸⁴ De myndighetsgemensamma analyserna utgick från polisens erfarenheter från 2022 och 2023. Myndigheterna identifierade fyra fokusområden för ett fördjupat samarbete: informationshantering, hantering av explosiva varor, hantering av vapen samt övning och utbildning.

Av redovisningen framgår bl.a. att Polismyndigheten, i fråga om såväl underrättelsearbetet som arbetet med förundersökningar, har ett behov av ökad förmåga till it-forensik, exploatering och teknisk sakkunskap som ger bättre tillgång till data. Behovet av att hantera, bearbeta och analysera stora mängder data är tillsammans med teknisk inhämtning av data stort och myndigheterna ser möjligheter till att förstärka utbytet och samarbetet inom detta område.

När det gäller explosiva varor konstaterade myndigheterna att det finns ett väletablerat samarbete och att det utökade samarbetet primärt kommer att fokusera på att omhänderta explosiva varor i situationer där det inte föreligger misstanke om brott. Myndigheterna föreslog vidare att Försvarsmaktens stöd vid eftersökning av vapen eller explosiva varor bör utvecklas.

Vi ska enligt våra direktiv även överväga om stöd bör kunna lämnas i situationer med särskilt allvarlig och omfattande brottslighet, som exempelvis den typ av systemhotande brottslighet som orsakas av den organiserade brottsligheten. Av myndigheternas redovisning framkommer dock att de inte kan konstatera något större behov av att Försvarsmaktens personal i fler situationer än i dag kan utöva fysiskt våld för att motverka denna typ av brottslighet. Däremot anser de det vara något oklart i vilken omfattning Försvarsmakten kan lämna stöd i situationer när det är Polismyndigheten som utövar eller riskerar att utöva våld och tvång mot enskild. En fråga som myndigheterna lyfter är också i vilka situationer Försvarsmakten kan lämna stöd när Polismyndigheten utövar straffprocessuella tvångsmedel.

Som vi konstaterat ovan är nuvarande lag, som endast tar sikte på terroristbrottslighet och som i princip endast tillåter stöd med luft- och sjöstridskrafter, präglad av en annan hotbild än dagens. Det kan i framtiden dock ställas krav även på andra förmågor som

¹⁸⁴ Polismyndigheten och Försvarsmakten, *Fördjupat samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten Delredovisning av Polismyndighetens och Försvarsmaktens uppdrag om fördjupat samarbete* (Ju2023/02208), s. 5.

är svåra att förutse i dag. Morgondagens hot skulle också i värsta fall kunna innebära att resurser som polisen i och för sig har tillgång till för tillfället är uttömda. Nuvarande lag omhändertar inte en sådan situation. Det förhållandet att lagen endast är tillämplig i fråga om terroristbrottslighet medför i en snabbt föränderlig värld en stor risk. Vår bedömning är därför att nuvarande regelverk är för snävt utformat och att en framtida reglering behöver bli mer flexibel. Möjligheterna för Försvarsmakten att bistå med stöd till polisen bör inte begränsas till insatser som kräver vissa särskilda resurslag och inte heller till enbart terroristbrottslighet.

I våra utredningsdirektiv konstaterar regeringen att polisen spelar en viktig roll för samhällets förmåga att i fredstid stå emot bl.a. hybrida hot och att polisen behöver få de verktyg som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag även i situationer med omfattande sådana hot samt vid andra allvarliga händelser som hotar samhällets grundläggande värden.

Hybridhot kännetecknas inte sällan av stora mängder otillåtna eller otillbörliga handlingar och användning av proxyaktörer. Alla nivåer och alla sektorer i samhället anses vara berörda. Regeringen ger i sin nationella säkerhetsstrategi några exempel på olika hybridhot: cyberangrepp, påverkansoperationer, desinformation, försök att påverka kritiska flöden och kritisk infrastruktur, strategiska investeringar, infiltration av lärosäten m.m. samt stöld av teknik och innovation.¹⁸⁵ I budgetpropositionen för 2025 redovisar regeringen att utländsk otillbörlig informationspåverkan utgör en av de vanligaste formerna av hybridaktivitet. Den första försvarslinjen mot hybridhot är enligt regeringen den nationella förmågan till en sammanhållen ansats och utvecklad koordineringsförmåga på alla nivåer och i alla sektorer i samhället. Den ryska krigsföringen i Ukraina ger oss också viktiga lärdomar om hur hybridaktiviteter används före och under väpnat angrepp. Enligt den nationella säkerhetsstrategin bedöms hybridhoten kräva en förbättrad lägesuppfattning, lednings- och beslutsförmåga samt en förbättrad samverkan mellan olika sektorer och beslutsnivåer i samhället.¹⁸⁶

Vår sammantagna bild är att hybridhoten i huvudsak består av otillåtna och otillbörliga handlingar, snarare än enskilda handlingar som utgör särskilt allvarlig brottslighet. En förändrad beväpning

¹⁸⁵ Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*, skr. 2023/24:163.

¹⁸⁶ Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*, skr. 2023/24:163.

eller tillgång till en väsentligt höjd verkansförmåga är inte det som i första hand krävs för att kunna möta den typen av hot. I vissa avseenden, t.ex. i fråga om desinformations- och påverkansoperationer, framstår det som uppenbart att våldsanvändning inte är något ändamålsenligt eller acceptabelt medel.

Det som behövs för att kunna upptäcka och agera mot den typen av hot är snarare en samverkan och koordinerade åtgärder mellan olika ansvariga myndigheter och aktörer, ett helhetsperspektiv på yttre och inre hot samt ett fokus på att fånga upp och omsätta underrättelser och iakttagelser till agerande. Underrättelse- och säkerhetstjänsternas uppgift är att säkerställa att bl.a. regeringen och andra statliga myndigheter har tillräckligt tidig tillgång till relevanta uppgifter av betydelse för lägesbedömningar, beslutsfattande och agerande när det gäller yttre hot mot Sverige och andra allvarliga hot mot landet. Deras förmågor är centrala, men även poliser på lokal nivå har en avgörande betydelse för att kunna upptäcka och kartlägga denna typ av hot. Polismyndigheten har med sin närvaro och geografiska spridning en avgörande betydelse i detta avseende. Vilken samordning m.m. som behövs för att tillgodose behoven utreds för närvarande inom ramen för översynen av underrättelseverksamheten (dir. 2023:150). I direktiven till denna utredning anges bl.a. att polisen behöver få verktyg för att kunna fullgöra sitt uppdrag även i situationer med omfattande hybrida hot.

Vår bedömning när det gäller Polismyndighetens förmågebehov för att kunna möta hybridhot i hela skalan från fred till krig är att det i första hand krävs utbildning och kompetensutveckling. All berörd personal som verkar i fält eller som utredare behöver medvetandegöras om den förändrade kontext som följer med hybridaktiviteter och som kräver att enskilda händelser även behöver bedömas utifrån att de kan utgöra ett eventuellt yttre hot.

Det går dock inte att utesluta att hybrida hot även kan vara av sådan art eller omfattning att de polisiära resurserna eller förmågan inte räcker till, t.ex. om det uppstår många eller omfattande angrepp på samhället som sker parallellt och som har en snabb händelseutveckling. Utvecklingen visar allt tydligare att kriminella kommit att användas för att begå brottslig verksamhet i ett antagonistiskt syfte. I ett eskalerat läge kan dessa hot och utmaningar påverka den nationella säkerheten negativt utan att det är fråga om krigshandlingar. Utredningens bedömning är att ett framtida regel-

verk måste ta höjd även för sådana allvarliga situationer. I sådana fall bör polisen som en sista utväg kunna få stöd av Försvarsmakten.

7.9.3 Principiella utgångspunkter och grundläggande ramar

Utredningens bedömningar: Myndigheterna ska i enlighet med ansvarsprincipen i första hand klara av sina egna respektive grunduppdrag. Samtidigt är det inte samhällsekonomiskt motiverat att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas även för andra ändamål när detta är möjligt och ändamålsenligt.

Den principiella skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet ska dock upprätthållas även framgent. Som grundregel ska militär medverkan i polisiär verksamhet, som kan innebära användning av våld och tvång mot enskilda, inte få förekomma annat än i särskilda undantagsfall som avviker från det normala. En reglering som möjliggör en sådan utökad militär medverkan ska därför även fortsättningsvis vara mycket restriktiv.

Försvarsmaktens medverkan vid polisära ingripanden kan godtas under följande förutsättningar.

- Det ska som grundregel endast vara möjligt att lämna stöd i vissa mycket allvarliga fall när polisens egna resurser är otillräckliga.
- Militär medverkan ska alltid ske under polisens ledning.
- All användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen.
- Stödet får inte vara dimensionerande för Försvarsmakten utan ska rymmas inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser.
- Stödet får inte allvarligt hindra Försvarsmaktens ordinarie verksamhet.

Direktivens ramar

Enligt utredningens direktiv är utgångspunkten att huvudansvaret för polisiära uppgifter alltid tillkommer Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För uppgifter som kräver polisiära befogenheter är utgångspunkten vidare att annan personal i första hand inte ska användas. Om annan personal används ska den personalen stå under polisens ledning och användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen. Stödet till polisen får därmed inte omfatta myndighetsutövning som går utöver de befogenheter som Polismyndigheten har i dag.

I direktiven anges att regleringen om Försvarsmaktens stöd till polisen även fortsättningsvis bör vara restriktiv när det gäller militär medverkan i polisiär verksamhet. Vidare uttalas att en utgångspunkt ska vara att myndigheterna i första hand ska klara av sina egna respektive grunduppdrag. Det framhålls att även Försvarsmakten har ett omfattande samhällsuppdrag inte bara vid höjd beredskap utan även i fredstid och att det militära försvarets förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet ska ske genom befintlig förmåga och befintliga resurser.¹⁸⁷

Regleringen bör enligt direktiven även fortsättningsvis endast kunna tillämpas under tydligt angivna förutsättningar och ta sikte på situationer som på ett tydligt sätt avviker från det normala.

Översynen av regleringen ska ske i syfte att stärka polisens beredskap framför allt i förhållande till den delen av hotskalan som ligger före ett beslut om höjd beredskap, en fas som ibland kommit att benämnas gråzon.

Principiella utgångspunkter

Ansvarsprincipen anger att myndigheterna i första hand ska klara av sina egna respektive grunduppdrag. Att göra betydande avsteg från denna princip, som innebär att en annan myndighet och en annan profession under relativt svåra förhållanden ska lösa en uppgift för vilken man inte utbildats, kan medföra fler risker än påtagliga fördelar och behöver nödvändigtvis inte vara ändamålsenligt. Myndigheterna ansvarar också för att bygga upp nödvändig kompetens m.m. inom myndigheten för att kunna möta såväl dagens

¹⁸⁷ I direktiven hänvisas till prop. 2020/21:30 s. 87.

som morgondagens krav och de bör inte förlita sig på andra myndigheters stöd för att kunna lösa sina grunduppdrag. Stöd från Försvarsmakten som kan innebära användning av våld eller tvång ska alltså inte tillåtas i samband med sådan brottslighet som polisen bör kunna hantera själv inom ramen för polisens ordinarie organisation. Samtidigt kan det undantagsvis i mycket kritiska lägen då resursbegränsningarna hos polisen är stora och då förmåga saknas, uppstå situationer där stöd från Försvarsmakten till polisen kan vara avgörande för att uppgiften ska kunna lösas.

Redan 1995 uttalade regeringen att det kan finnas skäl för att i viss utsträckning frånga ansvarsprincipen eftersom det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte är godtagbart att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas fullt ut även för andra ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt.¹⁸⁸ Effektivitet och en god hushållning med medel i statens verksamhet är en grundläggande princip som bl.a. kommer till uttryck i budgetlagen (2011:203). Resurserna i staten är begränsade och många av Försvarsmaktens resurser är dessutom mycket kostsamma. Att använda befintliga resurser hos en annan myndighet kan ge ett mer effektivt samlat resursutnyttjande i staten om det inte inverkar menligt på verksamheten hos den myndighet som lämnar stödet. Det kan alltså finnas en samhällsekonomisk nytta med att myndigheter bistår varandra och på så sätt optimerar statens användning av de samlade resurserna. Samtidigt kan möjligheten för en myndighet att begära stöd av någon annan minska incitamenten att utveckla egna förmågor trots att det på lång sikt skulle kunna vara det mest effektiva.

Det finns vid sidan av effektivitet och samhällsekonomisk nytta emellertid andra värden och intressen att ta hänsyn till. Ett mycket angeläget sådant är synen på Försvarsmaktens roll och uppgifter i fred och den allmänna grundsatsen att väpnad trupp inte får sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila. Det är mycket viktigt att beakta de grundläggande skillnader som finns mellan de militära och polisiära professionerna när det gäller uppgifter, utbildning och yrkeskunnande. Både våldsanvändningen och reglerna för denna skiljer sig åt. Militär personal är bl.a. tränad i att snabbt kunna använda vapen mot militära mål. Polisen ska i stället ha som utgångspunkt att undvika att använda vapen. Betydelsen av dessa skillnader

¹⁸⁸ Prop. 1995/96:12.

bör enligt Internationella Rödakorskommittén (ICRC) inte heller underskattas, vare sig när det gäller utbildning, träning, utrustning, operativ verksamhet eller våldsanvändning, vilket utredningen har beskrivit i avsnitt 5.12.1. Riskerna med att använda militär personal för utförande av polisiära uppgifter som innefattar befogenheter att använda våld medför att det inte är lämpligt att använda den annat än i undantagsfall.

När det gäller förmågan att möta våldsamma upplopp har frågan tidigare varit föremål för utvärderingar. Som framgår i avsnitt 7.4.3 konstaterade Göteborgskommittén att den bristande förmågan att hantera kravaller i samband med EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001 kunde förklaras bl.a. med att poliser i många fall hade otillräckliga kunskaper för de uppgifter de fick och att de inte heller var samtränade. Utredningen betonade vikten av att deltagande poliser har enhetlig utbildning som vilar på en beprövad nationell modell med en bestämd taktik och ett gemensamt språk. Grundat på de erfarenheter som drogs från händelserna i Göteborg valde utredningen att inte utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid bl.a. då de normalt saknade den kompetens och utrustning som behövs för att ingripa i samband med allvarliga ordningsstörningar.

Polismyndigheten har därefter även låtit utvärdera arbetet med folksamlingar och hanteringen av ordningsstörningarna under påsken 2022, de s.k. påskkravallerna. I utvärderingen av Polismyndighetens förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp identifierades ett antal systematiska faktorer som låg bakom att förloppet utvecklade sig på det sätt som skedde. Bland de bidragande faktorerna lyftes bl.a. fram att förmågan att förebygga och möta våldsamma upplopp inte prioriterats, att myndigheten brustit i att genomföra förslag från sina egna utvärderingar samt att polisens sätt att leda insatsen medfört friktioner. Det framhölls att rätt utrustning är viktigt, men att rätt kompetens är ännu viktigare. Två av de förslag som lades fram lyftes fram som särskilt viktiga för att polisens möjligheter att möta våldsamma upplopp skulle förbättras: årlig vidmakthållandeutbildning för all personal i SPT-organisationen och införande av ett system för att all SPT-personal får möjlighet att bygga upp erfarenhet i sin respektive befattning.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Polismyndigheten, *Förbättrad förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp*, dnr A279.989/2022.

Mot bakgrund av de tidigare erfarenheter och utvärderingar som gjorts är utredningens uppfattning att användningen av Försvarsmaktens personal, som saknar nödvändig specialistkompetens och övning i att hantera allvarliga ordningsstörningar eller våldsamma upplopp, så långt möjligt bör undvikas för att ingripa mot ordningsstörningar. Ingripanden mot ordningsstörningar *i allmänhet* bör enligt utredningen även i fortsättningen uteslutande ankomma på polisen.

Utredningen anser vidare att den principiella skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet ska upprätthållas även framgent och att utgångspunkten fortfarande ska vara att Försvarsmakten inte ska utföra uppgifter som innebär användande av våld och tvång mot den egna befolkningen. Den nu gällande stödlagen ansågs utgöra endast ett begränsat avsteg från denna utgångspunkt. Det ansågs inte möta något principiellt hinder att ge Försvarsmakten ökade möjligheter att ge polisen stöd under förutsättning att denna möjlighet begränsas till vissa situationer då det är fråga om att förhindra och bekämpa mycket allvarlig brottslighet.¹⁹⁰

I sammanhanget kan påminnas om att Försvarsmakten redan har vissa befogenheter att använda våld och tvång mot enskilda utöver dem som följer av nu gällande stödlag. Försvarsmaktspersonal som tjänstgör som skyddsvakter vid militära skyddsobjekt har exempelvis samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhänga för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott. Vidare ger lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. försvarsmaktspersonal som har tagits ut för att fullgöra gränsövervakningsuppgifter enligt lagen både vålds- och tvångsbefogenheter. Även om det är polisen som ansvarar för huvuddelen av statens våldsmonopol så finns det också andra personalkategorier hos både myndigheter och privata aktörer, exempelvis i säkerhets- och teleoperatörsbranscherna, som också har befogenheter att använda våld och tvång mot enskilda. Exempelvis får tulltjänstemän i sin kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet använda våld och tvång under vissa förutsättningar. Även kustbevakningstjänstemän har befogenheter i såväl brottsbekämpande verksamhet och kontroll- och tillsynsverksamhet som vid medverkan i Tullverkets och Polismyndighetens gränskontrollverksamheter (se avsnitt 9.8). Dessutom har ordningsvakter be-

¹⁹⁰ Jfr prop. 2005/06:111 s. 17 f.

gränsade polisiära befogenheter (se avsnitt 6.6.3). Därutöver har även vissa andra myndigheter och aktörer rätt att använda tvångsmedel.¹⁹¹

Vi anser att Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen bör kunna utökas något ytterligare utan att den principiella skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet rubbas. En reglering om militär medverkan vid polisiära ingripanden ska dock även fortsättningsvis vara mycket restriktiv. Som grundregel ska militär medverkan i polisiär verksamhet som kan innebära användning av våld och tvång mot enskilda inte få förekomma annat än i mycket allvarliga fall som avviker från det normala. Vad som anses ”normalt” är något som är föränderligt över tid och följer samhällsutvecklingen. Det som ligger inom det ”normala”, eller som kan förväntas komma att ligga inom detta område, är något som polisen som grundregel har ansvar för att kunna hantera med egna resurser eller att snarast möjligt utveckla en förmåga för att kunna göra det. Ett krav bör även vara att polisens egna resurser inte räcker till.

Enligt utredningen kan Försvarsmaktens medverkan vid polisiära ingripanden som kan innebära användning av våld och tvång godtas under följande förutsättningar.

- Det ska som grundregel¹⁹² endast vara möjligt att lämna militärt stöd i vissa särskilda undantagsfall som avviker från det normala, framför allt för att förhindra och bekämpa mycket allvarlig brottslighet, samtidigt som polisens egna resurser inte räcker till.
- Militär medverkan ska alltid ske under polisens ledning.

¹⁹¹ Exempelvis medger lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (3 §) att myndigheten får verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § RB i de fall våld mot person inte behöver användas. Om en husrannsakan eller en genomsökning på distans verkställs av en polisman, får åklagaren dessutom ge Skatteverket i uppdrag att medverka vid förrättningen, vilket ger befogenheter att söka igenom de utrymmen som är föremål för husrannsakan eller det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen på distans avser (4 §). När det gäller tvångsmedel finns även regleringar avseende tredje mans medverkan vid hemliga tvångsmedel som t.ex. gäller teleoperatörer. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation verkställs med hjälp av operatören där den som ska avlyssnas eller övervakas har sitt abonnemang. Detta gäller även för att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Operatörens medverkan sker med stöd av regler i rättegångsbalken och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (27 kap. 25 § andra stycket RB och 9 kap. 4 och 29–32 §§ lagen om elektronisk kommunikation).

¹⁹² I avsnitt 7.10.1 föreslår vi dock ett begränsat undantag från detta när det gäller vissa insatser för att oskadliggöra obemannade farkoster.

- All användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen.
- Stödet får inte vara dimensionerande för Försvarsmakten (dvs. inte gå utöver vad som kan rymmas inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser).
- Stödet får inte allvarligt hindra Försvarsmaktens verksamhet.

7.10 En ny lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall

7.10.1 Lagen ska kunna tillämpas i fler situationer än i dag

Utredningens förslag: Den nuvarande lagen och förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ska upphävas och en ny lag och en ny förordning om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall ska införas.

Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Lagen ska gälla under både fred och krig och stödet ska inte begränsas till någon viss typ av resurs.

Stöd ska kunna lämnas för insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot terroristbrottslighet enligt terroristbrottslagen (2022:666), men även annan brottslig verksamhet om det föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet.

Därutöver ska stöd även kunna lämnas för att oskadliggöra obemannade farkoster (drönare m.m.) under förutsättning att det sker i samband med insatser mot brott för vilka det är föreskrivet fängelse i två år eller mer.

Hela konfliktskalan och inga begränsningar till resurser av visst slag

Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att bl.a. skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintliga förmågor och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap och krig. Försvarsmakten har alltså visst utrymme att inom sitt eget grunduppdrag stödja andra verksamheter som är viktiga för samhällets funktionalitet. Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige och regeringens tydliga utgångspunkt är att det är svårt att dra en gräns både mellan inre och yttre säkerhet och mellan militära och icke-militära hot.¹⁹³ Vi anser att det mest ändamålsenliga för totalförsvarets samlade förmåga är om möjligheten att lämna stöd till polisen gäller under såväl fred som krig. Vi föreslår därför en lag som möjliggör en tillämpning i hela konfliktskalan från fred till höjd beredskap och krig. Det bör dock betonas att stöd i praktiken kommer att vara aktuellt framför allt under fredstid eftersom Försvarsmaktens absoluta prioritet är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. En självklarhet är att Försvarsmakten i första hand behöver bygga och vidmakthålla en egen förmåga. Frågan om hur långt Försvarsmaktens skyldighet att lämna stöd ska sträcka sig behandlar vi i avsnitt 7.10.3.

I den nu gällande stödlagen är ett av de krav som måste vara uppfyllt för att stöd ska få begäras att ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till (1 § andra stycket 2). I syfte att avgränsa möjligheterna att begära stöd föreslog utredningen vars betänkande låg till grund för dagens lagstiftning att polisen endast skulle kunna begära stöd vid ”brott som är särskilt svårbemästrade”. Regeringen ansåg dock att det valda uttryckssättet var alltför oprecist och inte heller tog sikte på polisens stödbehov. Uttrycket ”resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till” ansågs vara ett lämpligare alternativ för att begränsa polisens möjligheter att begära stöd.¹⁹⁴

Som vi beskrivit ovan i avsnitt 7.9.2 behöver den nya lagen utformas utifrån dagens och morgondagens hotbild. Att även fortsättningsvis uppställa krav på att polisen endast får begära stöd för insatser som kräver särskilda typer av resurser riskerar enligt vår bedömning att bli alltför begränsande. Förmågan att kunna möta

¹⁹³ Prop. 2024/25:34 s. 18, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

¹⁹⁴ Prop. 2005/06:111 s. 28.

framtida, oförutsedda hot som kan ställa krav på andra förmågor och som är svåra att förutse förutsätter en högre grad av flexibilitet än så. Vi anser att det måste finnas en beredskap för att möta även detta. Vår utgångspunkt är dock att villkoren för att tillåta stöd som innefattar våld och tvång även i fortsättningen ska vara mycket restriktiva. Möjligheterna för Försvarsmakten att bistå med stöd till polisen ska, enligt vår mening, emellertid inte begränsas till insatser som kräver resurser av visst slag. Att denna möjlighet ska finnas framtar inte på något sätt myndigheternas egna ansvar att anpassa och utveckla sin verksamhet och förmåga.

En lag som inte begränsas till enbart terroristbrott

Enligt nu gällande stödlag är Försvarsmaktens stöd till polisen endast möjligt om stödet behövs för att ingripa mot en särskilt angiven brottslighet, nämligen terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Det finns en stor risk för att avgränsningen att stöd endast får lämnas i fråga om sådana brott blir alltför begränsande. Vi anser att höjd måste tas för att även annan typ av brottslighet eller andra situationer kan uppstå. En ny lag behöver därför ha ett något vidare tillämpningsområde på så sätt att urvalet av situationer för vilka stöd ska kunna lämnas breddas något. Det ska dock klargöras att det fortfarande handlar om situationer eller brottslighet av mycket allvarlig art likt terroristbrottslighet. Vi har dock i ett fall funnit skäl att frånga kravet på denna allvarlighetsgrad för att kunna möjliggöra stöd i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster (s.k. drönare). Vi redogör i det följande för våra överväganden och förslag i dessa delar.

I vilken utsträckning våld och tvång får användas av Försvarsmaktens personal vid genomförandet av stödsatser följer av de bestämmelser om befogenheter som vi föreslår ska tas in i lagen och som vi redovisar i avsnitt 7.10.4. Av vad som framgår där kommer befogenheterna att vara betydligt mer begränsade när stöd lämnas för att oskadliggöra obemannade farkoster. Beslutsprocesserna ser också annorlunda ut beroende på vilken typ av stöd det är fråga om (se avsnitt 7.10.2 och 7.10.8).

De stödsituationer som kan innebära användning av våld eller tvång kommer med våra förslag alltså att utvidgas något jämfört med i dag. Samtidigt vill vi understryka att möjligheten att lämna stöd även i fortsättningen ska präglas av stor restriktivitet. För att stöd ska få begäras krävs nämligen att ett antal förutsättningar ovillkorligen måste vara uppfyllda. Vi redogör för dem i efterföljande avsnitt.

Brottslighet som är särskilt allvarlig eller brottslighet i särskilt allvarliga situationer

Stöd enligt den nya lagen ska kunna lämnas för insatser i fråga om brottslighet som är särskilt allvarlig. Att stöd ska kunna lämnas, liksom i dag, i fråga om terroristbrott enligt terroristbrottslagen är självklart.

För att lagen inte ska bli alltför snäv bör stöd emellertid kunna lämnas för insatser även i fråga om annan brottslig verksamhet som i allvarlighetsgrad går att jämföra med terroristbrott. Angående frågan om hur detta ska komma till uttryck i lagen har utredningen övervägt en lagteknisk utformning med en brottskatalog eller uttömmande uppräkningslista av brott som är särskilt allvarliga som bör omfattas. En sådan brottskatalog riskerar dock att bli mycket omfattande, med alla nackdelar som det innebär, samtidigt som det finns risk för att brott som egentligen borde ingå utesluts av misstag. Vi har även övervägt en utformning som utgår från straffskala men har bedömt att det också blir för trubbigt och riskerar att antingen leda till ett för vitt tillämpningsområde eller ett för snävt.

Vi har slutligen valt en lösning där terroristbrott anges uttryckligen i lagen – i syfte att ge en konkret bild av vilken allvarlighetsgrad brottsligheten måste ha för att stöd ska vara möjligt – samtidigt som en bestämmelse som öppnar upp även för andra typer av brott tas in. Vi föreslår en bestämmelse enligt vilken det ska vara möjligt att lämna stöd för att ingripa även mot ”annan brottslig verksamhet” än terroristbrott. Genom uttrycket ”brottslig verksamhet” markeras att det inte krävs misstankar om ett visst konkret eller specifikt brott.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Se t.ex. propositionen *Säkerhetszoner*, prop. 2023/24:84 s. 25, 1 kap. 2 § brottsdatalogen (2018:1177), 8 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden samt 3 och 4 §§ lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud och prop. 2023/24:57 s. 33 f.

Bestämmelsen måste dock avgränsas så att stöd endast kan bli aktuellt när det rör sig om särskilt allvarliga fall. Bestämmelsen omfattar inte sådan normalt förekommande brottslighet som polisen förväntas ha förmåga att kunna hantera i sin ordinarie verksamhet. En förutsättning för att stöd ska kunna lämnas ska därför vara att det även föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Med denna konstruktion kan i och för sig flera parallella händelser som innebär brottslig verksamhet (som kan vara fristående i förhållande till varandra) som är av mindre allvarlig art också komma att omfattas under förutsättning att de sammantaget skapar en sådan allvarlig situation som leder till fara av nämnda slag.

När det gäller vilken typ av brott som skulle kunna aktualiseras kan en jämförelse göras med lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Den lagen syftar till att förhindra mycket allvarliga brott som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska system och som äventyrar stora samhällsvärden. De gärningar som särskilt anges i lagen är vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott samt även vissa andra mycket allvarliga brott. Flera av de brott som räknas upp i den lagen är sådana som typiskt sett kan förknippas med fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet.

När det gäller uttrycken fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom osv. i den bestämmelse som vi föreslår har inspiration hämtats från förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vi har därutöver lagt till inbrottsstaten att skydda Sveriges säkerhet. I 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap definieras fredstida krissituationer som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och som kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Sådana förhållanden kan tala för att en brottslig verksamhet är av den allvarlighetsgrad som krävs enligt lagen.

Med fara för många människors liv eller hälsa avses situationer då inte endast enstaka människors liv eller hälsa är i fara. Avsikten med kravet på många människor är att (i sammanhanget) ”vanliga” brott som exempelvis mord och misshandel som polisen kan hantera själv inte ska omfattas. När det gäller hälsa är det mer betydande hälsorisker som avses, t.ex. mer allvarliga skador eller sjukdomar eller bestående tillstånd. Ju fler människor som drabbas desto lägre krav på hur allvarlig påverkan på hälsan måste vara. Samma sak gäller för hur omfattande förstörelse av egendom som krävs. Fara för omfattande skador på miljön tar sikte på situationer som kan uppstå till följd av t.ex. omfattande kemikalieutsläpp eller andra omfattande incidenter med farliga ämnen, s.k. CBRNE-incidenter¹⁹⁶. Även sådan brottslig verksamhet omfattas som innebär att det föreligger fara för en allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion. Med viktiga samhällsfunktioner avses verksamheter, tjänster eller infrastruktur som ska säkerställa funktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.¹⁹⁷ Uttrycket ”Sveriges säkerhet” har samma innebörd som i svensk lagstiftning i övrigt, t.ex. i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och brottsbalken, och tar sikte på förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige avseende såväl yttre som inre säkerhet. Vid tolkningen av ”Sveriges säkerhet” kan ledning således hämtas från t.ex. säkerhetsskyddslagen och brottsbalken. Vad som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen och kan därför i viss utsträckning förändras över tid.¹⁹⁸

I syfte att avgränsa den föreslagna bestämmelsen till att avse mer allvarliga situationer föreslås ett krav på att det måste föreligga en ”allvarlig fara” för Sveriges säkerhet för att stöd ska få lämnas för den aktuella insatsen. Det är den sammantagna effekten som ska innebära en allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Exempel på allvarlig fara för Sveriges säkerhet enligt den föreslagna bestämmelsen är när det föreligger hot avseende omfattande sabotage eller andra antagonistiska handlingar mot kritisk infrastruktur eller funktioner av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan även handla om kvalificerade eller tidskritiska hot mot den centrala statsledningen.

¹⁹⁶ I begreppet CBRNE ingår kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen.

¹⁹⁷ Jfr definitionen av samhällsviktig verksamhet i 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹⁹⁸ Prop. 2017/18:89 s. 133.

Stöd ska kunna avse insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot nämnda brottslighet. Bestämmelsen ska utformas med 1 § första stycket 1 nuvarande lag som förebild, med tillägget att stöd även får avse insatser för att ”förebygga”, ”upptäcka” och ”utreda” sådan brottslighet. Syftet med denna utvidgning är att även stödinsatser som inbegriper uppgifter som utförs i utredningssyfte, t.ex. en husrannsakan, ska omfattas och för att åstadkomma en större överensstämmelse med polislagens bestämmelser.

Obemannade farkoster – ett specialfall

Polismyndigheten behöver inom ramen för sitt uppdrag kunna ingripa mot obemannade farkoster (bl.a. UAS¹⁹⁹ eller s.k. drönare). En sådan förmåga behövs bl.a. vid statsbesök, större evenemang, skydd av samhällsviktig verksamhet m.m. där hot från drönare bedömts föreligga. Obemannade farkoster kan orsaka mycket stora problem och behovet av att upptäcka, identifiera och oskadliggöra dem när de befinner sig i känsliga områden (t.ex. flygplatser, fängelser och andra skyddsområden) har ökat. Kostnaderna för att exempelvis stänga en flygplats kan bli betydande och ge stora samhällsstörningar. Obemannade farkoster är redskap som används för främmande underrättelseverksamhet, subversion, sabotage, kriminalitet och terrorism.²⁰⁰ Under krig blir användningen av drönare sannolikt än större eftersom de fysiska riskerna vid både bevakning och spaning ökar. Att FOI bedömer att Ukraina uppskattningsvis förlorar över 10 000 UAS:er av olika storlek per månad till följd av Rysslands omfattande telekrigsåtgärder kan ge en fingervisning om den totala förväntade förekomsten vid konflikter.²⁰¹ I dagsläget ser vi att det främst handlar om UAS:er eller drönare, men begreppet *obemannade farkoster* är teknikneutralt och kan möjliggöra ingripanden även mot t.ex. obemannade undervattensfarkoster eller markgående obemannade farkoster.

Polismyndighetens resurser i detta avseende är begränsade och det uppstår ibland behov av ingripanden vid flera samtidiga aktiviteter eller vid aktiviteter som är utspridda geografiskt som gör det

¹⁹⁹ UAS är en förkortning av Unmanned Aircraft System.

²⁰⁰ Transportstyrelsen, *En konkurrenskraftig drömarbransch i Sverige*, dnr TSG 2023-5511 s. 103.

²⁰¹ FOI, *Teknikutveckling UAS – omvärldsanalys och trender*, FOI Memo 8336, s. 5.

svårt för myndigheten att själv lösa uppgiften, dvs. att ingripa mot obemannade farkoster. Vid några tillfällen har Polismyndigheten begärt stöd från Försvarsmakten enligt stödförordningen för att ingripa mot obemannade farkoster. Vid dessa tillfällen har Försvarsmakten endast kunnat stödja direkt med detektionsförmåga och inte med verkansmedel. Ingripanden mot drönare kan dock kräva våldsanvändning mot egendom.

FOI beskriver den snabba teknikutvecklingen inom UAS-området och konstaterar att drönarna blir alltmer intelligenta. Samtidigt pågår en utveckling som har gjort att plattformar kan göras både mindre, billigare och ges en ökad räckvidd. De blir därmed allt svårare att upptäcka och att ta fram motåtgärder (counter-UAS) är en dyr teknisk kapplöpning.²⁰² Att ha förmåga att vidta motåtgärder mot obemannade farkoster kommer att vara nödvändigt för att lösa polisiära uppgifter. Det är därför angeläget att polisen själv utvecklar en förmåga på detta område. Som konstaterats finns det dock en risk för att förmåga till skydd och motåtgärder alltid ligger lite efter i denna kapplöpning. Vår bedömning är att Försvarsmaktens stöd kommer att behövas under den tid polisen bygger upp och förstärker sin egen förmåga. Stödet kan emellertid vara nödvändigt även när polisen har byggt upp en egen förmåga, om antalet ingripanden eller hotets kvalificerade karaktär förutsätter stöd från Försvarsmakten. Vår uppfattning är därför att det är motiverat att göra ett visst begränsat avsteg från grundregeln att stöd endast ska vara möjligt i särskilda undantagsfall som avviker från det normala för att hantera brottslighet som är särskilt allvarlig. Därigenom kan statens samlade resurser användas mer effektivt.

Utredningen föreslår därför att en särskild bestämmelse bör tas in i lagen för att göra det möjligt för Försvarsmakten att stödja polisen i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster även i de fall då brottsligheten inte når upp till samma allvarlighetsgrad som i fråga om terroristbrott m.m. Det bör dock understrykas att det fortfarande ska krävas brottslighet av viss allvarlighetsgrad, brott för vilka det är föreskrivet fängelse i två år eller mer.

Den föreslagna möjligheten att lämna stöd för att ingripa mot obemannade farkoster är mer långtgående än de möjligheter som skyddsvakter har enligt skyddslagen (2010:305). Stöd ska kunna lämnas för att ingripa mot obemannade farkoster även på platser

²⁰² FOI, *Teknikutveckling UAS – omvärldsanalys och trender*, FOI Memo 8336, s. 15.

som saknar anknytning till ett skyddsobjekt. Befogenheterna ska dock inte vara mer långtgående än de som polisen har.

Stöd ska kunna lämnas för insatser för att förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot nämnda brottslighet. Vilka befogenheter som Försvarsmaktens personal ska ha i samband med ingripanden mot obemannade farkoster redovisar vi i avsnitt 7.10.4, där det framgår att de ska vara mindre långtgående än vid annat stöd som myndigheten lämnar enligt lagen.

7.10.2 Förutsättningar som måste vara uppfyllda

Utredningens förslag: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får begära stöd enligt lagen

- om stödet är *nödvändigt* och *polisens egna resurser otillräckliga*,
- om stödet är *lämpligt* och *proportionerligt*, och
- om regeringen har lämnat sitt *medgivande* till att stöd begärs.

Regeringens medgivande behöver dock inte inhämtas i fråga om stödinsatser som lämnas i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster.

I fråga om övriga stödinsatser behöver regeringens medgivande inte heller inhämtas om insatsen är så brådskande att regeringens beslut inte kan avvaktas. I sådana fall ska begärande myndighet dock omedelbart underrätta regeringen om att stöd har begärts.

I begäran om stöd ska det framgå den tid under vilken stödinsatsen får pågå som längst.

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag avseende vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att stöd enligt den föreslagna lagen ska få begäras. Även om dessa förutsättningar är uppfyllda kan ett beviljande av begärt stöd dock komma att hindras av faktorer som har koppling till Försvarsmaktens möjligheter att bistå med begärt stöd. Frågan om hur långt Försvarsmaktens skyldighet att lämna stöd sträcker sig behandlar vi i avsnitt 7.10.3. Vilka befogenheter Försvarsmaktens personal har vid genomförandet av be-

gärt stöd samt krav på att begärt stöd endast får genomföras under direkt ledning av polis behandlar vi i avsnitt 7.10.4 respektive 7.10.5.

Stödet ska vara nödvändigt och polisens resurser otillräckliga

En grundläggande förutsättning för att stöd ska få begäras, oavsett vilken typ av situation det är fråga om, är att Försvarsmaktens stöd måste vara nödvändigt för att uppnå ändamålet med stödinsatsen. Om det står klart att polisen kan få motsvarande stöd av någon annan än Försvarsmakten, exempelvis Kustbevakningen eller genom internationellt polisiärt bistånd, så är det inte till Försvarsmakten polisen ska vända sig. Mot bakgrund av att en insats kan komma att behöva påbörjas med kort varsel krävs dock rimligen inte några större ansträngningar för att polisen ska kunna konstatera att det bara är Försvarsmakten som återstår. I mycket akuta fall kan det eventuellt saknas tid att över huvud taget göra något annat än ett mycket snabbt övervägande i frågan.

Vidare måste polisens egna resurser vara otillräckliga. Att polisens egna resurser är otillräckliga kan handla om att polisen helt saknar en viss resurs som exempelvis inom luft- och sjöstridskrafter eller viss it-forensisk expertis. Det kan också handla om en resurs som polisen visserligen normalt sett har tillgång till men som för tillfället är uttömd eller mycket kraftigt belastad på grund av t.ex. flera samtidiga omfattande attentat. Stöd bör även kunna begäras om hotbilden är sådan att det kan förutses att polisens resurser, inom kort, kommer att vara otillräckliga vid en viss insats. Det stöd som behövs då motsvarar inte andra resurser än de som polisen själv förfogar över eller som går utöver den kompetens eller förmåga som polisen själv besitter, men volymen är otillräcklig för att hantera den situation som uppstått eller som riskerar att uppstå. Det kan även vara så att resursen i och för sig finns inom myndigheten men på en annan geografisk plats än den där insatsen ska ske. Utgångspunkten bör vara att polisen planerat för att ha sina resurser i beredskap där de behövs som mest, men om förutsättningar för detta saknats och insatsen är så tidskritisk att det inte går att hinna få polisens egen resurs på plats för att kunna ingripa kan stöd från Försvarsmakten vara en sista utväg. Den förstärkningsresurs i form av reservpoliser som vi föreslår i kapitel 8 ska endast kunna kallas in

om det råder höjd beredskap eller regeringen annars beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Under sådana förhållanden kan det vara osäkert om stöd från Försvarsmaktens sida över huvud taget kan vara aktuellt. Om ett stödärende ändå skulle initieras kan det förhållandet att stödbehovet kan tillgodoses genom reservpoliser innebära att polisens resurser anses tillräckliga. Detta förutsätter dock att polisen med rimlig planering hinner få reservpoliser på plats.

Möjligheterna att få stöd från Försvarsmakten enligt lagen fråntar självklart inte det ansvar som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har för att planera för och säkerställa att det finns eller byggs upp en egen uthållig förmåga för sådana uppgifter som förekommer i den ordinarie polisverksamheten i dag och för att kunna hantera även morgondagens hot. Ett aktivt underrättelsearbete, risk- och sårbarhetsanalyser och hotbedömningar som underlättar polisens egen prioritering av de geografiska platser där resurserna behövs som mest utgör en viktig del i det ansvaret.

Stödet ska vara lämpligt och proportionerligt

En annan förutsättning för att stöd ska få begäras och som måste vara uppfylld är att stödet måste vara lämpligt. Detta innebär att den tänkta resursen måste vara ändamålsenlig att använda för att lösa den aktuella uppgiften.

Resursen måste också vara lämplig i den meningen att den är lämplig att använda i den aktuella situationen. Om det t.ex. finns risk för att det i samband med en stödinsats, där resursen i sig bedöms vara lämplig, uppstår stora ordningsstörningar som också kan behöva hanteras kan det i den situationen vara olämpligt att använda militären. Att blanda in Försvarsmaktens personal för att hantera brottslighet som polisen återkommande har att hantera som t.ex. ordningsstörningar vid demonstrationer eller stora idrotts-evenemang framstår som uteslutet.

En situation där det ofta kan bedömas vara olämpligt med Försvarsmaktens stöd, för det fall Försvarsmakten faktiskt skulle ha utrymme att stödja polisen, är om det råder krig. Då är nackdelarna med att blanda kombattanter med icke-kombattanter något som får vägas in i lämplighetsbedömningen. Dessutom kan stöd vara ute-

slutet med hänsyn till att det kan allvarligt hindra myndighetens ordinarie verksamhet. Denna fråga behandlas närmare nedan i avsnitt 7.10.3.

Kravet på att stödet ska vara proportionerligt innebär att det våld eller de tvångsåtgärder som kan komma att behöva vidtas vid genomförandet av stödinsatsen måste stå i rimlig proportion till det som ska uppnås med insatsen i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet.²⁰³

Regeringens medgivande krävs som huvudregel

Utredningen anser att det, i likhet med vad som gäller i dag, bör förutsättas någon form av medverkan från regeringen när personal från Försvarsmakten ges befogenheter att utöva våld och tvång mot enskilda (utanför det traditionella militära verksamhetsområdet). Vi anser att den myndighet som avser att begära stöd som huvudregel bör inhämta regeringens medgivande. Sådant medgivande ska dock inte behöva inhämtas om insatsen är så brådskande att regeringens beslut inte kan avvaktas. Sådan skyndsamhet kan krävas t.ex. om det finns fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Allvarlighetsgraden i de situationer för vilka stöd kan aktualiseras kan dock i praktiken leda till att stödinsatser ofta är så brådskande att regeringens medgivande inte hinner inhämtas. Utredningen anser trots det att huvudregeln alltjämt bör vara att regeringens medgivande ska inhämtas innan stöd begärs.

När det gäller stödinsatser som avser att förhindra eller på annat sätt ingripa mot handlingar som kan utgöra brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster behöver något medgivande dock inte inhämtas. Anledningen till det är att det vid denna typ av stödsituation inte medföljer lika långtgående befogenheter för Försvarsmaktens personal och att våldsutövningen i dessa fall i första hand är riktad mot egendom och inte mot person. Utredningen anser mot bakgrund av det att skälen att belasta myndigheterna och regeringen med en med-

²⁰³ Jfr prop. 2005/06:177 s. 16 och prop. 2023/24:84 s. 9.

givandeprocess inte är lika starka i dessa, för enskilda relativt mindre ingripande, situationer jämfört med övriga stödsituationer.

I nu gällande lag finns krav på att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska samråda med varandra innan regeringens medgivande begärs. Det ställs vidare krav på att den myndighet som begärt stödet även ska underrätta den andra myndigheten om att stöd begärts. Bestämmelserna infördes i samband med att polismyndigheterna ombildades till en myndighet.²⁰⁴

Polisorganisationskommittén, vars betänkande låg till grund för regeringens förslag till ändring i stödlagen, föreslog att endast Polismyndigheten skulle ha rätt att begära stöd enligt lagen så att det inte skulle förekomma två parallella polisiära beställare. I detta sammanhang beaktade kommittén att en insats av Försvarsmakten som kan innebära våld eller tvång mot enskilda i ett polisiärt ärende alltid borde vara en sådan händelse som kräver medverkan av, eller i vart fall beredskap hos, också den öppna polisen. Med hänsyn till att insatserna var avsedda att göras i en verksamhet för vilken Säkerhetspolisen ansvarade, ansåg kommittén att Polismyndighetens framställning borde föregås av att myndigheten hör Säkerhetspolisen.²⁰⁵ Regeringen däremot ansåg att utbildningen av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet med uppgift att leda och bedriva polisverksamhet som avser terrorismbekämpning medförde att även Säkerhetspolisen skulle få rätt att begära stöd enligt lagen. Regeringen instämde dock i kommitténs bedömning att Polismyndigheten borde höra Säkerhetspolisen innan regeringens medgivande begärdes. Med hänsyn till att även Säkerhetspolisen skulle få möjlighet att begära stöd ansåg regeringen att Säkerhetspolisen på motsvarande sätt skulle höra Polismyndigheten innan regeringens medgivande begärdes.²⁰⁶

Även om det i de flesta fall som kan aktualiseras enligt den nya lagen finns anledning för båda myndigheterna att hålla varandra underrättade om en förestående stödbegäran anser vi att det saknas skäl att reglera en sådan skyldighet i lag. Myndigheterna har inte heller för utredningen uttryckt något sådant behov. Vi anser därför att det inte behövs några bestämmelser om krav på samråd mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen innan regeringens medgiv-

²⁰⁴ Se prop. 2013/14:110 s. 422 f.

²⁰⁵ SOU 2012:78 s. 157.

²⁰⁶ Prop. 2013/14:110 s. 424.

ande begärs eller krav på att myndigheterna ska underrätta varandra om att stöd begärts utan sådant medgivande.

Hur länge får en stödinsats pågå?

En i sammanhanget väsentlig fråga är hur länge en stödinsats ska få pågå. Stödsituationerna kan till sin tidsmässiga karaktär skilja sig mycket åt. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att i lagen uppställa en formell bortre tidsgräns för hur länge en stödinsats får pågå. Det är svårt att avgöra var en sådan tidsgräns lämpligen borde sättas. Det framstår vidare som tveksamt att överlåta åt regeringen att döma av frågan med hänsyn till regeringsformens bestämmelse om förvaltningens självständighet (12 kap. 2 § RF). Av denna bestämmelse följer att regeringen inte får ge direktiv för hur en myndighet ska hantera ett enskilt ärende om ärendet rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag. (Se avsnitt 2.8.5 om regeringens möjligheter att styra sina myndigheter.) En sådan möjlighet för regeringen skulle kunna sägas innebära att regeringen ingriper i en pågående insats som kan innefatta myndighetsutövning (våld och straffprocessuella tvångsmedel). Var den exakta skiljelinjen går i en sådan situation, mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande (som operativ polisiär verksamhet till stor del utgör och som inte omfattas av grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde) är inte helt klart. Enligt utredningen går det dock inte att utesluta att ett sådant ingripande från regeringens sida kan komma att anses utgöra såväl myndighetsutövning mot enskild som tillämpning av lag (dvs. hur stödlagen ska tolkas och tillämpas i fråga om det finns skäl att fatta ett nytt beslut om att begära stöd och hur det ska utformas) i den mening som avses i regeringsformens bestämmelse. (Att regeringen kan överpröva ett redan fattat beslut om stöd är dock en annan sak.) Utredningen anser därför att en tänkbar lösning är att det i ett beslut om begäran om stöd ska framgå den tid under vilken stödinsatsen får pågå som längst. Om tiden löpt ut och behovet av stöd kvarstår får myndigheten fatta beslut om en förnyad begäran.

En annan fråga är hur ändrade omständigheter ska beaktas under en pågående insats innan den tid som angetts i beslutet har löpt ut. Det är en självklarhet att det stöd som lämnas måste – under hela

den tid som stödinsatsen pågår – uppfylla de förutsättningar som gäller för att stöd ska få begäras.

Omständigheterna kan dock komma att ändras under en pågående insats och påverka dessa förutsättningar liksom de förutsättningar som gäller för Försvarsmaktens skyldighet att lämna stöd. Om stöd exempelvis lämnas på grund av att polisens egna resurser varit tillfälligt uttömda men åter finns tillgängliga skulle det rättsliga stödet för insatsen inte längre finnas. Likaså skulle rättsligt stöd saknas om en stödinsats skulle komma att bli mer omfattande eller krävande än vad man ursprungligen bedömt och den personal som är uttagen för att genomföra stödet inte längre kan anses ha den kompetens som krävs. Om den situation som stödet avser eskalerar och uppgiften blir så omfattande eller krävande att den allvarligt påverkar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet kan stödet också behöva dras tillbaka (se efterföljande avsnitt om vilka möjligheter Försvarsmakten har att neka stöd om påverkan på den ordinarie verksamheten blir för stor). Om situationen tvärtom ändrar karaktär och blir mindre krävande så kan det stöd som begärts och lämnas kanske inte längre anses proportionerligt.

Om omständigheterna ändras, annat än tillfälligt, på så sätt att samtliga förutsättningar som gäller för en pågående insats inte längre är uppfyllda behöver ett nytt stödärende initieras eller stödinsatsen avslutas, trots att tiden som angetts i beslutet om begäran om stöd inte löpt ut. Om stödinsatsen kräver regeringens medgivande behöver alltså ett sådant återigen inhämtas. Både den begärande myndigheten och Försvarsmakten har ansvar för att se till att samtliga förutsättningar för stöd är för handen under hela insatsen. Om polisen bedömer att omständigheterna har ändrats så att ett nytt stödärende måste initieras får myndigheten inhämta regeringens medgivande, förutsatt att det krävs, och sedan vända sig till Försvarsmakten. Om Försvarsmakten upptäcker att någon av förutsättningarna för stödet inte längre föreligger ansvarar myndigheten för att underrätta begärande myndighet om detta. Om något nytt stödärende inte initieras får myndigheterna tillsammans verka för att under kontrollerade former avbryta stödinsatsen.

I avsnitt 7.10.8 redogör vi närmare för våra förslag om förfarandet vid begäran och beslut om stöd.

7.10.3 Begränsningar i Försvarsmaktens skyldighet att lämna stöd

Utredningens förslag: Försvarsmakten är skyldig att lämna begärt stöd om myndigheten har resurser som är lämpliga och om stödet inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet.

När det gäller skyldigheten för Försvarsmakten att lämna stöd till polisen måste det finnas möjlighet att ta hänsyn till vilken påverkan en stödinsats får för Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Därutöver bör Försvarsmakten vara skyldig att bistå polisen endast om myndigheten har resurser som är lämpliga. Skyldigheten att lämna stöd ska endast omfatta insatser som kan göras med Försvarsmaktens befintliga resurser.

Att den tänkta resursen är lämplig innebär att den måste vara lämplig som sådan och ändamålsenlig att använda för att lösa den aktuella uppgiften. Exempelvis måste den personal hos Försvarsmakten som ska genomföra stödinsatsen vara lämplig, både individuellt och som grupp, genom att bl.a. ha tillräcklig kompetens för uppgiften. För att kunna utöva de befogenheter som vi lämnar förslag om i avsnitt 7.10.4 kan det även krävas att personalen har fått viss kompletterande utbildning. Om sådan personal inte finns tillgänglig kan Försvarsmakten alltså avslå en stödbegäran. Vidare kan Försvarsmakten ha godtagbara skäl att avslå en begäran om stöd om kvalificerat hemliga uppgifter om Försvarsmaktens förmåga eller vilken kapacitet en viss resurs har skulle röjas och kunna orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet.

Enligt nuvarande lag är Försvarsmakten inte skyldig att lämna stöd om det medför ”synnerligt hinder” i myndighetens ordinarie verksamhet (2 § stödlagen). Den bedömning som regeringen gjorde i samband med införandet av lagen var att utgångspunkten när polisen begärt stöd måste vara att stöd också lämnas och att utrymmet för Försvarsmakten att säga nej till en stödbegäran därför bör vara litet. Samtidigt ansågs det inte rimligt att Försvarsmakten ska vara skyldig att lämna stöd när det skulle medföra mycket stora problem för myndighetens ordinarie verksamhet, framför allt när resurserna behövs för att försvara landet mot ett väpnat angrepp, för att hävda

den territoriella integriteten eller för att fullfölja Sveriges internationella åtaganden.²⁰⁷

Även utredningen gör bedömningen att utrymmet för Försvarsmakten att avslå en stödbegäran fortfarande bör vara litet. När förutsättningarna för stöd väl är uppfyllda är det i såväl ett totalförsvarsperspektiv som ett samhällsekonomiskt perspektiv motiverat att Försvarsmakten bistår polisen så att statens användning av de samlade resurserna optimeras. Liksom i dag bör det dock finnas en möjlighet för Försvarsmakten att avstå från att lämna stöd om det skulle medföra en stor negativ påverkan på den ordinarie verksamheten (i vilket även ekonomiska aspekter ingår). Även om utrymmet för att avslå en begäran fortfarande bör vara litet så anser utredningen att det finns skäl att i lagtexten använda ett annat uttryck än ”synnerligt hinder” som markerar en något högre tröskel än vad vi bedömer är motiverat. Dessutom tillförs med den föreslagna bestämmelsen om stöd för att oskadliggöra obemannade farkoster ytterligare en stödsituation som kan sägas ligga närmare den mer vardagliga polisiära verksamheten jämfört med övriga stödsituationer. I sådana fall är det rimligt om Försvarsmaktens ordinarie verksamhet kan beaktas i något högre utsträckning än vad ”synnerligt hinder” ger uttryck för. Avsikten är dock att tröskeln alltjämt ska vara mycket hög. Utredningen anser därför att myndigheten ska kunna avslå en stödbegäran om stödet ”allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet”.

När det gäller stöd för att oskadliggöra obemannade farkoster, och frågan om vilken påverkan på Försvarsmaktens ordinarie verksamhet som bör tålas, anser vi även här att det både i ett totalförsvarsperspektiv och i ett samhällsekonomiskt perspektiv är angeläget att Försvarsmakten lämnar stöd (förutsatt att villkoren för stöd i övrigt är uppfyllda). Vi anser därför att lagen även i detta avseende ska utformas inte bara som en befogenhet utan även som en skyldighet. Det går emellertid att diskutera om inte en ännu lägre tröskel än ”allvarligt hindrar” bör användas i dessa specialfall. Utredningen anser dock att ett enhetligt rekvisit bör användas för alla typer av stödsatser.

I vilken utsträckning ett beslut om stöd skulle påverka den ordinarie verksamheten och om myndigheten har resurser som är lämpliga är upp till Försvarsmakten att avgöra utifrån de omständigheter

²⁰⁷ Prop. 2005/06:111 s. 30.

som råder i det enskilda fallet. För att myndigheten ska kunna göra en sådan bedömning krävs givetvis att den stödsökande myndigheten i sin ansökan tydligt anger vilka uppgifter som stödet avser, den bedömda resursåtgången liksom övriga krav som insatsen ställer. När det gäller påverkan på den ordinarie verksamheten kommer självklart bedömningarna att skilja sig åt beroende på om det är fredstid eller om det råder höjd beredskap. Utrymmet för att avvara en för tillfället tillgänglig resurs kan vara mycket stort i fred men däremot antas vara betydligt mindre i krig med hänsyn till den omedelbara beredskap som då krävs.

Förutsättningarna för en stödinsats kan naturligtvis komma att ändras under tiden en insats pågår. Även påverkan på Försvarsmaktens ordinarie verksamhet kan komma att förändras. Händelseutvecklingen kan innebära att de militära uppgifterna inom ramen för myndighetens grunduppdrag intensifieras efter det att en stödinsats har inletts. Bedömningen kan initialt vara att den ordinarie verksamheten inte påverkas annat än marginellt av Försvarsmaktens deltagande. Även händelseutvecklingen vid en insats kan leda till att de negativa konsekvenserna av att fortsätta insatsen blir så pass stora för den ordinarie verksamheten att en ny bedömning måste göras och stödet eventuellt dras tillbaka. Vi har i föregående avsnitt redogjort för vår syn på hur länge en insats får pågå och i avsnitt 7.10.8 redogör vi för våra förslag om beslutsförfarandet.

7.10.4 Befogenheterna att använda våld och tvång utvidgas i viss mån

Utredningens förslag: Befogenheterna för Försvarsmaktens personal som deltar i en stödinsats är olika långtgående beroende på vilken typ av stödsituation det är fråga om.

Vid stödinsatser som syftar till att ingripa mot handlingar som kan utgöra *terroristbrott* m.m. eller *annan brottslig verksamhet* har personalen samma befogenhet som en polisman har enligt polislagen och därutöver rätt att vidta vissa åtgärder enligt rättegångsbalken, bl.a. att gripa personer, ta föremål i beslag, göra husrannsakan och genomföra kroppsvisitation.

Vid stödinsatser som syftar till att *oskadliggöra obemannade farkoster* är befogenheterna begränsade till polismanns befogenhet

att använda våld om personalen möts med våld eller hot om våld, om någon som ska frihetsberövas försöker undkomma eller personalen annars möts av motstånd när den ska verkställa frihetsberövandet, det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön, vid beslag samt om åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld. Vid sådana stödinsatser får även en misstänkt gärningsperson gripas enligt 24 kap. 7 § första stycket RB och föremål tas i beslag enligt 27 kap. 4 § första stycket RB.

Vid utövandet av befogenheterna ska polislagens bestämmelser om behov och proportionalitet gälla.

Vid utövandet av de angivna tvångsmedlen enligt rättegångsbalken gäller det som föreskrivs i balken om befogenheter och skyldigheter för försvarsmaktspersonal i samma utsträckning som för en polisman.

I polislagen görs en hänvisning till den nya lagen.

Befogenheten att använda våld eller tvång enligt den nuvarande stödlagen

Som utredningen har redovisat i avsnitt 3.5 får polismän under vissa förutsättningar använda våld och tvång. Polismäns befogenhet att använda våld och tvång utgör en inskränkning av den enskildes rättigheter som slås fast i regeringsformen. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § RF). Inskränkningar av dessa rättigheter får endast göras i lag samt under vissa angivna förutsättningar (2 kap. 20 § RF).

Enligt polislagen gäller att polismän får använda våld endast i den mån andra medel är otillräckliga och då det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (10 § polislagen). Bestämmelserna i 10 § polislagen ger lagstöd för ingrepp i det grundlagsreglerade skyddet mot kroppsligt ingrepp. Paragrafen gäller våld mot både

person och egendom.²⁰⁸ Våld mot person är alltid allvarligare än våld mot egendom.²⁰⁹ I polislagen finns ytterligare bestämmelser om befogenheter att använda våld eller tvång (t.ex. i 19 § om kroppsvisitation). Som allmänna principer för polisingripanden gäller enligt polislagen att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås (8 § polislagen).

För den personal från Försvarsmakten som lämnar stöd till polisen vid terrorismbekämpning gäller enligt nuvarande stödlag, som vi redovisat i avsnitt 7.2.2, att den har bl.a. samma befogenheter som en polisman har enligt polislagen.

I förarbetena till stödlagen förde regeringen ett resonemang om hur befogenheterna för Försvarsmaktens personal skulle begränsas. Regeringen ansåg i likhet med utredningens förslag att befogenheterna skulle kopplas till polislagens regler och att personalen även skulle ha polismans befogenhet att enligt 24 kap. 7 § första stycket RB gripa någon. Några remissinstanser efterlyste en tydligare avgränsning av befogenheterna och det ifrågasattes även om personal från Försvarsmakten behöver polismans befogenhet generellt. Även om det fanns skäl som talade för en ytterligare begränsning ansåg regeringen att det är viktigt att befogenheterna är tillräckligt omfattande för att tillgodose de behov som kan uppstå i situationer som är svåra att förutse. Att undanta vissa polisiära befogenheter kunde enligt regeringen innebära att Försvarsmaktens personal inte kan ge det stöd som behövs och att personalen inte får samma möjligheter som polismän att skydda sig själva i de utsatta situationer det är fråga om. Regeringen ansåg därför att det i lagen skulle göras en generell hänvisning till polislagens regler om polismans befogenheter.²¹⁰ Vidare ansågs att Försvarsmaktens personal därutöver skulle ha samma befogenhet som en polisman har att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket RB, men att befogenheterna däremot inte skulle omfatta husrannsakan enligt rättegångsbalken.²¹¹

Vid utövandet av befogenheterna i stödlagen gäller bestämmelserna om behov och proportionalitet i 8 § polislagen.

²⁰⁸ Munck, J., och Sverne Arvill, E., *Polislagen En kommentar*, version 15, (JUNO) 10 §.

²⁰⁹ NJA 1990 s. 324.

²¹⁰ Prop. 2005/06:111 s. 34 f.

²¹¹ Prop. 2005/06:111 s. 36.

Vilka befogenheter ska Försvarsmaktens personal ha?

För att Försvarsmaktens personal ska ha tillräckliga förutsättningar att kunna stödja polisen och ingripa mot den allvarliga brottslighet som det nu är fråga om och även för att kunna skydda sig själva behöver lagen innehålla bestämmelser som ger personalen befogenheter att använda våld och tvång. Som vi redovisat ovan är en utgångspunkt för utredningen att Försvarsmaktens personal ska ha befogenheter som ligger inom ramen för polismans befogenheter och inte ges några andra befogenheter än de som polismän har. Befogenheterna måste dock avgränsas på ett lämpligt sätt. Som vi redogör för nedan anser vi att det finns skäl för att befogenheterna ska vara olika långtgående beroende på vilken typ av stödsituation som är aktuell.

De befogenheter vi föreslår i det följande ska gälla för samtlig försvarsmaktspersonal när den deltar i en stödinsats enligt lagen. Stödinsatser kan dock se mycket olika ut och därmed även deltagandet. En stödinsats kan kräva personal som behöver utföra operativa polisiära uppgifter som kan innebära utövande av våld och eller tvång. En insats kan emellertid även förutsätta annan personal som utför uppgifter som inte innehåller sådana moment och som innebär ett mer indirekt deltagande i insatsen, t.ex. fordonsförare. Det är emellertid svårt att på ett tydligt sätt avgränsa befogenheterna på ett sådant sätt att de tar sikte endast på den personal som har ett faktiskt behov av att kunna utöva dessa. Befogenhetsbestämmelserna har därför utformats så att de gäller all den försvarsmaktspersonal som deltar i en insats enligt lagen. Befogenheterna ska dock självklart endast utövas då det är befogat och av de som har adekvat kompetens.

Polismans befogenhet enligt polislagen

Vi anser att det i likhet med vad som gäller i dag ska göras en generell hänvisning till polislagens regler när det gäller ingripanden mot terroristbrottslighet och s.k. annan brottslig verksamhet i särskilt allvarliga situationer. Motargumentet att det finns vissa befogenheter i polislagen som Försvarsmaktens personal sällan eller aldrig lär ha något behov av, är förstås fortfarande relevant. Vi gör dock samma bedömning som regeringen gjorde i samband med införan-

det av nuvarande lag att det är viktigt att befogenheterna är tillräckligt omfattande för att kunna tillgodose behov som kan uppstå i situationer som i dag är svåra att förutse.²¹² Enligt vårt förslag ska Försvarsmakten kunna stödja polisen i fler situationer än i dag. Detta anser vi än mer talar för en generell hänvisning till polislagen. Vi kan även notera att Lagrådet inte hade någon erinran mot denna modell när lagstiftningsärendet om stödlagen behandlades.²¹³

När det däremot gäller stöd som avser insatser i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster så finns starkare skäl att avgränsa befogenheterna enligt polislagen. I dessa stödsituationer tillåts ingripanden mot brottslighet som kan vara av en lägre allvarlighetsgrad jämfört med övriga stödsituationer. Det är även fråga om en tydligt angiven typ av insats där det finns bättre möjligheter att förutse vilka befogenheter som kan komma att behövas. Insatserna ska vidare inte kräva regeringsbeslut vilket också kan anses motivera en högre grad av restriktivitet. Det är framför allt våld mot egendom som är aktuellt men vissa åtgärder kan även behöva kunna vidtas mot ”drönarpiloten”, dvs. den eller de personer som hanterar styrenheten. Enligt vår mening bör det därför i den nya lagen särskilt anges vilka befogenheter i polislagen som Försvarsmaktens personal ska ha när den stödjer polisen i dessa situationer. Vi anser därför att personalen i dessa fall ska ha polismans befogenhet att, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd

- om personalen möts med våld eller hot om våld (10 § första stycket 1 polislagen),
- om någon med laga stöd ska berövas friheten försöker undkomma eller personalen möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas (10 § första stycket 2 polislagen),
- det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (10 § första stycket 3 polislagen),
- vid beslag (10 § första stycket 4 polislagen), och om

²¹² Se prop. 2005/06:111 s. 35.

²¹³ Prop. 2005/06:111 Bilaga 5 s. 61.

- åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld (10 § första stycket 7 polislagen).

Användning av skjutvapen

Polismäns befogenheter att använda skjutvapen följer av bestämmelserna om polismans befogenhet att använda våld i polislagen och 24 kap. 2 § brottsbalken (BrB) (vid rymningar) samt i de allmänna ansvarsfrihetsbestämmelserna i 24 kap. BrB. I kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen) finns vidare särskilda bestämmelser som reglerar ”polismans” befogenhet att använda skjutvapen. Bestämmelserna i denna kungörelse anses utgöra verkställighetsföreskrifter till nämnda lagrum. Det kan dock nämnas att det nyligen gjorts en översyn av nuvarande reglering och att det lämnadts förslag på en ny lag om polisens användning av skjutvapen som kan ersätta skjutkungörelsen. Den föreslagna lagen är tänkt att självständigt och exklusivt reglera när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen.²¹⁴ Regeringen har den 24 april 2025 beslutat om lagrådsremissen *Polisens användning av skjutvapen*.²¹⁵

En polisman har enligt skjutkungörelsen i dag rätt att använda skjutvapen i tre typer av situationer: nödvärnssituationer (1 §), i vissa fall där det finns laga befogenhet att ingripa enligt 24 kap. 2 § BrB eller 10 § första stycket 2 polislagen (2 §) samt i fall där det finns ett särskilt medgivande från myndigheten att använda skjutvapen för att utföra en specifik tjänsteåtgärd (3 §).

Vi har föreslagit att personal hos Försvarsmakten ska ha samma befogenhet som en polisman har enligt polislagen när den deltar i en stödinsats enligt lagen. Eftersom skjutkungörelsen i dag anses utgöra verkställighetsföreskrifter till bl.a. polislagen kommer den försvarsmaktspersonal som deltar i en stödinsats att även omfattas av skjutkungörelsens bestämmelser som gäller polismän. Frågan om hur en enskild stödinsats ska genomföras och om det kan bli aktuellt även för deltagande försvarsmaktspersonal att använda

²¹⁴ Promemorian *Polisens rätt att skjuta En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen*, Ds 2023:25.

²¹⁵ Dnr Ju2023/01985.

skjutvapen är något som de ansvariga myndigheterna har att bedöma. Skjutvapen ska självklart användas med mycket stor restriktivitet, och med särskilt stor restriktivitet i fråga om användning av militär personal. Med hänsyn till de potentiellt extremt farliga situationer som stödinsatserna kan komma att avse bör det dock finnas stöd för skjutvapenanvändning även för militär personal för det fall det skulle vara befogat. Vi anser därför att försvarsmaktspersonal inte ska undantas från den reglering som i dag gäller avseende polis-mäns användning av skjutvapen.

Om ovan nämnda förslag till ny lag om polisens användning av skjutvapen genomförs innebär det att den lag vi nu föreslår behöver anpassas om försvarsmaktspersonal ska omfattas av regelverket om skjutvapenanvändning.

Befogenheter enligt rättegångsbalken

Utöver polismans befogenhet enligt polislagen bör Försvarsmaktens personal även tilldelas vissa befogenheter som en polisman har enligt rättegångsbalken. Som vi tidigare nämnt har personalen i dag, utöver polismans befogenhet enligt polislagen, även befogenhet att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket RB. Detsamma bör gälla även i fråga om stöd som lämnas enligt den nya lagen. Utifrån att stöd kommer att kunna lämnas i fler situationer än i dag anser utredningen att det kan finnas skäl att lägga till vissa ytterligare straff-processuella tvångsmedel.

Vid stödinsatser avseende terroristbrottslighet eller s.k. annan brottslig verksamhet i särskilt allvarliga situationer kan det enligt utredningen uppstå situationer då det finns behov av att Försvarsmaktens personal, förutom att kunna gripa en misstänkt, även kan ta föremål i beslag, vidta åtgärder för autentisering och genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning, t.ex. i situationer då man jagar en misstänkt eller letar information om sekundära attentatsplaner.

När det gäller verkställande av beslut om husrannsakan har Försvarsmakten viss kvalificerad utrustning som polisen kan ha behov av i vissa speciella fall. Frågan om i vilken utsträckning det finns ett rättsligt behov av utökade befogenheter för att Försvarsmakten ska kunna bistå Polismyndigheten vid husrannsakan beror

emellertid på hur genomförandet av uppgiften ser ut, om våld och tvång behöver utövas och i så fall vem det är som kan anses utöva tvångsmedlet, Försvarsmaktens personal eller Polismyndighetens personal. Om de uppgifter som Försvarsmakten bistår med endast är av biträdande karaktär krävs inte några särskilda befogenheter för att Försvarsmakten ska kunna lämna detta stöd. Bestämmelsen i 28 kap. 7 § RB ger nämligen ett biträde rätt att närvara vid en husrannsakan, men däremot inga andra befogenheter, under förutsättning att biträdet är ”erforderligt”. Så länge som Försvarsmaktens stöd endast består i praktisk hjälp kan Försvarsmakten enligt utredningens bedömning inte anses vara den som utövar våldet eller tvångsmedlet. En jämförelse kan göras med en låssmed som bistår vid en husrannsakan genom att bryta upp ett lås och därmed också gör åverkan på egendom men som rimligen inte kan anses vara den som utövar våldet. I sådana fall kan stödet lämnas enligt stödförordningen.

Huruvida det är fråga om biträde i rättegångsbalksbestämmelsens mening eller inte är dock en bedömning som får avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Enligt utredningen bör det dock krävas att det förutsätter särskild sakkunskap och att biträdet inte gör några egna bedömningar i fråga om utövandet av tvångsmedlet eller fyller en polisiär funktion. Om det ingår moment av egna bedömningar och ställningstaganden kring tvångsmedlets användning är det enligt utredningens mening i regel inte fråga om biträde. I sådana fall krävs lagstöd för att åtgärden ska kunna utföras.

För att det inte ska uppstå några tveksamheter om Försvarsmaktens rätt att bistå vid husrannsakan vid en stödsinsats enligt den föreslagna lagen och då det inte heller går att utesluta att det kan uppstå behov av att Försvarsmakten mer självständigt kan genomföra en husrannsakan (denna ska dock ske under direkt ledning av polis) ska en bestämmelse med en sådan befogenhet tas in i lagen. Samma sak gäller för genomsökning på distans, även om behovet av stöd avseende detta främst bör avse biträde med teknisk kompetens för att en genomsökning överhuvudtaget ska kunna vara möjlig. Genomsökning på distans är dock en operation som ofta behöver genomföras mycket skyndsamt på grund av att misstänkta eller medgärningsmän kan försöka hindra detta genom att t.ex. stänga av en server eller byta lösenord. Exempelvis kan man vid gripandet av en person eller vid husrannsakan hitta inloggningsuppgifter till ett

mailkonto som misstänks innehålla information som kan styrka brottsligheten. Det kan då behöva vidtas mycket snabba åtgärder för att man ska kunna hinna logga in på kontot i tid.

När det däremot gäller tvångsmedel i form av hemlig avlyssning eller övervakning begränsas Polismyndighetens behov av stöd från Försvarsmakten normalt till uppgifter av biträdande karaktär som enligt utredningen inte kräver några utökade vålds- eller tvångsbefogenheter för att Försvarsmakten ska kunna utföra dem. Det kan t.ex. handla om hjälp med att sätta upp mikrofon och kamera, att göra åverkan på egendom för att bryta sig in på en adress eller att tolka i samband med hemlig avlyssning. Några utökade befogenheter i detta avseende föreslås därför inte.

De befogenheter som utredningen anser att det kan vara motiverat att Försvarsmaktens personal har när den stödjer polisen vid insatser avseende *terroristbrottslighet* och *annan brottslig verksamhet i särskilt allvarliga situationer* är sammanfattningsvis rätten att:

- gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket RB,
- ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § första stycket RB,
- vidta åtgärder för att kunna genomföra biometrisk autentisering enligt 27 kap. 17 f § RB,
- göra husrannsakan enligt 28 kap. 1–3 och 5 §§ RB,
- genomföra genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b, 10 d och 10 f §§ RB, och att
- genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt 28 kap. 11–13 a §§ RB.

När det gäller stödsituationer med insatser som syftar till att *oskadliggöra obemannade farkoster* är det huvudsakliga syftet med Försvarsmaktens bistånd av teknisk natur. Vi anser dock att personalen, för att kunna omhänderta oskadliggjorda farkoster, även ska ha rätt att ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § första stycket RB. Det går inte heller att utesluta behov av att Försvarsmaktens personal kan gripa en misstänkt gärningsperson, t.ex. vid ett snabbt händelseförlopp med ett akut behov av att få kontroll över den misstänkte och Försvarsmaktens personal befinner sig närmast.

I samband med utövandet av ovan nämnda straffprocessuella tvångsmedel gäller även övriga relevanta bestämmelser om skyldigheter och befogenheter i rättegångsbalken, t.ex. skyldigheter i samband med gripande (24 kap. 8, 9 och 21 a §§), förvar av en gripen person (24 kap. 22 och 23 §§), förutsättningar för beslag m.m. (27 kap.) samt bestämmelser om genomförande av husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap.). Lagen bör därför innehålla en påminnelse om detta.

Allmänna principer vid användning av vålds- och tvångsmedel

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer – ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.²¹⁶

I 8 § polislagen finns bestämmelser som ger uttryck för behovs- och proportionalitetsprinciperna. I likhet med nu gällande stödlag bör även den nya lagen innehålla en uttrycklig hänvisning till denna paragraf. Av bestämmelserna i 8 § följer att ett ingripande bara får ske om det är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra ett åliggande. Det intrång som ingripandet innebär för den som utsätts för det får inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås, dvs. minsta möjliga tvång ska användas.²¹⁷ Detta bör självklart gälla även för Försvarsmaktens personal när den utövar befogenheter i samband med att den stödjer polisen. En uttrycklig hänvisning till 8 § polislagen ska därför tas in i den nya lagen.

I polislagen görs en följdändring i 29 § fjärde stycket i form av en hänvisning till den nya lagen.

²¹⁶ Se t.ex. prop. 2022/23:126 s. 62.

²¹⁷ Berg, U., *Polislagen (1984:387) 8 §*, Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-01).

7.10.5 Stödinsatser ska genomföras under direkt ledning av polis

Utredningens förslag: Vid genomförandet av en stödinsats ska den personal som deltar från Försvarsmaktens sida stå under befäl av en chef inom Försvarsmakten. Personalen och dess chef ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Utredningen anser i likhet med det som tidigare framhölls i samband med införandet av nuvarande lag, att en klar och tydlig reglering av ledningsfrågorna är viktigt för att skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet ska kunna upprätthållas och för att systemet ska kunna fungera i praktiken.²¹⁸ Om Försvarsmaktens personal används i polisiär verksamhet för uppgifter som kräver polisiära befogenheter är vår utgångspunkt att personalen självklart också ska stå under polisiär ledning, dvs. att polisen ska ha ledningsansvaret. Vid genomförandet av en stödinsats i enlighet med den nya lagen anser vi därför att den personal som deltar från Försvarsmaktens sida ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Att personalen och dess chef ska stå under direkt ledning av polisen innebär emellertid inte något krav på att den som leder insatsen måste vara på plats rent fysiskt.

När det gäller s.k. uppdragstaktik som främst kan vara aktuell vid verkställande av den här typen av stödinsatser, och särskilt när det är fråga om någon form av taktiskt uppträdande, finns det behov av att den militära personalen verkar under eget militärt befäl som ansvarar för den omedelbara operativa och mer praktiska ledningen av den egna personalen, dvs. praktiska verkställighetsfrågor. Den personal som deltar i en stödinsats ska därför stå under befäl av en chef inom Försvarsmakten som ansvarar för att insatsen genomförs inom de ramar och begränsningar som polisen angett i uppdraget. Som uttalats i förarbetena till nuvarande lag är det polisen som inom ramen för sitt ledningsansvar från fall till fall får avgöra vilka ramar eller begränsningar som bör gälla för stöduppdraget.²¹⁹ Den yttersta ramen för uppdraget är naturligtvis så som den formulerats i begäran och beslut om stöd. Militär personal och militärt

²¹⁸ Prop. 2005/06:111 s. 31.

²¹⁹ Prop. 2005/06:111 s. 32.

befäl ska dock, i fråga om de uppgifter som utförs med stöd av denna lag, stå under polisens ledning under hela den tid stödsatsen pågår. Den militära chefen behöver därför liksom i dag stå i kontinuerlig förbindelse med polisens insatsledning och fortlöpande följa de instruktioner som lämnas.²²⁰

Eftersom det kan uppstå situationer i vilka det är Säkerhetspolisen som har begärt stöd men vid genomförandet av det samverkar med Polismyndigheten, bör det vara möjligt för myndigheten att lämna över den direkta ledningen av insatsen till Polismyndigheten och tvärtom om det är Polismyndigheten som har begärt stöd men samverkar med Säkerhetspolisen. Utredningen föreslår därför att lagtexten utformas på så sätt att det inte nödvändigtvis måste vara den begärande myndigheten som utövar den direkta ledningen av insatsen. Utredningen anser därför att deltagande militär personal och dess chef ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten *eller* Säkerhetspolisen.

7.10.6 Kvalifikationer, utbildning, övning och arbetsmiljöansvar

Utredningens bedömning: Det saknas behov av att i den föreslagna lagen och förordningen särskilt reglera frågor om kvalifikationer, utbildning, övning och arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljö m.m. i fråga om Försvarsmaktens personal.

En arbetsgivare ansvarar för att arbetstagarna får god kännedom om de förhållanden under vilka arbetet bedrivs, upplyses om de risker som kan vara förenade med arbetet och känner till vad de ska iaktta för att undgå sådana risker. Arbetsgivaren ska också vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare åligger det arbetsgivaren att se till att arbetstagaren har den utbildning som behövs samt att han eller hon får tillräckliga instruktioner.²²¹

När det gäller kompetens- och utbildningsfrågor innehåller nuvarande lag bestämmelser om att endast sådan personal från Försvarsmakten som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften får

²²⁰ Prop. 2005/06:111 s. 32.

²²¹ 3 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160).

medverka och att Försvarsmakten ska se till att medverkande personal har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften (4 § stödlagen). Liknande bestämmelser finns i 8 § stödförordningen.

Enligt utredningen ska detta självklart gälla även när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen. Utredningen anser dock att detta inte behöver regleras särskilt. Frågor som gäller Försvarsmaktens ansvar för personalens arbetsmiljö regleras i annan ordning. Varken den nya lagen eller den ändring som vi föreslår i stödförordningen (som vi redovisar i avsnitt 7.11) syftar till att förändra de arbetsmiljömässiga ansvarsförhållandena i något avseende för någon av de olika personalkategorierna.

Utredningen vill dock betona vikten av att säkerställa att militär personal som ska delta i stödinsatserna har rätt kompetens och att gemensamma övningar genomförs, särskilt mot bakgrund av de stora skillnader som finns mellan de olika professionerna och militär och polisiär våldsanvändning som vi redogjort för i avsnitt 7.9.3. Samtidigt ska det inte ställas krav på några bredare utbildnings- eller övningsinsatser som innebär att det skapas en särskild polisstyrka inom Försvarsmakten. För den personal som behöver bistå för att möjliggöra en stödinsats kan uppgifterna variera stort. Kraven på samövning och adekvat kompetens för att lämna stöd till polisen kan vara stort för den personal som bidrar mer direkt och aktivt vid insatsen. Samtidigt bedömer vi att det även kommer att finnas många personalkategorier som endast bidrar indirekt som t.ex. fordonsförare eller sonaroperatörer eller genom att bistå vid en sambandscentral. För vissa delar av den personalen kan uppgifterna vara sådana att inga ytterligare kompetenskrav behöver ställas.

Utredningen anser att det saknas behov av att i förordning tydliggöra att Försvarsmakten på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få delta i utbildning och förberedande övningar med myndigheterna. Detta är något som myndigheterna kan genomföra ändå. För att Försvarsmakten ska kunna ta ansvar för att myndighetens arbetstagare ges adekvat utbildning, möjligheter till förberedelser och en säker arbetsmiljö är det förstås viktigt att Polismyndigheten lämnar tillräcklig information om de uppgifter som följer med begärd stödinsats.

I fråga om vilka krav på kvalifikationer som ska ställas för att personal hos Försvarsmakten ska få delta i stödinsatser med de befogenheter som följer av lagen, anser utredningen att detta inte behöver regleras i lagen. Sådana bestämmelser med krav på deltagande personal hos Försvarsmakten kan regleras på lägre normgivningsnivå genom verkställighetsföreskrifter.

7.10.7 Särskilt om totalförsvarspliktigas medverkan

Utredningens förslag: Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i verksamhet enligt lagen endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen är uppfyllda. Han eller hon ska inte få användas för uppgifter vid stödinsatser som kan medföra en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas.

Utredningens bedömning: Det saknas behov av att särskilt reglera frågor som gäller arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljö m.m. för totalförsvarspliktiga när de deltar i stödinsatser enligt lagen.

Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden och vissa andra begränsningar i rörelsefriheten. Begränsningar i vissa grundläggande fri- och rättigheter som exempelvis rörelsefriheten får göras i lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Grundläggande bestämmelser om utbildnings- och tjänstgöringsplikt för totalförsvarspliktig personal ska alltså meddelas i lag, vilket har skett genom totalförsvarspliktslagen.

Den tjänstgöring som kan vara aktuell i detta sammanhang är den som fullgörs som värnplikt. Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Värnpliktiga som har krigsplacerats är skyldiga att tjänstgöra inom totalförsvaret. *Tjänstgöringsplikten* finns i dagsläget i två former, dels som beredskapstjänstgöring om regeringens beslutat om det för att det behövs för Sveriges försvarsberedskap, dels som krigstjänstgöring under höjd beredskap.

När det gäller *utbildningsplikten* motiveras den av skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra beredskaps- och krigstjänstgöring. Grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga en sådan grundläggande utbildning som innebär att de kan fullgöra de uppgifter som de kan komma att ställas inför i krig. Detta mål styr utbildningens praktiska och teoretiska innehåll. I 5 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen har därför uppställts ett krav på att utbildningen ”ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver”.

Skyldigheten för värnpliktiga att fullgöra sin utbildnings- och tjänstgöringsplikt gäller alltså endast om uppgifterna kan anses vara förberedande för krigsuppgiften, dvs. om de har betydelse för den tänkta krigsuppgiften, eller syftar till att försvara landet. Det måste med andra ord finnas en tydlig koppling mellan utbildningen och tjänstgöringsplikten. Utbildning som inte korresponderar med innehållet i tjänstgöringsskyldigheten anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med utbildningen.²²² Eventuellt deltagande i andra uppgifter kan dock ske men då endast på frivillig väg genom avtal. Däremot kan deltagande i olika stöduppdrag som Försvarsmakten har ibland och under vissa omständigheter utgöra bra övningstillfällen för värnpliktiga.²²³

Utredningen anser framför allt mot bakgrund av att totalförsvarsplikten utgör en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter att det finns principiella tveksamheter kring att använda värnpliktiga för uppgifter i andra myndigheters verksamhet. Det kan dock inte uteslutas att stödinsatser till polisen enligt den nya lagen kan innehålla vissa moment som liknar de som är förberedande för krigsuppgiften och att det därmed kan vara påkallat att värnpliktiga utför dem. Det går inte heller att bortse från att värnpliktiga utgör en stor del av myndighetens organisation och att det finns uppgifter som i princip endast utförs av värnpliktiga med specialistkompetens. Exempelvis används i hög grad pliktpersonal som förare av vissa båtar och specialfordon.

Vi anser därför att något undantag inte ska göras i fråga om vilka personalgrupper som får användas vid stödinsatser enligt lagen. Det förhållandet att uppgiften enligt Försvarsmakten ska anses vara godtagbar inom ramen för utbildningsplikten, att de värnpliktiga

²²² Prop. 2001/02:11 s. 29.

²²³ Prop. 2005/06:111 s. 37.

inte får utsättas för risker över en viss grad (se mer om detta nedan) och kravet på att stödet ska vara lämpligt, leder dock till att utrymmet att använda värnpliktiga vid stödinsatser är begränsat. Kravet på att resursen ska vara lämplig som vi redogjort för i avsnitt 7.10.3 innebär bl.a. att resursen som sådan ska vara lämplig. Detta innefattar att det ska vara lämpligt att över huvud taget använda sig av värnpliktiga vid den specifika insatsen och att den enskilde värnpliktige har kommit tillräckligt långt i sin utbildning och i övrigt kan anses vara lämplig för uppgiften. Om uppdraget skulle innehålla mer riskfyllda moment eller den enskilde värnpliktige inte har tillräcklig utbildning så kommer det förstås inte heller anses som godtagbart att det sker inom ramen för utbildningsplikten enligt totalförsvarspliktslagen.

Om värnpliktiga används vid polisiära stödinsatser så anser vi att det i likhet med vad som gäller i dag inte kan komma i fråga att försätta värnpliktiga under utbildning för obefogade risker. Det innebär att skaderisken inte får överstiga vad som kan anses acceptabelt och att det utbildningsmoment som innebär minst skaderisk ska väljas när alternativa moment finns och utbildningsändamålet ändå kan uppnås.

Vi anser därför att en bestämmelse ska tas in i lagen som innebär en begränsning på så sätt att den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt inte får användas för uppgifter vid stödinsatser som kan medföra ”en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas”. Han eller hon är vidare skyldig att delta i verksamheten endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen är uppfyllda. Bestämmelsen motsvarar den som finns i nuvarande 6 § stödlagen.

I föregående avsnitt har vi berört bl.a. arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön för Försvarsmaktens personal i övrigt. Arbetsmiljölagen gäller även i förhållande till totalförsvarspliktiga som genomgår utbildning eller utför arbete. I lagen likställs ”arbetstagare” med den som tjänstgör enligt totalförsvarspliktslagen och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret (1 kap. 3 § första stycket 3 arbetsmiljölagen). I totalförsvarspliktslagen anges också att en totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt har rätt till samma arbetsvillkor som gäller för liknande arbete (6 kap. 2 § 3). Försvarsmaktens arbetsgivaransvar gäller alltså även i situationer då

stöd lämnas med hjälp av totalförsvarspliktiga. Enligt utredningens bedömning behöver någon ytterligare reglering avseende detta inte göras i den nya lagen.

Utredningen vill avslutningsvis uppmärksamma att innehållet i krigsuppgiften och därmed värnpliktens omfattning och inriktning är föränderligt och kan påverkas av sådant som en förändrad hotbild, hybridaktiviteter, Natomedlemskap m.m. Som vi nämnt i avsnitt 7.2.3 pågår för närvarande en utredning som bl.a. ska analysera frågor om användningen av värnpliktiga. Enligt utredningsdirektiven ställer det kraftigt försämrade omvärldsläget krav på Försvarsmaktens förmåga vilket innebär att myndigheten behöver använda sin personal på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Det finns enligt direktiven därför ett behov av att se över vilka typer av uppgifter som värnpliktiga bör kunna utföra inom ramen för grundutbildningen. I uppdraget ingår också att göra en översyn av om det även finns annan verksamhet som bör kunna fullgöras inom ramen för grundutbildningen.²²⁴ För det fall de förslag som utredningen kommer att lämna skulle leda till förändringar i utbildningspliktens omfattning och inriktning kan det eventuellt finnas skäl att se över även den av oss föreslagna lagen.

7.10.8 Beslutsförfarandet och regeringens prövning m.m.

Utredningens förslag: Regeringen beslutar om medgivande till en begäran om stöd. När Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har avstått från att inhämta ett medgivande med stöd av undantagsbestämmelsen, och regeringen därför endast underrättats om att en begäran har gjorts, ska regeringen pröva om beslutet att begära stöd ska bestå.

Om Försvarsmakten har beslutat att avslå en stödbegäran ska beslutet kunna överklagas till regeringen av den myndighet som begärt stödet. Överklagande ska dock inte kunna ske i fråga om beslut om stöd avseende insatser för att oskadliggöra obemannade farkoster.

²²⁴ Utredningen En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (Fö 2024:01), dir. 2024:2.

Beslut om stöd enligt lagen ska fattas på så hög nivå som möjligt inom myndigheterna. En begäran om stöd ska lämnas till Högkvarteret (Försvarsmakten). Detta ska regleras i förordning.

Försvarsmakten ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stöd lämnas till polisen. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska stå för sina egna kostnader för övning. Även detta ska regleras i förordning.

Förfarandet för beslut om stöd och regeringens prövning

Vi har i avsnitt 7.9.3 redovisat våra principiella utgångspunkter när det gäller militär medverkan i civil polisiär verksamhet där militär personal har rätt att använda våld och tvång mot enskilda i fredstid. Utgångspunkten är att det även fortsättningsvis ska råda restriktivitet kring sådan medverkan och att den i princip endast ska utnyttjas i yttersta undantagsfall. Skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet ska i huvudsak alltså bestå. Beslut om stöd enligt den föreslagna lagen handlar om sådana principfrågor som motiverar någon form av inblandning på ansvarig politisk nivå. Myndigheternas beslut om stöd kan vidare få inrikespolitiska konsekvenser och det kan uppstå målkonflikter eller finnas totalförsvarsaspekter som också motiverar att besluten blir föremål för politiska ställningstaganden.

Utredningen anser därför att det bör finnas ett utrymme för regeringen att pröva myndigheternas ställningstaganden även enligt den nya lagen, även om en ordning där regeringen får fatta beslut i enskilda fall normalt sett inte anses som lämplig. Regeringen bör vidare involveras på ett relativt tidigt stadium och endast en överprövning i efterhand är enligt vår mening inte tillräckligt. I dag gäller, med undantag för vissa brådskande fall, att regeringens medgivande krävs för att polisen ska få begära stöd och att regeringen ska pröva om beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå.

Utredningen anser att en liknande reglering bör föras in även i den nya lagen. Vi har i avsnitt 7.10.2 redovisat vårt förslag att en förutsättning för att stöd ska få begäras är att regeringen har lämnat sitt medgivande till att en begäran görs. (Kravet på regeringens medgivande ska dock inte gälla det specialfall som avser stödinsat-

ser för att oskadliggöra obemannade farkoster.) Det finns inget som hindrar att regeringen beslutar att lämna ett medgivande endast delvis.

När regeringen har lämnat ett medgivande får polisen sedan överlämna sin formella begäran till Försvarsmakten. Försvarsmakten har då att ta ställning till om begärt stöd kan beviljas helt eller delvis eller om begäran ska avslås helt. I samband med det ska Försvarsmakten, som vi redovisat i avsnitt 7.10.3, bedöma om myndigheten har resurser som är lämpliga och om det finns utrymme för att lämna begärt stöd på så sätt att det inte allvarligt hindrar den ordinarie verksamheten. Av naturliga skäl kommer stora delar av förfarandet att i praktiken ske parallellt i nära samverkan och dialog mellan myndigheterna. Det finns därför förutsättningar för att en begäran om stöd kan hanteras mycket skyndsamt.

I de fall då polisen har avstått från att inhämta regeringens medgivande med stöd av undantagsregeln (när stödinsatsen är så brådskande att regeringens medgivande inte kan avvaktas) och regeringen endast har underrättats om att en begäran om stöd har gjorts, ska regeringen pröva om beslutet att begära stöd ska bestå eller inte. För det fall regeringen beslutar att en begäran om stöd ska upphävas ska stödinsatsen, om den har inletts och fortfarande pågår, avbrytas.

Det finns inte något som hindrar att regeringen har funktionen som besluts- och klagoinstans (vilket den gör i flera ärendetyper, framför allt inom området för plan- och byggärenden samt miljörätt, men även i t.ex. lagen [2022:700] om särskild kontroll av vissa utlännningar). Om Försvarsmakten skulle avslå en begäran om stöd anser vi att den myndighet som begärt stödet ska kunna överklaga Försvarsmaktens beslut till regeringen. Regeringen får då pröva om begäran om stöd kan beviljas helt eller delvis. Detta innebär att regeringen kan bli involverad två gånger i samma stödärende, först för medgivande sedan för prövning av ett eventuellt avslagsbeslut. För att inte belasta regeringen i onödan ska regeringen endast pröva beslutet på initiativ av den stödbegärande myndigheten. Det ska av samma skäl inte gå att överklaga beslut som rör stöd avseende insatser för att oskadliggöra obemannade farkoster.

Utredningen bedömer att den föreslagna ordningen är förenlig med regeringsformens bestämmelser om förvaltningsmyndigheters självständighet i 12 kap. 2 § RF. Av dessa bestämmelser följer att

ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag. Polisens och Försvarsmaktens beslut att begära, bevilja eller avslå en begäran om stöd kan enligt vår mening inte anses innebära myndighetsutövning mot enskild. Ett beslut om stöd enligt den nya lagen fattas visserligen med stöd av lag och rör då tillämpning av lag. När regeringen väl prövar om beslutet att begära stöd ska bestå eller prövar ett beslut att avslå en begäran har myndigheterna redan fattat sina beslut. Något hinder mot att föreskriva att regeringen får pröva deras beslut i efterhand finns enligt vår mening inte.

Den föreslagna ordningen innebär att regeringen ska lämna sitt medgivande till att en begäran görs, dvs. före det att Försvarsmakten har tagit ställning till om stöd också ska lämnas. En invändning som kan göras mot denna ordning är att den kan anses vara omständlig och att regeringens medgivande i stället bör avse beslutet som gäller lämnande av stöd. På så sätt skulle regeringen kunna ta ställning till den planerade insatsen i sin helhet och även Försvarsmaktens inställning skulle ingå i det beslutsunderlaget.

Om regeringen skulle fatta sitt beslut om medgivande *efter* Försvarsmaktens beslut finns, enligt vår mening, dock risk för att påbörjandet av insatsen fördröjs under förutsättning att insatsen inte får börja verkställas utan regeringens medgivande. Om stödinsatsen däremot skulle få börja verkställas redan innan regeringen lämnat sitt medgivande skulle det kunna uppfattas som att regeringen, om den väljer att avbryta en redan påbörjad insats, lägger sig i myndighetsutövningen vid insatsen, vilket innebär otillåten myndighetsstyrning. Dessutom framstår en ordning där regeringen lämnar sitt ”medgivande” i efterhand när båda myndigheterna fattat sina beslut och påbörjat insatsen, eller till och med hunnit genomföra och avsluta insatsen, inte som något medgivande i egentlig mening utan som en överprövning i efterhand. Vår uppfattning är dock att huvudregeln ska vara ett krav på regeringens medgivande på förhand.

Fördelen med den av oss föreslagna ordningen är att den, i likhet med den ordning som gäller enligt den nuvarande stödlagen, undviker nämnda risker samt medger en förhandsprövning och möjliggör en något snabbare hantering. Regeringen ska alltså pröva om förutsättningarna för att begära stöd är uppfyllda. Om regeringen lämnat sitt medgivande till att en begäran görs hos Försvars-

makten så kan stödinsatsen påbörjas så snart Försvarsmakten beslutat att bevilja polisens begäran.

För det fall Försvarsmakten beslutar att avslå en begäran finns dock möjlighet för regeringen att pröva även Försvarsmaktens beslut, under förutsättning att beslutet överklagas.

Behöriga beslutsfattare

Ett beslut om att begära och lämna stöd, som innefattar vålds- och tvångsbefogenheter för Försvarsmaktens personal, bör fattas på så hög nivå som möjligt hos berörda myndigheter. Förutom beslutens principiella tyngd och behovet av en central styrning och koordinering förutsätter de även att beslutsfattaren har överblick över myndighetens samlade resurser och påverkan på annan verksamhet inom myndigheten för att kunna bedöma bl.a. om stödet är nödvändigt, om de egna resurserna är uttömda och om stödet skulle hindra ordinarie verksamhet. Behörigheten att fatta beslut om stöd bör därför för Polismyndighetens del begränsas till rikspolischefen eller den biträdande rikspolischefen och för Säkerhetspolisens del till säkerhetspolischefen eller den biträdande säkerhetspolischefen.

En begäran om att Försvarsmakten ska lämna stöd till polisen ska lämnas till Högkvarteret. Hos Försvarsmakten ska beslut om stöd fattas av överbefälhavaren eller av den som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare.

Bestämmelser med detta innehåll ska tas in i den till lagen anknyttande förordningen.

Ansvar för kostnader

I förordningen ska det även anges att Försvarsmakten ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stöd lämnas till polisen. Däremot ska Försvarsmakten, och även Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, stå för sina egna kostnader för övning.

7.10.9 Bemyndiganden

Utredningens förslag: I lagen ska upplysas om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter till lagen.

Polismyndigheten bemyndigas i förordning att, i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarsmakten, meddela föreskrifter om de kvalifikationer som krävs för att den som tillhör Försvarsmaktens personal ska ha de befogenheter som anges i den föreslagna lagen när han eller hon deltar i en stödinsats enligt lagen.

Polismyndigheten bemyndigas vidare att, i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarsmakten, meddela även övriga verkställighetsföreskrifter till lagen. Även detta bemyndigande ska tas in i förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela verkställighetsföreskrifter till lagen. En bestämmelse som upplyser om detta ska tas in i lagen.

Eftersom lagen gäller polisiär verksamhet och då Polismyndigheten kommer att ha en självklar och central roll i verksamheten föreslår utredningen att föreskrifträtten ges till Polismyndigheten. Med hänsyn till att även Säkerhetspolisen ska kunna begära stöd enligt lagen och att stor hänsyn behöver tas till Försvarsmaktens förutsättningar bör föreskrifterna dock meddelas i samråd med Säkerhetspolisen och efter att Polismyndigheten har hört Försvarsmakten. Ett bemyndigande med sådant innehåll ska därför tas in i den till lagen anslutande förordningen.

Enligt utredningen bör det vidare i förordningen uttryckligen anges att Polismyndigheten får meddela föreskrifter om vad som ska krävas i fråga om kvalifikationer för att den som tillhör Försvarsmaktens personal ska ha de befogenheter som anges i den nya lagen när han eller hon deltar i en stödinsats enligt lagen. Även sådana föreskrifter ska tas fram i samråd med Säkerhetspolisen och efter hörande av Försvarsmakten. Sådana föreskrifter är visserligen, enligt vår mening, att anse som verkställighetsföreskrifter till lagen och kommer därmed att rymmas inom Polismyndighetens generella bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Vi anser

dock att det är angeläget att sådana föreskrifter tas fram och att det därför ska tas in en uttrycklig bestämmelse om detta.²²⁵

7.10.10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Den nya lagen och den nya förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Äldre bestämmelser ska gälla även efter ikraftträdandet av lagen och förordningen i fråga om stödinsatser som begärts med stöd av den nuvarande stödlagen.

Ändringen i polislagen ska träda i kraft samma dag som den nya lagen och förordningen träder i kraft.

Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt kan det när de situationer i vilka stöd kan komma i fråga blir fler, finnas behov av ett visst förberedelsearbete hos myndigheterna i fråga om att formulera nödvändiga kompetenskrav och säkerställa att dessa uppfylls samt genomföra viss samövning etc. Utredningen anser med hänsyn till det att ett lämpligt datum för ikraftträdande är den 1 januari 2027. Ändringen i polislagen, som innebär att en hänvisning görs till den nya lagen, ska träda i kraft samma datum.

Det finns behov av övergångsbestämmelser i fråga om stödinsatser som begärts med stöd av nu gällande lag och som eventuellt inte är avslutade vid tiden för ikraftträdandet. Avseende dessa ska äldre bestämmelser därför tillämpas även efter ikraftträdandet av den nya lagen och den nya förordningen.

7.11 En ny bestämmelse om skaderisker införs i stödförordningen

Utredningens förslag: Enligt nu gällande 10 § stödförordningen får Försvarsmaktens personal inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. I stödförordningen införs nu en ny bestämmelse som tar sikte specifikt på hur skaderisken ska beaktas i samband

²²⁵ En motsvarighet till sådana föreskrifter finns i dag i RPSFS 2007:3, FAP 779-1.

med stöd som lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Den nya bestämmelsen innebär att Försvarsmaktens personal i sådana situationer inte får användas för uppgifter som kan medföra att personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör i myndighetens egen ordinarie verksamhet.

Ändringarna i stödförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Försvarsmakten och Polismyndigheten har tillsammans redovisat att det finns en gränsdragningsproblematik som rör frågan om vilken risk man kan utsätta Försvarsmaktens personal för. Detta aktualiseras bl.a. vid Försvarsmaktens stöd till nationella bomb-skyddet.²²⁶ Bestämmelsen i 10 § stödförordningen innebär att Polismyndigheten måste göra en bedömning av om det finns en *inte obehaglig risk* för att Försvarsmaktens personal kan komma att skadas vid en insats. Skälet till att denna begränsning infördes i stödförordningen var att det inte ansågs acceptabelt att använda Försvarsmaktens personal i situationer där den stödsökande myndighetens egen personal inte skulle delta eller agera på grund av att det ansågs för farligt.

Vi kan konstatera att polis och militär utbildas för att hantera stora risker (exempelvis explosivämnen) i sina respektive professioner. Enligt vad vi har erfart betraktar myndigheterna kravet i stödförordningen som en begränsning som försvårar ett önskat samarbete inom vissa områden. Eftersom båda yrkeskåren utbildas för att hantera stora risker kan de därmed också förvänta sig arbetsuppgifter som är förknippade med risker och hantera dessa på ett adekvat sätt. Den begränsning i fråga om tillåten risknivå som finns i 10 § stödförordningen framstår därför inte som fullt motiverad.

Eftersom den aktuella begränsningen i stödförordningen är ett hinder för närmare och mer effektiv samverkan mellan Försvarsmakten och polisen, anser utredningen att bestämmelsen bör justeras. Vi har inom ramen för vår utredning inte möjlighet att göra en översyn av om bestämmelsen i 10 § bör ändras generellt eller om det finns skäl att helt upphäva den då den avser även andra myndigheter än Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Vi föreslår

²²⁶ Polismyndigheten och Försvarsmakten, *Slutredovisning av uppdrag till Polismyndigheten och Försvarsmakten om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, den 4 oktober 2024.

därför att det i fråga om stöd som lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska införas en särskild bestämmelse. Denna bestämmelse, som ska tas in i en ny 10 a §, innebär att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra att personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör i myndighetens egen ordinarie verksamhet. Det ankommer på stödgivande myndighet att bedöma risken för skada när stöd lämnas till polisen.

Som nämnts ovan vill vi även här understryka att en arbetsgivare alltid är skyldig att se till att arbetstagarna har den utbildning m.m. som behövs för den uppgift som ska utföras.

7.12 Helikoptertransporter

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera polisens behov av helikoptertransporter och Försvarsmaktens förmåga att stödja polisen med sådana transporter samt identifiera eventuella brister med dagens system. Utifrån bedömningen av polisens behov ska vi redogöra för alternativa lösningar på hur behovet kan tillgodoses och redovisa vilka konsekvenser de får för berörda myndigheter. Nedan redovisar utredningen förslag på åtgärder som kan vidtas på kort sikt samt förslag på vissa åtgärder som syftar till att hitta en lösning som kan tillgodose polisens helikoptertransportbehov långsiktigt.

Inledningsvis beskriver vi vårt arbete inom området och några grundläggande utgångspunkter. Vi beskriver även möjligheterna att bedöma polisens behov av helikoptertransporter (avsnitt 7.12.1) och hur nuvarande ordning möter det polisiära behovet (avsnitt 7.12.2).

Vi beskriver vidare de relativt betydande ledtider som finns för att bygga upp en förmåga till ändamålsenliga helikoptertransporter (avsnitt 7.12.3). I avsnitt 7.12.4 redovisar vi både förslag till åtgärder på kort sikt och positiva konsekvenser som utredningens förslag i övrigt kan få när det gäller Försvarsmaktens stöd inom helikopterområdet. Därefter redovisar vi våra överväganden om hur polisens behov skulle kunna tillgodoses på lång sikt och våra förslag som syftar till att ett gemensamt civilt helikoptersystem för delar av den svenska statsluftfarten ska kunna uppnås (avsnitt 7.12.5).

Avslutningsvis beskriver vi förutsättningarna för helikoptertransporter i krig (avsnitt 7.12.6).

7.12.1 Att bedöma behovet av helikoptertransporter

Utredningens bedömningar: Polismyndigheten har behov av såväl enkla som avancerade helikoptertransporter. Det finns även behov av att i vissa situationer, både vid enkla och avancerade transporter, kunna verka i en hotfull miljö. Även Säkerhetspolisen har behov av helikoptertransporter. Myndighetens behov skiljer sig dock från Polismyndighetens, främst genom att stödet i ett normalläge i större utsträckning är planeringsbart och kan begäras med längre framförhållning.

Hur stort behovet är av helikoptertransporter och vilka beredskapstider som krävs kan inte preciseras utgående från de scenarier utredningen arbetat med eller det underlag som framkommit hittills.

Genomförande av taktiska insatser med helikopterburna resurser från Polismyndigheten och Försvarsmakten kan ske med stöd av den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.

Arbetet med att kartlägga behovet

Vår ambition har varit att ta fram värden och data för Polismyndighetens helikopterinsatser. Vi har emellertid, till följd av avsaknad av data, inte kunnat ge en övergripande bild av polisens behov genom att beskriva insatser som genomförs med myndighetens egna helikoptrar tillsammans med de helikoptertransporter som begärs, eller genomförs, med stöd av Försvarsmakten. Avsaknaden av data gör att vi inte kan beskriva hur stort mervärde en helikoptertransport hade kunnat ge i olika situationer, eller vilka flygprofiler och prioriteringar som förväntas kunna ge störst effekter inom den polisiära verksamheten. När det gäller huvuddelen av de uppdrag under åren 2016–2023 där Polismyndigheten har sett behov av Försvarsmaktens helikopterstöd uppger Polismyndigheten att någon formell begäran till Försvarsmakten inte gjorts. Det saknas därför av

naturliga skäl underlag om sådana framställningar.²²⁷ Vi har även erfårit att Polismyndigheten återkommande avstått från underhandsförfrågningar och i stället valt att hantera transporter på annat sätt med myndighetens egna resurser mot bakgrund av Försvarsmaktens långa framkörningstid från Malmen i Linköping i kombination med beredskapstiderna som inte motsvarar Polismyndighetens krav. Ett mer omfattande underlag för att med data identifiera vilka svagheter som finns med nuvarande system eller för att kunna bedöma hur ofta behov av helikoptertransporter uppstår saknas alltså. Dessa omständigheter påverkar utredningens möjligheter att göra en mer ingående bedömning av hur förmågan bör byggas ut för att bli optimal vad avser omfattning, nödvändiga flygprofiler och beredskap.

Det saknas därför förutsättningar för att kunna ge en samlad bild av vilka typer av helikopterstöd som identifierats över tid utan att tillgodoses. Därmed har vi inte kunnat bedöma vilka konsekvenserna eventuellt har blivit av att polisen tvingats välja en annan transport. Däremot beskriver vi den indelning av olika helikoptertransportbehov som tillämpas i dag (se nedan under rubriken *Myndigheternas definitioner av transportbehov*). Dessa kan vara vägledande för i vilka situationer en helikopter oundgängligen krävs och när den eventuellt kan ge ett mervärde i förhållande till andra transportmedel.

Som grund för utredningens kartläggning och analys av polisens behov av helikoptertransporter ligger i huvudsak studiebesök, seminarier och intervjuer med företrädare för bl.a. Polismyndigheten (polisflyget, nationella bombskyddet och NI). För att identifiera såväl eventuella möjligheter till samverkan som helikoptersystems begränsningar har utredningen träffat företrädare för Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Försvarets materielverk, Transportstyrelsen och MSB. Även Säkerhetspolisen har bidragit med en behovsbeskrivning. För att uppdatera Polismyndighetens egen behovsbeskrivning i förhållande till den som gjordes 2013 har utredningen kompletterat och fördjupat beskrivningarna av de scenarier som polisen (såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen) identifierat i fråga om helikoptertransporter.

²²⁷ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

Utredningen har vidare fått tillgång till data, rekommendationer och slutsatser från den polishelikopterutredning som nyligen genomförts i Norge.

För att analysera behoven av helikoptertransporter och i viss mån kunna jämföra dem med andra myndigheters behov och möjligheter att lämna stöd har vi utgått från nedanstående fem perspektiv:

- geografiska lokaliseringar och olika behov vad avser infrastruktur och yttäckning,
- likheter och olikheter vad gäller flygprofiler samt möjligheter att agera i såväl riskfyllda som hotfulla miljöer (i hela konfliktskalan),
- nuvarande nyttjandegrad eller flygtidsuttag,
- likheter eller olikheter vad gäller beredskapstider samt
- konsekvenser för en aktörs huvuduppdrag när helikopterstöd lämnas.

Utgångspunkter för en behovsanalys

Den geografiska spridningen av olika polisiära resurser påverkar transportbehovet. Grunden för såväl insatser enligt LSO som brottsbekämpande uppdrag är att rätt resurs ska komma på plats så snabbt som möjligt. Överväganden som rör organisatoriska frågor som hur Polismyndigheten sprider och lokaliserar sina resurser i landet är dock inte något som ingår i utredningens uppdrag att bedöma.

Polismyndigheten har anpassat sig organisatoriskt för att möta händelser som har större geografisk spridning och är av sådan allvarlighetsgrad att de kräver specialistkompetens. Som redovisas i avsnitt 7.9.1 har Polismyndigheten både specialistkompetenser som är geografiskt spridda och sådana som är centraliserade. Hur dessa är lokaliserade och spridda över landet har en avgörande betydelse för transportbehovet.²²⁸ Som konstaterades i promemorian *För-*

²²⁸ Den norska polishelikopterutredningen visade på behov av sex geografiskt utspridda helikopterbaser samlokaliserade med polisen i syfte att kunna nå de krav på responstider som gäller över hela landet vid högprioriterade larm. En enda centraliserad helikopterburen resurs ger nämligen upp till 7 timmars responstid i ett vidsträckt land som Norge. Den norska polisens beredskapscenter ligger i Taraldrud utanför Oslo och de när Bodø på knappt 5 timmar

svarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet fanns det en tid när bombhot och andra incidenter inte var så frekventa att det ansågs ekonomiskt försvarbart att etablera bomb-skyddsverksamhet norr om Stockholm. I dag har behovet av insatser från det nationella bombskyddet ökat över hela landet. Med detta följer ett behov av att kunna transportera tung utrustning och explosiva varor till olika platser. Ett alternativ är att förhandslagra och basera brandutrustning på flera platser i landet på liknande sätt som MSB gjort för att minska transportbehovet av utrustning och därigenom effektivisera skogsbrandsbekämpningen.

Polisens organisation har förändrats i grunden sedan 2013 och specialistkompetenser finns, som antytts, i dag på allt fler platser. Ett ökat behov av en specialistförmåga för att möta upplopp har legat till grund för en framväxt och spridning av NFO med s.k. SPT-förmåga inom Polismyndigheten. På samma sätt har NIK vuxit fram med geografisk spridning för att möta de allt svårare polisiära uppgifter som följer med det försämrade säkerhetsläget. NI utgör dock alltjämt en unik resurs och har sin basering på Sörentorp (Solna).

I regeringens nationella strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism (skr. 2023/24:56) beskrivs att NI är Sveriges yttersta polisiära resurs för att hantera situationer som är så allvarliga, ovanliga, eller riskabla att de inte går att hantera inom den vanliga polisverksamheten. NI behöver enligt strategin vara på plats så snabbt som möjligt. I strategin konstateras emellertid att det är poliser i yttre tjänst som först kommer att ingripa och bemöta ett terroristattentat. Andra som uppges vara på plats i det allra första läget för att vidta åtgärder är t.ex. ordningsvakter och skolpersonal. På regional nivå finns även regionala insatsgrupper som består av poliser med särskild utbildning. I strategin betonas att tidsaspekten är kritisk. Den grundläggande taktiska förmågan hos polismän i yttre tjänst uppges vara avgörande för möjligheterna att initialt hantera ett terroristattentat. Att vanliga poliser i yttre tjänst har rutiner för hur de ska agera under pågående dödligt våld framhålls i strategin i likhet med vad som lyfts fram i utvärderingen av de norska erfarenheterna från terroristattentaten den 22 juli 2011.

och Tromsö efter 5–6 timmar. Detta har bedömts vara ett orimligt tidsspann vid pågående dödligt våld eller liknande situationer med t.ex. stor fara för människors liv (Beredskapsavdelningen vid norska Politidirektoratet, *Presentation av den norska polisens helikopterutredning*, inkommen den 30 april 2024).

Hur Polismyndigheten och Säkerhetspolisen organiserar sig och planerar insatser påverkar alltså behovet av snabba transporter.

Tidsvinster

När helikoptertransporter kan användas och ge tidsvinster och mervärden i relation till marktransporter vid insatser beror huvudsakligen på tre saker:

- väderförhållanden eller lufthot som kan förhindra helikopterflygningar helt,²²⁹
- om helikoptern och den resurs som ska transporteras är sam-baserade eller om det krävs extra framkörningstid och
- teknisk mertid för start som okvalificerade marktransporter saknar.

Lufthot kan beskrivas som ett hinder mot att flyga säkert och behöver inte vara av antagonistisk natur. Exempelvis kan det t.ex. bero både på att ett antal hobbyflygare opererar drönare över ett område eller på att flera gärningsmän med automatvapen finns i området. Kring den senare typen av antagonistiska hot har utredningen erfarit att även militära helikoptrar har viss sårbarhet mot finkalibrig eld som man inte bör bortse från. Hur stort lufthotet är mot helikoptrar har, enligt vad utredningen erfarit, inte bara stor påverkan på om det är möjligt att använda helikoptrar vid en insats, utan även i fråga om vilken typ av helikopter som kan användas. Vi bedömer dock att såväl enkla som kvalificerade helikoptertransporter i en miljö med visst antagonistiskt lufthot kan bli aktuella vid polisiära helikoptertransporter.

Om en central utgångspunkt ska vara att rätt resurs ska komma på plats så snabbt som möjligt blir det extra viktigt att analysera de möjliga tidsvinsterna. Efter att ha studerat samtliga prio-ett-larm under perioden 2018–2022 konstaterade den norska polishelikopter-

²²⁹ Utredningen har erfarit att väderförhållanden kan förhindra användning av helikopter vid cirka 10–20 procent av larmen inom såväl sjöräddning som vid Försvarsmaktens helikopter-verksamhet. (Sjöfartsverket, *Sjöfartsverkets ledtider och väderpåverkan vid flygningar*, inkom-men den 2 september 2024).

utredningen att det alltid har gått snabbare med bil än med helikopter på sträckor som varit 20 kilometer eller kortare.²³⁰

Tidsvinsterna med helikopter uppstår vid kortare avstånd i Norge än i Sverige eftersom svensk polis inte är sambaserad med någon helikopterflygplats och helikoptrarna, utöver teknisk mertid för start, även behöver en framkörningstid. För Försvarsmakten är framkörningstiden cirka 50 minuter från Malmén i Linköping till Sörentorp och från Arlanda är framkörningstiden strax under 10 minuter. Oavsett vilken beredskapstiden är blir det svårare för helikoptrar att bidra till kortare responstider vid larm eftersom det utöver teknisk mertid för start även tillkommer mer eller mindre betydande framkörningstider. Som vi tidigare har angett har Polismyndigheten uppgett att den långa framkörningstiden för Försvarsmakten har bidragit till att de militära helikoptrarna inte efterfrågas för polisiära insatser i någon högre grad.

Som nämns i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism kommer polismän i yttre tjänst att initialt tvingas hantera terroristattentat. Såväl utredningens scenarier som den norska polishelikopterutredningen visar att en central nationell resurs – även med helikopter under optimala förhållanden – vanligen har längre responstid än många kringliggande markburna resurser. Baserat på den norska polisens studier av prio-ett-larm och jämförelser i tidsåtgång mellan helikoptertransport och markburen transport (och med tillägg för extra tid för helikopterbasering på Arlanda) kan konstateras att tidsvinster under svenska förhållanden kan uppstå först på väsentligt längre sträckor än 20 kilometer. Om NI skulle vara baserad tillsammans med en helikopterflygplats bör dock ett helikoptersystem i stället kunna ge tidsvinster redan vid sträckor på 20 kilometer precis som i Norge.

Med myndigheternas definition inkluderar de enkla transporterna även transporter för att nå en plats som är i princip otillgänglig för marktransport, t.ex. en färja eller den svenska fjällvärlden under sommarhalvåret. För polisflygets egna lätta helikoptrar är ett sådant exempel fjällräddning.²³¹ När det gäller helikoptertransporter av exempelvis skadade inom ramen för fjällräddningen finns en stu-

²³⁰ Norges Politidirektorat, *Redogörelse för Norska polisens responstider 2023*, inkommen den 22 maj 2024.

²³¹ Polisens fjällräddning omfattar cirka 400 uppdragsanställda fjällräddare placerade på ett 30-tal orter. Vid förflyttning används såväl privata civila helikoptertjänster upphandlade enligt ramavtal som Polismyndighetens egna helikoptrar.

die som avser perioden 2018–2022.²³² Under perioden finns dokumenterat 1 543 fjällräddningsuppdrag totalt, varav 913 krävde helikoptertransport. För huvuddelen av uppdragen krävdes bara en helikopter, men för en mindre andel krävdes flera helikoptrar. Polismyndigheten har ansvar för fjällräddningen enligt LSO och polis-helikopter användes vid 20 procent av helikopterinsatserna. Vid 28 procent av fallen genomfördes fjällräddningens helikoptertransporter i stället av ambulanshelikopter och vid 15 procent av privat helikopteraktör.²³³ För den aktuella perioden har fjällräddningen registrerat totalt 39 dödsfall och 37 tillfällen med risk för skadeutfall där antalet skadade översteg de fyra personer som fjällräddningen har förmåga att transportera.²³⁴ Polismyndighetens små helikoptrar är inte certifierade för sjuktransporter och helikoptertransportförmågan bedöms inte fullt ut motsvara behoven vad avser exempelvis konfiguration och storlek.

Det svenska NIK-systemet bygger på att det finns en polisiär grundförmåga samt viss insatsförmåga över tid i samtliga polisregioner. I storstadsregionerna finns även förstärkt insatsförmåga för att möta de utökade behov som finns där. Utöver detta finns en nationell förmåga där vissa specifika förmågor endast återfinns hos NI. Enligt Polismyndigheten är denna uppbyggnad delvis baserad på att dessa typfall inträffar sällan och att förmågan ofta är mycket kostnadsdrivande att upprätthålla.

Utredningen har inte i uppgift att utvärdera vilka oönskade händelser eller typfall som kan hanteras initialt (eller helt) med en polisiär grundförmåga eller med en förstärkt insatsförmåga eller vilka sällanhändelser som kräver de förmågor som endast finns hos NI. Vi har utgått från Polismyndighetens bedömning att NI, med sin unika förmåga att hantera vissa sällanhändelser, har behov av såväl enkla som avancerade helikoptertransporter. Hur stort behovet är och vilka beredskapstider som krävs kan inte preciseras utgående från de scenarier utredningen arbetat med eller det underlag som framkommit hittills. Med utgångspunkt i det begränsade antal sce-

²³² Westman A., Björnstig J., *A retrospective analysis of mission reports in the national Swedish Police Registry on mountain rescue 2018-2022: here be snowmobiles*. Scand J Trauma Resusc Emerg Med. 2024 Apr 25;32(1):36. doi: 10.1186/s13049-024-01210-4.

²³³ Norska helikoptrar och Sjöfartsverkets helikoptrar står för resterande helikopterinsatser i fjällräddningen.

²³⁴ I studien benämns skadeutfall som överstiger fjällräddningens kapacitet att hantera som massskadeutfall (MCI). På grund av bl.a. att helikoptrarna är små går den gränsen redan vid fem personer.

narier som utredningen har uppdaterat har olika alternativa transportmöjligheter beaktats där var och en ger olika responstid. Vidare har de lufthot som i olika situationer skulle kunna utgöra ett hinder för helikoptrar belysts tillsammans med de planeringstider som ökar i takt med en situations komplexitet.

För Säkerhetspolisens del uppger myndigheten att de i planeringsarbetet beaktar flera alternativa transportmöjligheter (bil, båt, helikopter etc.) utifrån bl.a. geografisk plats och tidsperspektiv i syfte att uppnå ett så effektivt insatsresultat som möjligt. Utredningen har erfarit att det även kan inkludera andra typer av stöd eller transporter från Försvarsmakten. Vi bedömer därför att det stöd Säkerhetspolisen behöver i nuläget inte är dimensionerande i bemärkelsen att det skulle kräva att Försvarsmakten står i särskild beredskap utöver myndighetens egen grundoperativa beredskap.

Myndigheternas definitioner av transportbehov

Vi väljer att beskriva polisens behov av helikoptertransporter med utgångspunkt i de två separata kategorier som Polismyndigheten och Försvarsmakten själva har tagit fram – *enkla transporter* och *avancerade transporter*.

Enkla transporter kan definieras som transporter då man i princip inte är beroende av speciella flygprofiler utan bara vill utnyttja det faktum att helikoptrar har en högre medelhastighet än markburen transport tillsammans med fördelen att fågelvägen alltid är den kortaste mellan två punkter.

Myndigheternas gemensamma definition av *avancerade helikoptertransporter* är att de omfattar en kvalificerad flygprofil där rep används för att lämna helikoptrarna, dvs. fastrope eller repellering. (Vinschning är ytterligare en kvalificerad flygprofil med rep.)

Både enkla och avancerade transporter kan avse såväl brottsbekämpande insatser som insatser enligt LSO. Myndigheterna har i sin definition angett att en avancerad transport inte är att likställa med en *taktisk insats*. En taktisk insats är en insats som sker med antingen enkla eller avancerade transporter och där militär personal utövar våld. De taktiska insatserna är alltså inte avgränsade till att Försvarsmakten lämnar stöd med själva helikoptertransporten. En taktisk insats genomförs med samövade helikopterburna resurser

från Polismyndigheten och Försvarsmakten (NI och specialförbanden) där även militär personal har befogenhet att utöva våld och tvång. Endast de taktiska insatserna omfattar, enligt myndigheternas nuvarande definition, stöd till polisiära insatser vid terrorismbekämpning, dvs. stöd enligt stödlagen.

Det brottsbekämpande uppdraget kan kräva att vissa specialistresurser, som exempelvis det nationella bombskyddet eller NI, transporterar sig en längre sträcka. Av det myndighetsgemensamma underlaget framgår att de enkla transporterna, som exempelvis patrulltransporter, till sin omfattning utgör ungefär 90 procent av transportbehovet.²³⁵ De scenarier som utredningen arbetat med där vi jämfört enkel helikoptertransport med andra transportmöjligheter har varit:

- incidenter på högsäkerhetsfängelserna i Södertälje, Kumla och Härnösand,
- incident på något av kärnkraftverken i Forsmark eller Oskarshamn,
- pågående dödligt våld med två gärningsmän med automatvapen i Visby,
- evakueringsuppdrag i Stockholm och
- tillslag mot gård med beväpnade gärningsmän på två olika geografiska platser.

Avancerade transporter och kvalificerade flygprofiler

Avancerade transporter kan som nämnts gälla både brottsbekämpande uppdrag och uppdrag enligt LSO. Oavsett vilket ställer de avancerade transporterna kostnadsdrivande och omfattande krav bl.a. på särskild utbildning och omfattande övning av både helikopterpiloter och den helikopterburna resursen. (Inom Polismyndigheten kan endast NI använda de avancerade transporterna som innebär att man lämnar helikoptern via rep). Det är även fråga om avancerade transporter, enligt myndigheternas gemensamma defi-

²³⁵ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens och Polismyndighetens gemensamma definitioner av helikoptertransporter*, inkommen den 19 december 2024.

nition, när vinschning²³⁶ används vid helikopterburen sjö- och flygräddning vid Sjöfartsverket.

Försvarsmakten uppges ha lämnat stöd med helikoptertransport till polisen vid skarpa insatser där urlastning skett med rep (dvs. avancerad transport) vid två tillfällen, i november 2022 och januari 2025. Insatserna har dock inte skett i en hotfull miljö.

På samma sätt som för all annan helikoptertransport finns även begränsningar för transporter som förutsätter en kvalificerad flygprofil där man måste kunna hantera rep (t.ex. repellering) i fråga om tidsvinster och flygsäkerhetsmässiga eller vädermässiga hinder för att lyfta. Den stora skillnaden är dock att marktransport inte är ett alternativ om behovet exempelvis är att repellera ner på ett tak. Givet att helikoptersystem har vädermässiga begränsningar är det naturligtvis rimligt att dessutom ha en alternativ planering som inte är beroende av helikoptertransport. Den behovsredovisning utredningen fått från Säkerhetspolisen med en taktisk planering för olika alternativa fordon och färdmedel kan, utöver situationer i kris, höjd beredskap eller krig, minska behovet eller beroendet av helikoptertransporter.

Helikoptertransporter och antagonistiska hot i fred

Så länge en transport inte förutsätter en kvalificerad flygprofil hos piloten (urlastning via rep) så utgör den enligt myndigheternas definition en enkel transport, även om den sker i en hotfull miljö. Att kunna hantera en hotfull miljö vid en inflygning i fred kan möjligen beskrivas som en breddkompetens hos Försvarsmaktens helikopterpiloter. Den är dock inte lika utbildningskrävande som den smalare spetskompetens med kvalificerade flygprofiler som krävs vid avancerade transporter. När det gäller Sjöfartsverkets piloter har de inte kompetens eller vana att hantera hotfulla miljöer under sina flygningar. Däremot har alla piloter en kvalificerad flygprofil som medger urlastning via vajer (vinschning).

Som konstaterats ovan finns det även lufthot som är av sådan karaktär att en helikopter inte alls kan flyga in i ett visst område. Lufthot kan som sagt utgöra något av ett flygsäkerhetsmässigt

²³⁶ Med detta avses att räddningspersonal tar sig ner via vajer på cirka två minuter per person från en hovrande helikopter för att undsätta personer på platser där det inte går att landa.

hinder. De luftshot som beskrivits som det mest vanligen förekommande i fred är obemannade luftfarkoster. Dessa farkoster kan helt förhindra såväl civila som militära helikoptrar med patrulltransport att flyga fram till sitt mål.

Hur luftshotet skulle kunna påverka helikoptertransporter i krig beskrivs nedan i avsnitt 7.12.6.

Beredskapskrav och behov

I promemorian *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltunga helikopterkapacitet* föreslogs att beredskapstiden för den medeltunga helikoptern som lämnar stöd åt polisen skulle vara 15 minuter under årets alla dagar, dygnet runt.²³⁷ När det gäller beredskap har utredningen erfarit att NI har samma syn på beredskapstider för Försvarsmaktens stöd som redovisades 2013 och som låg till grund för promemorians förslag. Utredningen kan konstatera att varken nationella bombskyddets eller Säkerhetspolisens behov av helikoptertransporter under fredstid är tidskritiska på samma sätt som för NI och att de därför inte ställer lika höga krav på beredskap. Den mest tidskritiska fasen uppges vara att spärra av ett område efter att explosiva varor påträffats på en plats, men kräver vanligtvis inte nationella bombskyddets närvaro. Säkerhetspolisen har, som nämnts tidigare, uppgett att myndigheten under normala omständigheter har ett planeringsbart behov vilket därmed bör kunna tillgodoses inom ramen för Försvarsmaktens grundoperativa beredskap.

När det gäller helikoptrar i beredskap för fjällräddning har Polismyndigheten en beredskapstid på en timme, och myndigheten har endast beredskap under en del av dygnet, under en del av året. Under vissa omständigheter kan fjällräddningshelikoptrarna givetvis starta inom kortare tid än den fastställda beredskapstiden. Polismyndigheten har emellertid inte redovisat något behov av att få ytterligare förmåga till helikoptertransporter för sitt fjällräddningsuppdrag. Vi anser dock att det kan finnas skäl att se över huruvida Polismyndigheten bör ha resurser för att hålla beredskap och hantera en större andel av de helikopteruppdragen inom fjällräddningen än de 20 procent som myndigheten hanterat under perioden 2018–2022.

²³⁷ Fö2013:A.

Polisens behovsbedömning

Polismyndigheten anser att NI har behov av både enkla transporter, där i- och urlastning av personal och materiel sker genom att helikoptern landar alternativt hovrar och genomför detta utan rep, och avancerade transporter där rep används. De båda transportkategorierna behöver dessutom omfatta möjligheten att kunna flyga i situationer där hot kan förekomma. Därutöver har Polismyndigheten betonat behovet av att kunna genomföra helikopterburna taktiska insatser tillsammans med Försvarsmakten. Polismyndigheten har till utredningen uppgett att det bör uppdras åt myndigheten att undersöka om det behov som NI har på kort sikt kan lösas genom att myndigheten anskaffar ett begagnat medeltungt helikoptersystem med tillräcklig prestanda i avvaktan på en långsiktig lösning (se avsnitt 7.12.2). Helikoptrarna bör enligt Polismyndigheten baseras så nära NI som möjligt.

Polismyndigheten uppger att man med utgångspunkt i en behovsinventering från 2020 har gjort en enklare förstudie för att beskriva behovet av ett nytt och tyngre helikoptersystem. Polisflyget har inlett ett arbete med att identifiera vilka system som finns tillgängliga på marknaden och inom myndigheten undersöker man samtidigt inköps- och finansieringsalternativ. Polismyndigheten uppger att ett eget tyngre system kan dimensioneras för att ge stöd även åt MSB, t.ex. vid skogsbränder.

Säkerhetspolisen uppger att man har behov av helikoptertransport av personal (polisiär insatsresurs och utredningsresurser) för insatser som i stor utsträckning kan planeras men som i ett fåtal fall har begärts med så kort varsel som ett par timmar. Som en del av myndighetens planeringsarbete beaktas även flera alternativa transportmöjligheter (bil, båt etc.) utifrån bl.a. geografisk plats och tidsperspektiv i syfte att uppnå ett så effektivt insatsresultat som möjligt. Säkerhetspolisen bedömer därför att man i nuläget inte har behov av någon annan geografisk lokalisering än dagens eller en annan yttäckning än den som finns i dag i fråga om helikoptertransporter. Behovet kan enligt myndigheten dock komma att närma sig Polismyndighetens behov i händelse av ett ytterligare försämrat säkerhetsläge.

7.12.2 Nuvarande ordning möter inte polisens behov och är inte ändamålsenligt

Utredningens bedömningar: Det tycks inte finnas resursmässiga förutsättningar för Försvarsmakten att på ett tillfredsställande sätt upprätthålla beredskap åt polisen och samtidigt lösa Försvarsmaktens huvuduppgifter vad avser förbandsverksamhet och internationella insatser.

Dagens helikopterresurser vid Polismyndigheten och Försvarsmakten och den nuvarande ordningen möter inte polisens behov av transporter och är inte heller ändamålsenlig för det samlade resursutnyttjandet av statens helikopterresurser. Begränsningarna att upprätthålla den resurskrävande beredskapen förhindrar dock inte en väsentlig utökning av planerade insatser med helikopter.

Polisiära resurser i dag

Eftersom de svenska polishelikoptrarna (nio Bell 429), givet sin storlek, i princip saknar transportförmåga finns det inga uppgifter om hur det svenska polisflyget fördelar sina uppgifter mellan olika uppdrag, inkluderandes transporter. Ett antagande skulle kunna vara att de polisiära behoven i Sverige skulle fördela sig på liknande sätt som helikopterverksamheten hos ett land som både har helikoptersystem med både transportförmåga och sensorbärande förmåga. I sådana fall kan cirka hälften av uppdragen avse eftersök av försvunna, en fjärdedel eftersök av misstänkta och cirka 10 procent vardera trafikövervakning och persontransporter.²³⁸

För enkla helikoptertransporter av bombtekniker med utrustning, NI eller andra specialistkompetenser måste svensk polis i första hand förlita sig på Försvarsmaktens helikopterstöd. Polismyndigheten uppger att den långa framkörningstiden för Försvarsmakten i kombination med de nu gällande beredskapstiderna har bidragit till att de militära helikoptrarna inte efterfrågas för polisiära insatser i någon högre grad.

²³⁸ I Norge utgör 55 procent eftersök av försvunna personer, 24 procent eftersök av misstänkta samt 9 procent trafikövervakning och 11 procent transporter.

Även när det gäller avancerade helikoptertransporter, som krävs antingen för fjällräddning i väglöst land eller där NI är beroende av flygprofiler för i- och urlastning med rep, är Polismyndigheten i allt väsentligt beroende av andra aktörers helikoptrar.

Försvarsmaktens resurser och helikopterstöd

Stöd till polisen med transport i medeltung helikopter organiserades som en dimensionerande uppgift för Försvarsmakten (dvs. med krav på beredskap, planering och övning som går utöver Försvarsmaktens behov) när regeringen beslutade om helikopterförordningen vilket vi beskriver i avsnitt 7.5.3. Försvarsmakten kompenenserades delvis för de ökade kostnaderna. Beredskapen har kommit att regleras i avtal mellan myndigheterna, men på en väsentligt lägre ambitionsnivå än den på 15 minuter som föreslogs 2013. Innebörden av beredskapen enligt helikopterförordningen är att en helikopter behöver vara fulltankad och förberedd att lyfta om behov uppstår hos polisen. Som tidigare nämnts avser förordningen helikoptertransporter som är av större vikt för genomförandet av polisiära insatser och får inte avse stöd som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

Under 2023 har polisen begärt och beviljats stöd med helikoptertransporter enligt helikopterförordningen vid ett tillfälle. Under 2024 inkom inte någon begäran om stöd till skarpa insatser enligt förordningen, varför något sådant stöd inte heller lämnades.²³⁹

När en helikopter står i beredskap begränsas Försvarsmaktens helikopterpiloter och övrig stödpersonal i sina möjligheter att delta i annan verksamhet som t.ex. övnings- eller utbildningsverksamhet. Vid längre beredskapstider, t.ex. två timmar eller mer, finns dock möjlighet för personalen att under vissa förutsättningar delta vid övningar eller annan verksamhet som äger rum nära den helikopter som står i beredskap.

²³⁹ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning*, s. 48.

Inom ramen för Försvarsmaktens grundoperationsplanering fastställs beredskapen för helikopterförbanden.²⁴⁰ De helikoptrar som står i Försvarsmaktens grundoperationsberedskap får även nyttjas för stöd till samhället med de ramar som dagens olika regelverk sätter. Grundoperationsberedskapen anpassas däremot inte specifikt utifrån andra verksamheters behov (eftersom dessa inte får vara dimensionerande för Försvarsmakten). Även dessa helikoptrar kan nyttjas för stöd till Polismyndigheten. Begränsningen i stödförordningen om att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att de kommer till skada leder dock till att dessa möjligheter begränsas. Polisen är mottagare av cirka 60 procent av det stöd Försvarsmakten lämnar enligt stödförordningen. Det finns dock ingen redovisning av hur många insatser som avser helikoptertransporter åt Polismyndigheten.

Försvarsmakten lämnade även helikopterstöd enligt LSO vid tre tillfällen under 2023 (motsvarande cirka 13 timmar).²⁴¹ När Polismyndigheten begär stöd enligt LSO eller stödförordningen tillfrågas myndigheten om stödet kan lämnas med de helikoptrar som står i beredskap enligt helikopterförordningen. Polismyndigheten avgör om det är möjligt att sänka beredskapen med dessa helikoptrar eller om Försvarsmakten i stället bör använda de helikoptrar som står i grundoperationsberedskap.

I budgetpropositionen för 2014 redovisade regeringen för riksdagen att den nya uppgiften med transportstöd till polisen skulle komma att påverka den dåvarande helikopterbataljonens utrymme att genomföra andra insatser.²⁴² I promemorian *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet* bedömdes att det inte gick att upprätthålla beredskap för transportstöd åt polisen och samtidigt tillgodose Försvarsmaktens eget behov av medeltung helikopter för medicinsk evakuering. En förutsättning för stödet var att åtaganden vid internationella insatser som ställde krav på medicinsk evakuering upphörde. En beredskapstid på 15 minuter bedömdes förutsätta att Försvarsmakten utökade

²⁴⁰ Grundoperationsplaneringen omfattar en fullständig planering för bl.a. höjning av beredskap, aktivering, mobilisering, utgångsgruppering och uppgifter i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall. Grundoperationsplaneringen består av en grundoperationsplan och en grundplan för aktivering och mobilisering.

²⁴¹ Försvarsmakten, *Detaljerad redovisning av Försvarsmaktens stöd till samhället och speciellt helikoptertransport till polis*, inkommen den 24 september 2024.

²⁴² Prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.2.4.1.

sina personalvolymen och gick över till en arbetstidsmodell som skulle påverka andra uppgifter. Konsekvenserna för helikopterbataljonens övriga militära förmåga bedömdes bli omfattande, t.ex. förmågan att bistå specialförbanden.

Den beredskap om 15 minuter, dygnet runt, året om, som Polismyndigheten önskar kräver minst tre helikoptrar och minst åtta besättningar för att kunna hålla en helikopter i beredskap. Bland annat utgör de tillåtna arbetstiderna en begränsning som följer av flygsäkerhetsskäl. Försvarsmakten uppger att den samlade resursåtgången för den beredskap som Polismyndigheten önskar åt NI utgör skäl till att myndigheten inte levererar så hög beredskap.

Fortsatt inriktning och dimensionering av stödet från Försvarsmakten

I relation till de antaganden om numerärer som gjordes i promemorian *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet* kan Försvarsmaktens flotta med medeltunga helikoptrar komma att halveras på kort sikt. Därefter kommer antalet medeltunga helikoptrar att nästan nå upp till det 30-tal som låg till grund för promemorians förslag om dimensionering och beredskapstider för stödet till polisen. Hur ombeväpningen²⁴³ är planerad och hur en utfasning ser ut för det markoperativa systemet av helikopter 14 har regeringen inte redovisat i budgetpropositionen för 2024. Däremot redovisar regeringen att helikopter 14 har haft fortsatta utmaningar med flygtidsproduktion, vilket fått direkta effekter på den flygoperativa förmågan för helikopterflottan.²⁴⁴ Det låga flygtidsuttaget minskar Försvarsmaktens sammanbundna tillgång till medeltung helikopter och påverkar således både den egna verksamheten som förutsättningarna att lämna stöd till andra.

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* framhåller regeringen vikten av att Sverige fortsatt deltar i fredsfrämjande insatser inom ramen för internationella organisationer och i andra koalitioner.²⁴⁵ Sådana insatser kan även fortsättningsvis ställa krav på medicinsk evakuering för Försvarsmaktens räkning. Av propositionen fram-

²⁴³ Med ombeväpning avses utfasning av ett system och införande av ett annat ersättnings-system.

²⁴⁴ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.3.3.

²⁴⁵ Prop. 2024/25:34 s. 48.

går även att Sverige ska inordnas fullt ut i Natos regionala planering, vilket får operativa konsekvenser. Nato har presenterat ett utkast till alliansens samlade nya förmågemål. Enligt regeringen innebär dessa en kraftig ambitionshöjning av militär förmåga inom alliansen. Målen kommer att beslutas i oktober 2025.²⁴⁶ I propositionen redovisas att Sveriges ambition att delta i internationella insatser kvarstår och de medel som anslogs för Försvarsmaktens insatser internationellt 2025 höjdes till cirka 2,8 miljarder kronor jämfört med 1,7 miljarder kronor för 2024.²⁴⁷ Den resursbegränsning som tidigare utredning pekat på till följd av kravet på att upprätthålla beredskap åt polisen och samtidigt ha förmåga till medicinsk evakuering vid internationella insatser kvarstår därmed.

Dimensionerande krav med otillräckliga resurser

Vi ser inte skäl att göra någon annan bedömning än den som gjordes 2013 i fråga om resursåtgång för att hålla hög beredskap och de negativa konsekvenser det får för Försvarsmaktens verksamhet. För att dagens militära helikopterresurser ska kunna möta Polismyndighetens krav bedömer vi att vissa militära uppgifter antingen bör tas bort, en fråga som inte omfattas av utredningens mandat, eller att helikopterflottillen bör få utökade resurser. Ett annat alternativ skulle vara att Polismyndighetens beredskapskrav sänks till en nivå där de kan tillgodoses med befintliga resurser. Det saknas dock tillräckligt underlag för att förorda något av de senare alternativen och underbygga ett förslag med data.

Sammanfattningsvis tycks det inte finnas resursmässiga förutsättningar för Försvarsmakten att på ett tillfredsställande sätt upprätthålla beredskap åt polisen och samtidigt lösa de uppgifter som åligger Försvarsmakten. Samtidigt som begränsningar finns när det gäller att hantera den mycket resurskrävande beredskapen vill vi understryka att det inte hindrar en väsentlig utökning av planerade insatser med helikopter. Beredskapen är, som vi tidigare redogjort för, mycket resurskrävande. Att bistå med helikoptertransportstöd vid *planerade* skarpa insatser kan däremot inte sägas vara en resurskrävande uppgift för Försvarsmakten. Under 2023 lämnades sådant

²⁴⁶ Prop. 2024/25:34 s. 14.

²⁴⁷ Prop. 2024/25:1, bet. 2024/25:FöU1, rskr. 2024/25:79.

stöd vid ett tillfälle enligt helikopterförordningen. Ett väsentligt högre antal planerade insatser bör kunna genomföras på ett sådant sätt att undanträngningseffekter eller annan negativ påverkan på Försvarsmaktens ordinarie verksamhet kan undvikas. Dagens helikopterresurser vid Polismyndigheten och Försvarsmakten och den nuvarande ordningen bedöms inte möta polisens behov av transporter och är inte heller ändamålsenlig för det samlade resursutnyttjandet av statens helikopterresurser. Oavsett en tidigareläggning av anskaffningen av nästa generations polishelikoptrar, innebär det en inte obetydlig tidsutdräkt innan ett nytt helikoptersystem kan vara operativt. Mot den bakgrunden har Polismyndigheten uttryckt önskemål att det bör uppdras åt myndigheten att undersöka om behovet på kort sikt kan lösas genom att myndigheten anskaffar ett begagnat medeltungt helikoptersystem med tillräcklig prestanda i avvaktan på en långsiktig lösning.

7.12.3 Betydande ledtider för att öka helikopterförmågan

Utredningens bedömningar: Det är en omfattande och tidskrävande process att vidta nödvändiga åtgärder för att sambasera polisiära resurser med en helikopterflygplats och rekrytera och utbilda tillräckliga personal- och underhållsresurser för att uppnå tillgänglighet och ha förmåga att hålla beredskap. Dessa åtgärder behöver föregås av en grundlig kartläggning av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens samlade behov vilket också är en nödvändig grund för de kravspecifikationer som krävs vid en anskaffning av ett nytt helikoptersystem. Detta är en nödvändig förutsättning för att möjligheterna till en långsiktig lösning, som är samhällsekonomiskt försvarbar och som kan ge ett mer ändamålsenligt samlat resursutnyttjande med andra aktörer, ska kunna värderas.

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i uppdrag att analysera det samlade behovet av helikoptrar för polisiära uppgifter som polisen har från och med 2030.

Lokalisering

Som den norska polishelikopterutredningen har visat, liksom promemorian *Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen med medeltung helikopterkapacitet* och de scenariobaserade överväganden vår utredning har gjort, är det av avgörande betydelse att de polisiära resurser som ska transporteras tidskritiskt sambaseras med helikopterna. Med andra ord går det inte att på ett effektivt sätt utnyttja helikoptertransporter utan att ta hänsyn till lokalisering och infrastrukturfrågor. Som vi beskrivit i avsnitt 7.12.1 är sambasering en förutsättning för att helikoptertransporter ska kunna ge tidsvinster på sträckor som är 20 kilometer eller längre.

Även för att kunna utnyttja ett helikoptersystem utan omfattande begränsningar vad avser tillåtet antal flygrörelser eller framkörningstider behöver helikoptrarna och den helikopterburna resursen finnas sambaserade vid en helikopterflygplats. Vi delar bedömningen i nämnda promemoria om att Sörentorp bara kan användas som tillfällig start- och landningsplats vid enstaka tillfällen eftersom området saknar helikopterflygplats. Att planera för, besluta om och bygga sådan infrastruktur bedöms kräva ett antal år.

När det gäller ledtiderna för att etablera en helikopterflygplats bedömer Fortifikationsverket att den ungefärliga tiden för verkets del blir cirka 36 månader från det att ett tydligt behovsunderlag är framtaget och ett investeringsavtal är undertecknat. Detta inkluderar preliminärt tiden för en bygglovsansökan, men exkluderar tiden för att ansöka om godkännande från Transportstyrelsen och miljötillstånd som det ankommer på verksamhetsutnyttjaren att ansöka om.²⁴⁸

Tillgänglighet, underhåll och godkännanden

Som utredningen beskrivit i avsnitt 7.3 om underhåll, tillgänglighet och beredskap är tillgängligheten i helikoptersystem inte bara beroende av de flygande besättningarna utan i allra högsta grad även av den markbaserade tekniska personalen och ändamålsenliga underhållslösningar. Tillgänglighet är den tid då det är tekniskt möjligt att flyga med helikoptern, dvs. i princip den tid när helikoptern inte

²⁴⁸ Fortifikationsverket, *Fortifikationsverkets kostnadsbedömning för att inrätta flygplats på Sörentorp åt Polismyndigheten*, inkommen den 22 oktober 2024.

kräver underhåll. Utredningen har erfarit att det krävs 3–6 timmars underhåll per flygtimme. Att skapa en förstärkt förmåga till helikoptertransporter förutsätter därför att ett nytt helikoptersystem också följs av en ändamålsenlig underhållslösning.

Oavsett om polisen skulle köpa eller hyra (leasa) ett nytt helikoptersystem eller ett begagnat (t.ex. en civil konfiguration av Black Hawk) finns strikta regler kring modifieringar, underhåll och reparationer. Ledtiderna för en upphandling består delvis i att definiera tillgänglighetskrav mot en säljare som tar ansvar för att leverera en underhållslösning och att utbilda certifierade tekniker mot det helikoptersystem man köper eller att själv bygga upp en underhållsorganisation och utbilda och certifiera tekniker.

När det gäller godkännanden får ett helikoptersystem som endast har ett amerikanskt typcertifikat inte användas direkt i Europa. Möjligheterna att få ett nationellt godkännande försvaras om helikoptern inte är EASA-godkänd vilket ger ökade ledtider samt eventuella utmaningar att skapa en kostnadseffektiv underhållsorganisation för ett helikoptersystem som man är en unik användare av. Handläggningstid gällande certifiering av ett luftfartyg som inte uppfyller kraven i ICAO Annex 8 och som saknar ett EASA typcertifikat (TC) beräknar Transportstyrelsen till minst 1,5 år.²⁴⁹ Oavsett om Polismyndigheten skulle anskaffa eller hyra helikoptrar (genom leasingavtal) krävs beslut om villkoren för den luftfart för statsändamål som myndigheten har i uppgift att bedriva. För ett etablerat och i Europa godkänt helikoptersystem bedöms själva godkännandeprocessen ta cirka sex månader.

Utredningen har när det gäller upphandlingsprocesserna erfarit att hyra av helikoptrar eventuellt kan ta något kortare tid än inköp. MSB som köper tjänsten skogsbrandsläckning med skopande flygplan från företaget Saab Group behövde cirka ett år för att analysera sina behov och nödvändiga tekniska villkor samt för att precisera kravspecifikationer och affärsrättsliga villkor för upphandlingen. Efter en offentlig upphandling tillhandahåller företaget skopande brandbekämpningsflyg samt besättning och logistik. (Skopande flygplan är en mycket liten marknad och upphandlingen överklagades inte vilket bidrog till den korta processen.)

²⁴⁹ Dessa förutsättningar skulle exempelvis gälla en civil konfiguration av Black Hawk.

Eftersom helikoptersystem är mycket underhållskrävande finns det en betydande skillnad mellan hur många helikoptrar en organisation behöver ha tillgång till och hur många som behöver anskaffas. Att endast anskaffa två helikoptrar av en modell förutsätter att man kan tolerera en mycket låg tillgänglighet.

Personalresurser och beredskap

Polismyndigheten önskar få egen rådighet över transportförmågan och därigenom kunna möta NI:s beredskapskrav på ett bättre sätt än vad som medges med Försvarsmaktens helikoptrar i dag. En dygnetruntberedskap med medeltung helikopter skulle enligt Försvarsmakten kräva två besättningar där var och en av dem består av två piloter samt ytterligare minst tre personer. På årsbasis skulle dessa beredskapstider leda till ett behov av minst åtta helikopterbesättningar för att klara arbetstidsregler för anställd personal. I dessa avseenden bedömer utredningen att de fredstida arbetstidsreglerna och flygsäkerhetskraven hos Försvarsmakten liknar de för civil luftfart i tillräckligt hög grad för att kunna ge en indikation om vilka ytterligare personalvolymerna som kommer att behöva finnas hos polisflyget.

Polismyndigheten har redovisat att myndigheten har för få helikopterbesättningar för att kunna utöka helikopterberedskapen för fjällräddning som i dagsläget bara gäller under en del av året, en del av dygnet och med en beredskapstid på en timme.²⁵⁰ Utöver uppdrag som följer av annan brottsbekämpande helikopterverksamhet, fjällräddning och eftersök av försvunna personer skulle Polismyndigheten med så högt satta krav på beredskap (15 minuter) behöva höja sina rekryterings- och utbildningsmål vid polisflyget med 8–9 helikopterbesättningar, dvs. mellan 16 och 18 piloter, för att kunna bemanna den egna transportförmågan.

De mest kvalificerade piloterna riskerar att tappa kompetens för kvalificerade flygprofiler när de utgör beredskap för sällanhändelser. För att minska den risken behöver de bytas ut och genomföra flygtränning och övning i aktuella flygprofiler. För att möjliggöra detta kan ytterligare piloter krävas. Det bör därmed föreligga ett betydande rekryteringsbehov för att kunna operera större och mer per-

²⁵⁰ Polismyndigheten, e-post den 7 november 2024.

sonalkrävande helikoptersystem med en beredskapstid på 15 minuter dygnet runt årets alla dagar.²⁵¹

Att rekrytera och utbilda dessa piloter ger ledtider på ett antal år. Polismyndighetens helikopterpiloter är poliser som rekryterats för att därefter få grundläggande pilotutbildning vid myndighetens egen flygutbildning på polisflyget. Detta ger betydligt längre ledtider än för exempelvis Sjöfartsverket som rekryterar redan kvalificerade helikopterpiloter som endast behöver kompletterande specialistutbildning under sex månader för vissa flygprofiler.

Enligt Polismyndigheten har i genomsnitt 1,6 piloter utbildats årligen under de senaste åtta åren och grundutbildningen omfattar 18 månader.²⁵² Med ansökningsprocesser och selektering bedöms det alltså ta närmare två år för polisen att få fram ett utökat antal helikopterpiloter som har grundläggande kunskaper men som saknar vana av de mest kvalificerade flygprofilerna som polisen ser behov av. Inte heller ledtider och förutsättningar för att rekrytera och vidareutbilda andra myndigheters piloter mot polisens behov bör underskattas. Att utbilda helikopterpiloter på mer krävande och kvalificerade flygprofiler tar enligt Försvarsmaktens bedömning cirka 12 månader.²⁵³

Ska ledtiderna för att utbilda ett tillräckligt antal piloter för att upprätthålla den beredskapsnivå som utgör Polismyndighetens ambitionsnivå inte bli för långa behöver myndigheten vidareutbilda merparten av sina nuvarande piloter för att flyga det nya medeltunga helikoptersystemet och hålla beredskap åt NI.

För de lösningar som finns med att hyra luftfartyg har exempelvis MSB upphandlat skogsbrandsläckning som en tjänst där även piloter tillhandahålls av företaget. Saab Group tillhandahåller exempelvis skopande brandbekämpningsflyg med besättning och under det första året då tjänsten levererades fanns inga piloter i Sverige som var utbildade på systemen. Företaget bemannade därför flygplanen med internationella besättningar under det första året och fick succesivt utbilda fler piloter i att flyga brandbekämpningsflyg.

²⁵¹ Beroende på nuvarande åldersstruktur och pensionsavgångar kan rekryteringsbehovet ungefär komma att motsvara en fördubbling av antalet piloter i förhållande till dagens volymer.

²⁵² Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

²⁵³ Försvarsmakten, e-post den 24 november 2024.

Ett eller flera helikoptersystem och sensorbärande uppdrag

Polismyndighetens helikoptrar är i dag i huvudsak sensorbärare. Flygtiden med UAS som sensorbärare ökade från 6 840 timmar 2022 till totalt 10 664 timmar 2023, trots att regelverket i kamera-bevakningslagen (2018:1200) enligt Polismyndigheten ännu inte är fullt ut kompatibelt med den snabba teknikutvecklingen. Polisen redovisar betydande nyttoeffekter med UAS för att förebygga, bekämpa och utreda brott och bedömer att de på ett tydligare sätt än i dag kommer att kunna komplettera dagens helikopterförmåga. UAS med förbättrade sensorer, längre flygtid, garanterad tillgång till luft-rummet och signal för styrning bedöms kunna öppna upp för samma typ av operationer där helikoptern i dag är exklusiv i sin förmåga. Denna perspektivförskjutning i synen på UAS och helikopter som sensorbärare har stor betydelse för vilka förmågor polisens nästa helikoptersystem bör ha när det anskaffas.

Sjöfartsverkets erfarenheter av sitt utbyte av helikoptersystem för drygt tio år sedan är att det krävdes omkring tre år för att fasa ut ett medeltungt system och gå över till ett nytt. Säljarens leveranstider, utbildningsresurser för att införa det nya systemet m.m. är faktorer som påverkar hur lång denna fas blir. Under den perioden genomfördes tester och evaluering parallellt med infasningen av det nya helikoptersystemet.²⁵⁴

I sitt underlag till utredningen redovisar Polismyndigheten att det är troligt att helikopterns styrkor i större utsträckning kommer att utnyttjas för de uppgifter en UAS inte kan utföra, som exempelvis personal- och materieltransporter och vissa högriskoperationer eller uppdrag i extremväder m.m. Osäkerheterna vad avser UAS påverkas enligt Polismyndigheten bl.a. av hur det lägre luft-rummet kommer att få användas och hur lagstiftningen utvecklas inom området.²⁵⁵

²⁵⁴ Underlag från Sjöfartsverket och kostnadsberäkningar av framtida helikoptersystem.

²⁵⁵ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

Att kartlägga egna behov

När det gäller ledtiderna för att anskaffa ett nytt helikoptersystem uppger Polismyndigheten att myndigheten avser att omsätta sitt nuvarande helikoptersystem 2035 och att en upphandling därför behöver påbörjas cirka 2030.²⁵⁶ Något beslut i fråga om att anskaffa nya helikoptrar när det nuvarande helikoptersystemet kan betraktas som uttjänt har dock ännu inte fattats.

För att kunna bedöma omfattningen på behovet av såväl enkla som avancerade helikoptertransporter och beredskapstiderna krävs en mer omfattande analys. Först när en mer genomarbetad bild av polisens framtida behov har tagits fram går det att värdera möjligheterna till ett samlat resursutnyttjande med andra aktörer. Kravspecifikationerna för ett nytt helikoptersystem bör inte utformas för att uteslutande svara mot de behov polisen har i dag utan bör även anpassas för att möta morgondagens behov. Även om flera aktörer ställer lika höga krav på tillgänglighet kan de ha olika krav på förmågan att flyga långt ut över öppet vatten, olika behov av att ha lång räckvidd eller lastvikt. De kan ha olika behov av att kunna flyga i urban miljö och i hårt väder med isbildning och snö etc. Innan dessa behov har klarlagts är det inte möjligt att avgöra om behoven sammanfaller eller om polisens behov skiljer sig från dem hos exempelvis Sjöfartsverket och MSB. Utan att ha preciserat dessa behov är det inte heller möjligt för Försvarets materielverk att bedöma vilka helikoptersystem som kan möta de gemensamma kraven. För att Polismyndigheten ska få en förmåga till tidskritiska helikoptertransporter på lite längre sikt krävs även en mer systematisk studie vid polisen som berör både lokaliseringen av polisiära resurser (bl.a. NI, NIK, nationella bombskyddet och fjällräddare), sambasering med helikopterflygplats, personal- och underhållsresurser, beredskapskrav och den parallella utvecklingen med ett utökat utnyttjande av UAS. En sådan studie kan ge underlag för att bedöma i vilken utsträckning polisens behov av helikoptrar i allt väsentligt bara kommer att avse transporter. Dessa förutsättningar blir även gränsättande för hur man kan utnyttja helikoptrarna och om de kan ge förväntad beredskap och tidsvinster, dvs. om tillräckligt många besättningar och tekniker finns, om Polismyndigheten har egna flyg-

²⁵⁶ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

platser eller om sambaseringen med NI behöver utgå från någon annan helikopterflygplats, i vilken utsträckning UAS används som sensorbärare, hur förutsättningar för underhåll och tankning ser ut osv.

De olika ledtiderna är alltså betydande för att kunna skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar lösning som möter de framtida behov som polisen identifierar. Utredningen har med hjälp av Försvarsmakten, MSB och Sjöfartsverket försökt identifiera några av de mer betydelsefulla parametrar som bör beaktas i syfte att hitta en lösning som är samhällsekonomiskt försvarbar och som ger ett ändamålsenligt samlat resursutnyttjande tillsammans med polisen. En mer systematisk kartläggning av Polismyndighetens behov av helikoptrar och helikoptertransporter bör göras tillsammans med Säkerhetspolisen. Som utredningen har konstaterat är ledtiderna relativt långa för att åstadkomma en lösning där alla förutsättningskapande delar hänger samman. Förutom infrastruktur och liknande gäller det även personalförsörjning, utbildning, beredskap och underhåll m.m. Utredningen föreslår därför att regeringen ska ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i uppdrag att analysera det samlade behovet av helikoptrar för polisiära uppgifter som polisen har från och med 2030.

Så snart arbetet med att kartlägga Polismyndighetens och Säkerhetspolisens samlade behov har färdigställts finns en grund för de kravspecifikationer som krävs vid en anskaffning av ett nytt helikoptersystem. Arbetet kan dessutom utgöra en grund för ett beslut om ett mer ändamålsenligt samlat resursutnyttjande med andra aktörer. När det finns en behovsbeskrivning som på ett tydligare sätt än vad dagens underlag medgett beskriver och kvantifierar skillnaden mellan behoven och tillgången till helikoptertransporter ser vi inte att det finns skäl att vänta med en upphandling till dess att de polishelikoptrar som finns i dag har blivit uttjänta. Med en grundlig behovskartläggning som underlag bedömer vi att man i stället kan överväga att tidigarelägga utfasningen av dagens helikoptrar och anskaffning av ett nytt större helikoptersystem. Ledtiderna som beskrivits är en förutsättning för ett effektivt utnyttjande av varje enskilt helikoptersystem vilket gör att även en interimistisk lösning har långa ledtider. En tidigareläggning av anskaffningen av nästa generations polishelikopter parallellt med att Polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att sambasera polisiära resurser med en helikopterflygplats, rekrytera och utbilda tillräckliga personal-

och underhållsresurser för att uppnå tillgänglighet och ha förmåga att hålla beredskap vore därför mer ändamålsenligt.

7.12.4 Åtgärder på kort sikt

Utredningens förslag: Det ska införas en ny förordning som ger Sjöfartsverket möjlighet att lämna stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i form av transporter med helikopter för genomförande av polisiära insatser. Sjöfartsverket ska lämna sådant stöd om helikopterresursen är lämplig för uppgiften och det inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet. Myndigheten ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår. Sjöfartsverket bemyndigas att, efter hörande av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, meddela verkställighetsföreskrifter till förordningen.

Den nu gällande helikopterförordningen ska fortsätta att gälla till dess att polisens transportförmåga kan tillgodoses genom en långsiktig lösning. För att tydliggöra att helikopterförordningen inte utesluter stöd i situationer där det kan finnas risk för att Försvarsmaktens personal behöver utöva nödvärnsrätt upphävs bestämmelsen i 3 §. Vidare införs i helikopterförordningen en ny bestämmelse som upplyser om att förordningen inte är tillämplig i fråga om sådant stöd som regleras i den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall och som ger polisen utökade möjligheter till stöd med helikopterresurser vid insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda (s.k. taktiska insatser).

Den nya förordningen och ändringarna i helikopterförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Regeringen ska ge Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ett gemensamt uppdrag att identifiera vilka åtgärder som bör vidtas för att på kort sikt säkerställa ett mer ändamålsenligt stöd med helikoptertransporter med de förändrade förutsättningar som utredningens förslag medger.

Regeringen ska även ge Polismyndigheten och Sjöfartsverket i uppdrag att i samråd med Säkerhetspolisen redovisa vilka åtgärder som krävs för att Sjöfartsverket på kort sikt ska kunna lämna ett ändamålsenligt helikopterstöd till polisen.

En ny förordning införs som ger Sjöfartsverket möjlighet att lämna stöd med helikopterresurser

Som nämnts ovan tycks det inte finnas resursmässiga förutsättningar för helikopterflottiljen att på ett tillfredsställande sätt kunna upprätthålla efterfrågad beredskap åt polisen fullt ut och samtidigt lösa de uppgifter som åligger Försvarsmakten.

När utredningen studerat utfall i olika scenarier och jämfört polisens och Sjöfartsverkets behov utifrån de fem parametrar som nämns i avsnittet ovan bedöms stödet från Sjöfartsverket kunna ge flera fördelar utan att behöva bli dimensionerande för verket.

Något som talar för att Sjöfartsverket har goda förutsättningar att lämna ett adekvat stöd till polisen är det geografiska perspektivet. Verket har fem kustnära baser som är lokaliserade med jämn spridning över landet vilket ger en nästintill total yttäckning och avsevärt kortare framkörningstider jämfört med Försvarsmaktens helikoptrar. En annan fördel är att polisens och Sjöfartsverkets beredskapstider ligger nära varandra och att ett ändamålsenligt stöd kan ges utan kostnadsdrivande anpassningar. Sjöfartsverket har vidare god vana att agera vid riskfyllda flygningar och har piloter med flera kvalificerade flygprofiler.

Eftersom stödet till polisen inte föreslås bli dimensionerande för Sjöfartsverket kan verket fortsätta att lösa sina egna uppgifter samtidigt som polisens kostnader kan begränsas till att avse merkostnader i samband med insatser. Sjöfartsverket lämnar i dag stöd till Försvarsmakten som främst avser flygräddningstjänst i samband med övningar. Faktureringen bör enligt verkets finansieringsprincip om full kostnadstäckning motsvara cirka 17 procent av kostnaderna för helikopterverksamheten (dvs. 100 miljoner kronor).²⁵⁷

Om det däremot skulle ställas dimensionerande krav på Sjöfartsverket skulle stödet inte kunna byggas upp på kort sikt eftersom det förutsätter både anskaffning av ytterligare helikoptrar och utbildning i nya flygprofiler med de ledtider som indikerats tidigare. Som jämförelse kan nämnas att det bedömts kräva betydande resurstillskott både i fråga om antal helikoptrar och flygprofiler för

²⁵⁷ Sjöfartsverket, *Förslag till reviderad finansieringsprincip för sjö- och flygräddningen*, dnr 24-03410, s.46.

en dimensionering av Sjöfartsverkets helikopterverksamhet för skogsbrandssläckning.²⁵⁸

Sjöfartsverket har som nämnts ovan piloter med flera kvalificerade flygprofiler. Verket har därför, utöver förmåga till enkla transporter som kan bidra till att minska polisens responstider, även förmåga till flera typer av transporter under svåra förhållanden som ställer krav på vissa kvalificerade flygprofiler som t.ex. transport till en passagerarfärja ute till havs i vädermässigt utmanande förhållanden och vinschning. Däremot kan Sjöfartsverkets helikopterverksamhet inte tillgodose polisens samtliga transportbehov. Exempelvis kan transporter av ammunition och bombtekniker tillsammans med explosiva varor behöva ses över. En annan nackdel med stöd från Sjöfartsverket är att verkets resurser inte är lämpade för insatser i alltför hotfulla miljöer. Detta gör att Sjöfartsverket endast kan stödja med helikoptertransporter för att nå fram till ett insatsområde men däremot inte med transporter för att t.ex. möjliggöra taktiska insatser från helikopter under en brottsbekämpande insats.

Sjöfartsverkets helikoptrar har vidare en mycket hög tillgänglighet men samtidigt ett relativt lågt flygtidsuttag vilket minskar riskerna för s.k. samtidighetskonflikter. Sjöfartsverket genomförde totalt 467 insatser med räddningshelikoptrar under 2023.²⁵⁹ För Polismyndigheten och Försvarsmakten, lär deras respektive bedömningar av sannolikheten att det inträffar en oönskad händelse där helikopterförmåga oundgängligen krävs understiga detta antal insatser som sjöräddningshelikoptrarna genomförde under ett år. Under 2023 utgjorde de skarpa insatserna 10 procent av flygtiden för helikoptrar och övrig flygtid utgjordes av övningstid.²⁶⁰ Grundkravet för de piloter som Sjöfartsverket rekryterar är att de ska ha 1 000 flygtimmar, varav 100 ska avse instrumentflygning,²⁶¹ samt

²⁵⁸ Att dimensionera Sjöfartsverkets helikoptrar för skogsbrandssläckning utan att påverka SAR-systemet negativt kräver bl.a. anskaffning av ytterligare 3–4 helikoptrar, nyanställning av fyra besättningar, utbildning och modifiering av nuvarande system enligt verkets utredning. Sjöfartsverket, Regeringsuppdrag rapport, *Uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningshelikoptrar som en resurs för skogsbrandsbekämpning, del 2*, dnr 18-03148-4. (Skogsbrandsbekämpning avser endast beredskap del av året och om polisen ser behov av beredskap under årets alla dagar bör en sådan dimensionering med andra ord bli mer omfattande och ett mer kostsamt uppdrag.)

²⁵⁹ Sjöfartsverket, *Årsstatistik 2023 för sjö- och flygräddningstjänst samt helikopterinsatser*.

²⁶⁰ Sjöfartsverket, *Förslag till reviderad finansieringsprincip för sjö- och flygräddningen*, dnr 24-03410, s. 40.

²⁶¹ Instrumentflygning kallas enligt en äldre benämning även för blindflygning och avser flygning där föraren använder flyginstrument i stället för yttre referenser för att bestämma flygläge, höjd, position och flygriktning.

ytterligare ett antal specialistbehörigheter. Inom ramen för vidareutbildningen får de även en av de kvalificerade flygprofilerna, dvs. i- och urlastning med hjälp av rep.²⁶² Ett av utredningens scenarier avsåg pågående dödligt våld och gisslandrama på en färja orsakat av knivbeväpnade gärningsmän. I en sådan situation, och med angivna förutsättningar, har Sjöfartsverkets piloter en ändamålsenlig flygprofil för att lämna stöd med helikoptertransport.

Redan i dag lämnar Sjöfartsverket stöd till Polismyndigheten, bl.a. när det gäller fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer. Om Sjöfartsverket ska lämna ytterligare stöd till polisen bör det vara med helikopterresurser som är lämpliga för uppgiften och stödet bör inte allvarligt hindra verkets ordinarie verksamhet. Sjöräddningsförmågan samordnas till viss del med övriga nationer runt Östersjön och med viss framförhållning skulle därför svensk sjöräddningsförmåga möjligen kunna sänkas temporärt för att exempelvis förlita sig på ett utökat utländskt åtagande under begränsad tid. Även när det gäller flygräddningsförmågan ser utredningen goda förutsättningar att med framförhållning planera för perioder när den kan sänkas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera fördelar med stöd från Sjöfartsverket, även om det också finns begränsningar i det stöd som verket kan lämna. Två av de tydligaste fördelarna med stöd från Sjöfartsverket är att verkets helikoptrar redan i dag har den beredskapstid som Polismyndigheten efterfrågar för att möta NI:s beredskapskrav och att Sjöfartsverkets basering i Norrtälje medger en halverad framkörningstid i jämförelse med Försvarsmakten.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det ska införas en ny förordning som ger Sjöfartsverket möjlighet att lämna stöd till polisen i form av transporter med helikopter för genomförande av polisiära insatser. Vi föreslår att Sjöfartsverket ska lämna sådant stöd om helikopterresursen är lämplig för uppgiften och stödet inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet.

Beslutsfattandet hos Sjöfartsverket bör styras av möjligheterna att kunna agera snabbt och med den samlade information om lägesbild och uppgifter som är aktuella. Om Polismyndighetens begäran om stöd är centraliserat och lämnas till Sjö- och flygräddningscentralen kan Sjöfartsverket upprätta rutiner för vilken typ av stöd

²⁶² Underlag från Sjöfartsverket och kostnadsberäkningar av framtida helikoptersystem.

som bör hanteras direkt av räddningsledare och vilka som kräver ytterligare avvägningar mot verkets huvuduppgifter och beslutas på en högre nivå inom verket.

Vi föreslår att regeringen ska ge Polismyndigheten och Sjöfartsverket i uppdrag att i samråd med Säkerhetspolisen redovisa vilka åtgärder som krävs för att Sjöfartsverket på kort sikt ska kunna lämna ett ändamålsenligt helikopterstöd till polisen. Utgångspunkten för stödet bör vara att polisen ersätter Sjöfartsverkets merkostnader när stöd lämnas.

Vi föreslår vidare att Sjöfartsverket ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår i samband med att stöd lämnas till polisen samt att Sjöfartsverket ska bemyndigas att, efter hörande av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, meddela verkställighetsföreskrifter till förordningen.

Den nya förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Stödförordningen anpassas

Genom de föreslagna ändringarna i stödförordningen (se avsnitt 7.11) utökas möjligheterna för Försvarsmakten att lämna stöd till polisen med helikoptertransporter på så sätt att stöd kan lämnas även i situationer som kan medföra vissa risker. Som vi konstaterat utbildas polis och militär för att hantera stora risker i sina respektive professioner. Enligt vad vi har erfarit betraktar myndigheterna stödförordningens bestämmelse om att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter enligt förordningen om det föreligger en "inte obetydlig risk" för att den kan komma att skadas som en begränsning. Eftersom båda yrkeskåren utbildas för att hantera stora risker kan de därmed också förvänta sig arbetsuppgifter som är förknippade med risker och hantera dessa på ett adekvat sätt.

Den av oss föreslagna nya bestämmelsen om att Försvarsmaktens personal i sådana situationer inte får användas för uppgifter som kan medföra att personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör i myndighetens egen ordinarie verksamhet kommer att förbättra Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd med helikoptertransporter, inom ramen för tillgänglig kapacitet.

Justeringar i helikopterförordningen, våldsanvändning och nödvärn

I 3 § helikopterförordningen anges att när stöd lämnas enligt förordningen får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. I den ramöverenskommelse som Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har tecknat har stödet i form av helikoptertransporter begränsats till förflyttningar ”från en säker plats till annan säker plats”. Enligt den information utredningen har fått från myndigheterna innebär denna begränsning enligt ramöverenskommelsen att det inte får finnas någon risk för våldsanvändning, inte heller i form av våld som utövas med stöd av den generella nödvärnsrätten. Enligt utredningen går det inte av förordningen att utläsa att detta skulle vara syftet med bestämmelsen. Vår tolkning är att bestämmelsen i 3 § snarare ger uttryck för att förordningen inte ska tillämpas om det finns risk för sådan vålds- eller tvångsanvändning mot enskilda som kräver särskilt lagstöd och som enligt regeringsformen inte kan regleras i förordning. Dessa begränsningar ska fortfarande gälla. Den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall kommer att ge polisen utökade möjligheter till stöd med helikopterresurser vid insatser enligt lagen som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda (s.k. taktiska insatser). Det handlar i dessa fall om vissa allvarliga situationer som anges i lagen.

Utredningen anser att stöd enligt helikopterförordningen, med den ändring utredningen föreslår, inte ska vara helt uteslutet i situationer där det kan finnas en viss risk för utövande av nödvärnsrätt. Det kan i och för sig ifrågasättas om det är lämpligt med stöd i en situation där det finns en överhängande risk för att våldsanvändning med stöd av nödvärnsrätt behöver utövas. En sådan situation kan antas vara mycket våldsam och eventuellt kunna övergå till att förutsätta även andra vålds- eller tvångsbefogenheter. Frågan om hur stor risk, för att nödvärnsrätt behöver utövas, som kan tillåtas för att det ska anses vara lämpligt och möjligt att lämna stödet enligt förordningen bör ankomma på myndigheterna att avgöra. Utredningen har erfart att de piloter från Försvarsmakten som ger stöd inte kan utöva våld under en flygning i praktiken, oavsett om det handlar om enkla eller avancerade helikoptertransporter. Vid transporter i en riskfylld miljö behöver pilotbesättningen i allt väsent-

ligt förlita sig på de polismän som transporteras i helikoptern och deras befogenheter. Här är en god samverkan och dialog mellan myndigheterna en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna bedöma om myndigheten har lämpliga personalresurser med hänsyn till uppgiftens karaktär. För att förtydliga att förordningen inte lägger hinder i vägen för detta anser utredningen att 3 § i helikopterförordningen ska utgå. I stället ska ett nytt andra stycke införas i 1 §. Bestämmelsen i stycket upplyser om att förordningen inte är tillämplig i fråga om sådant stöd som regleras i den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall. Den lagen är tillämplig när det är fråga om insatser som kan innebära användning av våld och tvång mot enskilda och som förutsätter särskilt lagstöd, dvs. annan våldsutövning än den som följer av nödvärnsrätten. Utredningen kan konstatera att myndigheternas definition av en taktisk insats är ett sådant exempel eftersom Försvarsmaktens stöd då inte avgränsas till en helikopter med den besättning som krävs för att flyga. En taktisk insats inkluderar även militärt specialförband som tillsammans med NI och under polisens ledning ska lösa en uppgift som bedöms kräva våldsanvändning.

Utökad samverkan och planering

Polismyndigheten och Försvarsmakten fick i oktober 2023 i uppdrag av regeringen att fördjupa samarbetet inom områden där samarbete mellan myndigheterna kan bidra positivt till att bekämpa den systemhotande brottsligheten. Av den myndighetsgemensamma redovisningen framgår att det krävs planering och utökat arbete med ett antal frågeställningar kring kostnader och avgifter för att samarbetet ska fördjupas. Myndigheterna uppger att det behöver fastställas tydligare rutiner för handläggningen av en begäran om stöd i syfte att säkerställa dels att Försvarsmakten får rätt information i ett tidigt skede, dels att Polismyndigheten får tidig kännedom om vad en stödotsats beräknas kosta. Myndigheterna anser att det behöver föras en fortsatt dialog mellan dem om beräkningen av kostnader. Vi bedömer att det fortsatta arbetet inom detta område är viktigt även för att stödet med helikoptertransporter ska kunna utnyttjas på ett samhällsekonomiskt och ändamålsenligt sätt. Som grund för myndigheternas arbete med att beräkna kostnaderna är

det även viktigt att regeringen anger vilket ekonomiskt mål som gäller för det stöd Försvarsmakten lämnar till andra statliga myndigheter i enlighet med 16 § stödförordningen.

Det åligger myndigheter att göra risk- och sårbarhetsanalyser. De bedömda konsekvenserna och sannolikheten att en oönskad händelse inträffar är avgörande för vilken planering aktörer väljer för att hantera risker. Extraordinära händelser och adekvat beredskap för dessa, exempelvis genom att ombasera såväl helikoptrar som nödvändiga luftburna resurser förutsätter att ett sådant arbete genomförs.

Vi föreslår att regeringen ska ge Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ett gemensamt uppdrag att identifiera vilka åtgärder som bör vidtas för att på kort sikt säkerställa ett mer ändamålsenligt stöd med helikoptertransporter med de förändrade förutsättningar som utredningens förslag medger.

Förhållandet mellan de olika stödförfattningarna

Försvarsmakten kommer enligt våra förslag att kunna lämna stöd i form av helikoptertransporter till polisen enligt fyra olika stödförfattningar. Vi har föreslagit att Sjöfartsverket ska få lämna sådant stöd enligt en ny förordning. Frågan om enligt vilken författning stödet ska lämnas och hur författningarna förhåller sig till varandra redovisas nedan.

- Stödförordningen är generellt tillämplig i fråga om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Förordningen är dock subsidiär i förhållande till stöd till civil verksamhet som regleras särskilt i lag eller förordning (1 § andra stycket).
- Helikopterförordningen innehåller en särskild reglering av Försvarsmaktens stöd i form av helikoptertransporter. Helikopterförordningen ska alltså tillämpas när det är fråga om stöd i form av helikoptertransporter (*lex specialis*). För det fall denna förordning inte är tillämplig, på grund av att helikoptertransporten inte är av större vikt för genomförandet av den polisiära insatsen (2 §), kan stödförordningen vara tillämplig eller den föreslagna förordningen om Sjöfartsverkets stöd till polisen med helikoptertransporter (men då med Sjöfartsverket som stödgivare).

- Den föreslagna förordningen om Sjöfartsverkets stöd till polisen med helikoptertransporter utgör, vid sidan av helikopterförordningen, även den en särreglering i förhållande till stödförordningen. Om denna förordning inte kan tillämpas antingen på grund av att Sjöfartsverkets resurs inte är lämplig eller stödet allvarligt hindrar den ordinarie verksamheten (2 §) eller om personalen utsätts för en större risk att skadas än vad den gör där (3 §) kan helikopterförordningen tillämpas (men då med Försvarsmakten som stödgivare). Om helikopterförordningen inte heller kan tillämpas (på grund av att transporten inte är av större vikt för den polisiära insatsen eller om Försvarsmakten har synnerliga skäl för annan användning av helikopterresursen) får polisen falla tillbaka på stödförordningen.
- I LSO finns särskilda regler om bl.a. statliga myndigheters skyldigheter att vidta olika åtgärder till skydd mot olyckor. Lagen ska tillämpas före samtliga ovan nämnda förordningar. Försvarsmakten lämnar exempelvis helikopterstöd vid eftersök av försvunna personer med stöd av LSO.
- Den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall är den enda av stödförfattningarna som kan tillämpas i fråga om stöd som innebär användning av sådant våld och tvång som förutsätter särskilt lagstöd, exempelvis helikoptertransport vid taktiska insatser. Lagen utgör lex specialis i förhållande till LSO.

7.12.5 Långsiktig förmåga att tillgodose transportbehov i fred

Utredningens bedömningar: Synergieffekterna kan bli stora om aktörer inom den civila statsluftfarten delar helikoptersystem. fördelarna med att kombinera civila och militära system är däremot mycket begränsade.

Helikopterförordningen bör upphävas när en långsiktig lösning för Polismyndighetens behov av helikoptertransporter finns på plats. När helikopterförordningen har upphört att gälla kan Försvarsmakten fortsatt lämna stöd enligt stödförordningen, LSO och den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till poli-

siär verksamhet i särskilda fall. Det stöd som då lämnas kommer inte att vara dimensionerande.

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Försvarets materielverk i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Sjöfartsverket och MSB sammanställa kravspecifikationer som kan ligga till grund för ett beslut om en möjlig gemensam systemlösning för helikopterförmåga.

Kravspecifikationerna ska i första hand möta de fyra myndigheternas behov och i andra hand bara Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Sjöfartsverkets behov. I uppdraget ska det även ingå att utveckla en gemensam långsiktig strategi för systemförsörjning och underhåll av det gemensamma helikoptersystemet. Redovisningen av uppdraget ska kunna ligga till grund för en preliminär bedömning av en anskaffnings- och underhållskostnad för helikopterförmågan.

Regeringen ska vidare ge Polismyndigheten och Sjöfartsverket i uppdrag att utreda om det är möjligt att uppnå ett långsiktigt samlat resursutnyttjande av helikopterflygplatser och annan nödvändig infrastruktur och i så fall hur det bör utformas. Uppdraget ska innefatta att bedöma kostnaderna för såväl nyinvesteringar som vidmakthållande av den gemensamma infrastrukturen samt hur kostnaderna bör fördelas mellan myndigheterna. Uppdraget ska ske i samråd med Säkerhetspolisen, MSB, Transportstyrelsen, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk.

Kartlagda behov utgör grunden för en framtida lösning

Som utredningen konstaterat har Polismyndigheten ett behov av såväl enkla som kvalificerade helikoptertransporter. Myndigheten har i dag dock endast lätta helikoptrar som inte ger någon reell transportförmåga. När Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har genomfört en kartläggning av det samlade behovet kan den behovsbeskrivningen, på ett tydligare sätt än vad dagens underlag medgett, beskriva och kvantifiera skillnaden mellan behoven och tillgången till helikoptertransporter. Om Polismyndigheten får en ökad förmåga till helikoptertransporter behöver hänsyn tas till Polismyndighetens ansvar för såväl fjällräddning som behovet av att kunna

genomföra både enkla och avancerade helikoptertransporter inom ramen för det brottsbekämpande uppdraget. Att Polismyndigheten får förmåga och resurser för att ta ansvar för stöd enligt LSO med egna helikopterresurser skulle innebära en mer strikt tillämpning av ansvarsprincipen och minska belastningen på andra myndigheters helikopterresurser.

I god tid innan 2030–2035 när polisens nuvarande helikoptersystem av tekniska skäl bör fasas ut bör en ny lösning senast vara utformad. Om möjligt kan anskaffningen av nästa generations polis-helikopter tidigareläggas. Syftet bör vara att polisen får rådighet över helikoptersystem som på ett ändamålsenligt sätt svarar mot myndighetens samlade behov.

Statens behov av medeltunga helikoptrar

Parallellt med kartläggningen av polisens behov är det även lämpligt att överväga nästa generations helikoptersystem som svarar mot Sjöfartsverkets behov och uppgifter kring sjö- och flygräddning. Sjöfartsverket har, som nämnts ovan, god yttäckning, hög tillgänglighet och beredskapstider som liknar polisens samt ett relativt lågt flygtidsuttag för skarpa insatser. Sjöfartsverket ansvarar i dag för Försvarsmaktens flygräddningsförmåga och den har hittills skett i anslutning till fredstida övningar. Om Sjöfartsverket ska kunna bistå med denna förmåga i ett försämrat omvärldsläge och krig krävs dock även möjligheter att kunna agera när det finns en hotbild i området. Enligt Försvarsmakten kräver dessa uppdrag två helikoptrar och en särskild flygprofil.

När det gäller Försvarsmaktens medeltunga helikoptrar kommer tilläggsanskaffningen med ytterligare 12 helikoptrar av modell 16 att förbandssättas under perioden 2028–2030. Dessa kommer att bidra till att förbättra tillgängligheten till militära markoperativa helikoptersystem.²⁶³

Därutöver kan det finnas skäl för MSB att överväga om den svenska förmågan till skogsbrandssläckning i någon del bör utgå från att staten förfogar över egna helikoptrar.

²⁶³ United States Defense Security Cooperation Agency, News Release No. 24-63, Sweden – UH-60M Black Hawk Helicopters (Pressmeddelandet från den 29 maj 2024 anger att den svenska regeringen efterfrågat 12 helikoptrar och att den bedömda kostnaden för helikoptersystem bedöms uppgå till cirka 900 miljoner dollar.)

En framtida lösning för att möta statens behov av medeltunga helikoptrar

Som vi har redovisat i avsnitt 7.3 begränsar militära typcertifikat vilka organisationer som kan stödja eller tillhandahålla underhåll till det specifika helikoptersystemet, jämfört med en civil typcertifierad helikopter. Det är alltså två helt olika regelverk som styr civil respektive militär statsluftfart. Detta hindrar även möjligheterna att dela underhåll eller komponenter mellan militära och civila system.

I det följande kommer vi att resonera kring olika tänkbara sätt att möta det samlade behovet av medeltunga civila helikoptrar på. Vi beskriver därför olika tänkbara lösningar för att kunna väga olika för- och nackdelar mot varandra.

Sjöfartsverket och Polismyndigheten bedriver båda civil statsluftfart och har därför formella förutsättningar att dela på underhåll och att göra en gemensam anskaffning. Utredningen bedömer därför att det inte finns några synergier eller specifika skäl som talar för att det system som Försvarsmakten valt att göra tilläggsanskaffning för under 2024 (Black Hawk i militär konfiguration) bör vara styrande för vilket helikoptersystem de civila aktörerna väljer att anskaffa.²⁶⁴

Att tillgodose polisens, Sjöfartsverkets och MSB:s behov av helikopterförmåga genom att anskaffa tre helt olika helikoptersystem skulle bli mycket resurskrävande och leda till onödigt höga kostnader, inte minst för underhållet. Att driftsätta och underhålla tre olika helikoptersystem i separata organisationer ger inte möjligheter till synergier och ger inga förutsättningar för ett samhälls-ekonomiskt effektivt resursutnyttjande i staten. Utredningen anser därför att en anskaffning av ett unikt helikoptersystem för Polismyndigheten om möjligt bör undvikas.

²⁶⁴ Black Hawk i civil konfiguration är endast civilt certifierad i USA och uppfyller luftvärldighetskrav för jordbruksanvändning, extern last samt skogs- och viltvård. I luftvärldighetsbeviset anges att den är belagd med regulatoriska begränsningar i fråga om verksamhet över tätbefolkade områden, i överbelastade luftvägar och nära trafikerade flygplatser där passagerartransporter bedrivs. Vidare finns ett förbud mot att transportera passagerare vilket inte medger att den används av personskyddet eller för att undsätta personer inom ramen för fjällräddningen (Transportstyrelsen, *Presentation om formella begränsningar och regler för statliga myndigheters helikopterverksamhet*, inkommen den 18 december 2024).

För- och nackdelar med att dimensionera mot polisens behov med andra myndigheters helikoptrar

Att dimensionera Försvarsmakten eller Sjöfartsverket fullt ut för att möta polisens samtliga behov av helikoptertransporter skulle utgöra ett betydande avsteg från ansvarsprincipen. Om en stödjande myndighet endast skulle få delvis finansiering för ett dimensionerande uppdrag åt en annan myndighet skulle dagens utmaningar kvarstå och resurserna vara otillräckliga för de båda myndigheterna. Helikopterresurserna är så begränsade att vissa avvägningar behöver göras mellan stödjande myndighets egna uppdrag och de behov som Polismyndigheten identifierat. Eftersom Säkerhetspolisens behov av helikoptertransporter under normala förhållanden är planerbart går det i allt väsentligt att lämna stöd till myndigheten utan risk för samtidighetskonflikter med Sjöfartsverkets eller Försvarsmaktens egna verksamheter. Undantagsvis kan det dock finnas risk för att samtidighetskonflikter uppstår då helikoptern kan krävas både för en insats som ligger inom ramen för den stödjande myndighetens huvuduppdrag och för en skarp insats i polisens brottsbekämpande verksamhet eller för Polismyndighetens fjällräddande uppdrag.

En nackdel som är mer frekvent förekommande inom ramen för det dimensionerade helikopterstöd som Försvarsmakten ska lämna i dag är den suboptimering som uppstår när beredskapen ska anpassas efter två verksamheter med två helt olika krav. Polismyndigheten ser ett behov av att Försvarsmakten står i beredskap åt NI på Arlanda (eller Sörentorp om det begränsade antalet flygrörelser medger start och landning där).²⁶⁵ Därigenom minskas framkörningstiderna och ledtiden för att NI ska kunna ingripa mot ett terroristattentat eller liknande optimeras. För att få största möjliga flexibilitet och ha en beredskap som inte svarar mot ett specifikt underrättelsebaserat hot utan ger möjlighet att ingripa mot en stor bredd av oförutsedda och oönskade händelser ligger det i Polismyndighetens intresse att Försvarsmakten kommer till Stockholm med piloter som har kvalificerade flygprofiler som utöver den extra utbildning

²⁶⁵ Begränsningarna framgår av Transportstyrelsens föreskrifter om tillstånd att inrätta en flygplats, TSFS 2019:17. På landningsplatser som Sörentorp får antalet flygrörelser aldrig överskrida 500 per år. Med flygrörelse avses en landning eller en start, dvs. de två helikopter 16 som står i beredskap åt polisen kan landa och lyfta tillsammans under 125 av årets 365 dagar och därefter är alla tillåtna flygrörelser förbrukade.

som beskrivits ovan även kräver ett högt antal övningsflygtimmar. Tillmötesgår Försvarsmakten önskemålet fullt ut kan dock varken helikoptrar eller besättningar som står i beredskap bidra till försvarrets ordinarie huvuduppdrag vilket får negativa konsekvenser för den militära verksamheten och förmågeuppbyggnaden. Flera länders erfarenheter i insatsområden, som bl.a. Afghanistan, har visat att besättningarnas färdigheter successivt minskar när den reella flygtiden för helikoptrar i beredskap är relativt låg. De mest kvalificerade piloterna riskerar därför att tappa kompetens när de tjänstgör i beredskap. För att minska den risken behöver de bytas ut och genomföra flygträning och övning i aktuella flygprofiler.²⁶⁶ (Liknande risk för att successivt tappa kompetens för kvalificerade flygprofiler skulle sannolikt föreligga även när beredskap upprätthålls för polisiära sällanhändelser i Stockholm med de helikoptrar som Polismyndigheten anskaffar.)

Anpassar Försvarsmakten i stället helikopterberedskapen med hänsyn till myndighetens eget huvuduppdrag kan myndigheten välja att stå i beredskap på flygflottiljen i Linköping. En fördel för Försvarsmakten är då att helikopterbesättningen som står i beredskap i högre grad kan delta i den dagliga verksamheten kring de 13 helikoptrar som inte är uppbundna för polisens beredskap. Verksamheten vid flygflottiljen kan exempelvis bidra till att piloter upprätthåller kompetens kring de mest kvalificerade flygprofilerna. En nackdel är däremot att framkörningstiderna till Stockholm fortsätter att vara långa. Detta påverkar responstiderna vid en skarp oförutsedd insats där NI:s unika kompetens krävs.

Att anvisa anslag till Försvarsmakten med anslagsvillkor som är kopplade till den myndighetens huvuduppgifter samtidigt som Polismyndigheten mer systematiskt hänvisas till en annan myndighet för att lösa delar av sitt grunduppdrag ger otydligheter i fråga om såväl finansiering som styrning och resultatredovisning. Dessa otydligheter minskar om polisen ger full kostnadstäckning för sina dimensionerande behov av helikoptertransporter på liknande sätt som Försvarsmakten finansierar flygräddningsförmågan som Sjöfartsverket upprätthåller åt myndigheten. Där utgör helikopterförmågan i stället en delfinansierad resurs med en finansieringsprincip som utgår från de olika myndigheternas nytta. Med hänsyn till nackdelarna med att blanda militär och civil verksamhet är det dock svårare

²⁶⁶ SOU 2010:50 s. 139.

att hitta ändamålsenliga finansieringsformer som kan bidra till en långsiktigt hållbar lösning.

Den dimensionerande beredskapen åt polisen har kommit att innebära att två av 15 helikoptrar (helikopter 16) står i beredskap mellan 2 000 och 4 000 timmar per år hos Försvarsmakten för att endast utnyttjas vid något enstaka tillfälle. Förutom nackdelen med att beredskapen minskar möjligheterna att utnyttja helikopterresurserna maximalt är en annan nackdel att det uppstår intressekonflikter när två aktörer ska dela på och göra avvägningar kring helikoptertransporter och då inte minst beredskapen. Helikopterresurserna är begränsade och om de ska räcka till för att t.ex. lösa Försvarsmaktens behov av medicinsk evakuering eller för mer omfattande stöd vid skogsbrandsläckning kan det bli på bekostnad av att beredskapen åt polisen sänks eller att annat stöd till samhället måste prioriteras ned. Om polisen har identifierat att hotbilden är hög eller om det finns underrättelseinformation om en händelse som kräver helikoptertransport krävs omprioriteringar.

Om motsvarande krav på beredskap skulle ställas på Sjöfartsverket som endast förfogar över sju helikoptrar behöver Sjöfartsverket anskaffa ytterligare helikoptrar för att klara sitt huvuduppdrag. En fördel är dock att luftvärdighet, certifikat, underhåll och bemanning för ytterligare ett helikoptersystem inte behöver byggas upp inom Polismyndigheten. Till skillnad från att merutnyttja en viss överkapacitet hos en myndighet för enskilda insatser inom ramen för den myndighetens egen beredskap och resurser förutsätter dimensioneringen i princip att ytterligare resurser tillförs.

Med en dimensionering mot sällanhändelser följer även en viss överdimensionering. Exempelvis utgör endast 10 procent av Sjöfartsverkets totala flygtid skarpa insatser. Antalet besättningar och helikoptrar utgör dock en förutsättning för att upprätthålla tillgänglighet och beredskap för sjö- och flygräddning på de egna baserna. Det är beredskapen med stor yttäckning som dimensionerar Sjöfartsverkets helikopterverksamhet och inte antalet skarpa insatser.

Skulle Polismyndighetens bedömning bli att obemannade farkoster på sikt inte bara kommer att kunna komplettera dagens helikopterförmåga utan helt kan ersätta polisens lätta helikoptrar som sensorbärare kan tydliga fördelar uppstå med att helt avveckla Polismyndighetens egen flygorganisation eftersom det skulle frigöra betydande resurser för annan polisiär verksamhet. Om en sådan

möjlighet uppstår finns därför resursmässiga fördelar för staten med att samla ansvaret för ett tyngre helikoptersystem hos en annan myndighet som dimensioneras för att möta polisens behov av helikoptertransporter.

Polismyndigheten ansvarar även för eftersök av försvunna personer. Beaktas myndighetens totala behov av helikoptertransporter och att myndigheten har ansvar för fjällräddningen enligt LSO och att polishelikopter endast användes vid 20 procent av helikopterinsatserna (av i genomsnitt drygt 180 helikopterinsatser per år) framträder även flera andra nackdelar. Polismyndigheten har beredskap under en del av året, en del av dygnet, med en beredskapstid på en timme och bedömer sig ha för få besättningar för att kunna utöka helikopterberedskapen för fjällräddning²⁶⁷. Att dimensionera exempelvis Sjöfartsverket mot en större resurskrävande uppgift som Polismyndigheten har ansvar för enligt lag ger fler otydligheter och eventuella nackdelar för Sjöfartsverkets uppdrag än om Polismyndigheten själv dimensionerar helikopterverksamhet mot sitt eget grunduppdrag.

Även i fråga om det stöd till polisen som kan förknippas med risk att mötas av våld finns hinder i fråga om att använda räddningspersonal i situationer där en helikopter ska utgöra en del av ett taktiskt agerande i en insats.

Sammantaget talar detta för att Polismyndigheten bör ha rådighet över en helikopterresurs som är dimensionerad mot den egna myndighetens uppgifter och behov.

Att andra myndigheter lämnar stöd till polisen med befintliga resurser

Om stödet endast skulle avse enskilda insatser och inte innefatta någon dimensionerande beredskap som är specifik för polisen skulle det finnas goda förutsättningar att *merutnyttja* både Försvarsmaktens och Sjöfartsverkets helikoptersystem. Sjöfartsverket har kunnat bistå ambulansflyget ett 40-tal tillfällen under ett år utan att samtidigt konflikter har uppstått. Försvarsmakten har under 2018 kunnat lämna stöd till samhället med medeltung helikopterkapacitet enligt LSO under cirka 270 timmar utan att stå i beredskap för skogsbrandsläckning. Det senare var förvisso ett så omfattande

²⁶⁷ Polismyndigheten, e-post den 7 november 2024.

stöd att det fick vissa negativa konsekvenser för helikopterflottiljen och även medförde vissa begränsningar i möjligheterna att upprätthålla beredskap för transportstöd åt polisen.²⁶⁸ När Försvarsmakten lämnar stöd enligt LSO i dag görs avvägningen i allt väsentligt mot grundoperationsberedskapen och med de 13 helikoptrar av modell 16 som Försvarsmakten disponerar helt själv. Skulle Försvarsmakten inte längre ha helikoptrar i beredskap för polisens behov skulle Försvarsmaktens stöd mot alla civila behov fortfarande göras i avvägning mot myndighetens grundoperationsberedskap men med totalt 15 helikoptrar som resurs i stället för 13.

Några dokumenterade konflikter där en helikopterresurs efterfrågats för två skarpa insatser samtidigt har utredningen inte tagit del av. Fördelen för de myndigheter som lämnar stöd och för det samlade resursutnyttjandet av helikopterförmågan är alltså möjligheten att temporärt merutnyttja helikoptrar som antingen står i beredskap för sjö- och flygräddning eller i grundoperationsberedskap. Nackdelen är att Polismyndigheten har bedömt att ett merutnyttjande av Försvarsmaktens helikoptrar i grundoperationsberedskap är otillräckligt i förhållande till NI:s behov. Med den utgångspunkten svarar ett merutnyttjande av befintliga resurser alltså inte fullt ut mot Polismyndighetens beredskapskrav. Ytterligare en nackdel är att det inte ter sig realistiskt att Försvarsmaktens och Sjöfartsverkets befintliga resurser ska kunna täcka det mer omfattande behov av helikoptertransporter som identifierats inom ramen för Polismyndighetens fjällräddningsuppdrag. Att göra ett system permanent som bl.a. innebär att 80 procent av de helikopterburna fjällräddningstransporterna hanteras av andra aktörer och myndigheter kan inte anses bidra på något påtagligt sätt till en långsiktigt hållbar lösning på Polismyndighetens behov.

Om stöd med helikoptertransporter inte får vara dimensionerande för den myndighet som lämnar stöd innebär det dessutom att varken Sjöfartsverket eller Försvarsmakten bör avsätta tid eller medel för att utbilda sina besättningar i andra flygprofiler än sådana som krävs för den egna myndighetens verksamhet. Försvarsmakten bedömer att den sammantagna tiden som krävs för att nå operativ status på de mer krävande flygprofilerna är cirka 12 månader.²⁶⁹ Sjö-

²⁶⁸ Försvarsmakten, *Detaljerad redovisning av Försvarsmaktens stöd till sambället och speciellt helikoptertransport till polis*, inkommen den 24 september 2024.

²⁶⁹ Exempelvis hänglast, roteflygning NVG (night vision goggles), dörrskytte, bordning fartyg, fastrope etc. (Försvarsmakten, e-post den 24 november 2024).

fartsverket har beräknat och bedömt kostnaden för att utöka sina piloters flygprofiler med en enda kompetens (skogsbrandsläckning) och har konstaterat att utbildningen kan behöva förläggas under en period om 24 månader om utbildningen ska rymmas inom ramen för ordinarie arbetstid.²⁷⁰ Om ingen av myndigheterna utökar sina flygprofiler för att svara mot de behov polisen har identifierat blir fördelarna med stödet begränsat.

Med den avtalsmässiga begränsning Försvarsmakten har i dag att endast bistå med transport från säker till säker plats skulle polisen kunna utnyttja Sjöfartsverket i lika stor (eller liten) utsträckning som polisen i dag utnyttjar Försvarsmaktens helikoptrar. Samma begränsningar skulle kvarstå men fördelen är att framkörningstiden är hälften så lång för Sjöfartsverket som den är för Försvarsmakten och beredskapstiderna motsvarar de som Polismyndigheten aviserat att man har behov av. Däremot klarar de militära helikoptrarna ett större antagonistiskt luftshot än vad en civil helikopter gör och Försvarsmakten har besättningar som är utbildade och lämpade för sådana insatser på ett sätt som inte Sjöfartsverkets personal är. Som vi konstaterat i avsnitt 7.12.4 kommer Försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd vid flygningar som medför viss risk eller sker i hotfull miljö att öka. Vi ser inte skäl att i förordning begränsa Sjöfartsverkets möjligheter att lämna stöd i detta avseende.

Att Polismyndigheten åläggs uppgifter såväl inom det brottsbekämpande uppdraget som inom ramen för LSO samtidigt som man på permanent basis förutsätts förlita sig på andra myndigheters befintliga resurser för att lösa uppgifterna talar mot en lösning av det här slaget.

En gemensam civil helikopterresurs

Även om polisen skulle köpa samma helikoptersystem som Försvarsmakten men i en civil konfiguration, skulle det inte ha varit tillräckligt för att skapa en gemensam kostnadseffektiv struktur,

²⁷⁰ Sjöfartsverket, Regeringsuppdrag rapport *Uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningshelikoptrar som en resurs för skogsbrandsbekämpning*, del 2, dnr 18-03148-4, s. 22. Kostnaderna för utbildning bedöms ligga på 15–28 miljoner kronor i 2018 års prisläge men inkluderar då även viss SAR-utbildning för nyrekryterade piloter som bedöms krävas för att inte skogsbrandsläckningen ska påverka SAR-uppdraget negativt. Delkostnaden som avser brandutbildning av besättningar är inte särredovisad.

eftersom systemen har civila respektive militära typcertifikat (se avsnitt 7.3).

Om inriktningen är att de statliga helikopteraktörerna ska dela ansvar för det krävande underhållet kan fördelar uppnås genom bl.a. kostnadsdelning och eventuellt med en gemensam struktur för flygsäkerhet och luftvärdighet i ett samarbete mellan statsluftfartens civila helikopteraktörer. Vi anser att en inriktning för arbetet bör vara att var och en av myndigheterna har rådighet över sina egna helikoptrar och bär ansvaret för sin andel av kostnaderna för underhåll m.m. av den gemensamt anskaffade helikoptertypen. För att ett gemensamt underhåll ska vara möjligt av systemen behöver en kommersiell enhet (OEM), likt SMA Maintenance AB, ha ett civilt typcertifikat.²⁷¹ Hur underhållsstrukturen kan och bör utformas för att bli ändamålsenlig och kostnadseffektiv bör vara en del i övervägandena vid en framtida gemensam anskaffning av ett medeltungt civilt helikoptersystem.

En nackdel skulle däremot kunna vara att polisens säkerhetskrav, utöver de som gäller för luftvärdighet och flygsäkerhet, blir ett golv för samtliga verksamheter. Säkerhetskraven innebär att all personal behöver säkerhetsprövas i en omfattning som sannolikt går utöver verksamheternas egna krav.

Som redovisats tidigare är underhåll av helikoptersystem mycket krävande och flygtekniker kan ägna 3–6 timmar åt underhåll för varje timme som ett medeltungt helikoptersystem flygs. Att en sådan organisation samfinansieras och optimeras i förhållande till tre myndigheters sammantagna behov kan ge skalfördelar, men förutsätter att alla tre myndigheter väljer samma helikoptersystem för att ge ett maximalt utnyttjande av de samlade underhållsresurserna. En sådan lösning begränsar myndigheternas möjligheter att välja olika system som kanske bättre skulle motsvara den egna myndighetens unika uppgifter. Nackdelarna skulle bli som mest påtagliga för Sjöfartsverket och MSB som båda har mer avgränsade uppdrag än polisen. Sjöfartsverket kan eventuellt riskera att inte få det helikoptersystem som är allra bäst lämpat för sjö- och flygräddning. MSB riskerar också att få ett helikoptersystem som inte är optimalt för skogsbrandsläckning. Polismyndighetens uppgifter har däremot en sådan bredd att de oavsett samverkan med andra behöver ett heli-

²⁷¹ SMA Maintenance AB är ett helägt dotterbolag till Sjöfartsverket och levererar tekniska underhållstjänster av helikoptrar primärt inom segmentet samhällsnyttigt flyg.

koptersystem med förmåga att klara allt från fjällräddningsuppdrag i hårt väder och tunga transporter av bombteknikernas explosiva varor till flygning i städer med ett agerande i antagonistisk miljö. Om Polismyndigheten bedömer att det finns behov av att fortsätta att använda bemannade sensorbärare bör helikoptersystemet dessutom kunna genomföra sådana uppdrag till en rimlig flygtimkostnad.

Att ta fram samlade, preciserade kravspecifikationer i förhållande till Polismyndighetens egna behov innebär ett omfattande arbete, även om det eventuellt kan göras med en lägre ambitionsnivå än den norska polisen som preciserade mer än 380 krav inför sin upphandling. Förutsättningen för att precisera kravspecifikationer är att polisens behov är kartlagda på det sätt som beskrivs i avsnitt 7.12.3. (Kravspecifikationerna kan avse tillgänglighet, den maximala tid det får ta att gå från exempelvis transportfiguration till övervakning eller sensorbärande funktion, lastvikt m.m.)

Om Polismyndigheten anskaffar ett helikoptersystem som omfattar myndighetens samlade helikoptertransportbehov skulle det bli en stor förändring av helikopterförmågan i förhållande till dagens helikopterresurs som i allt väsentligt är en sensorbärare med begränsad räckvidd och mycket begränsad transportförmåga. För Polismyndigheten skulle det kostnadsmässigt bli en stor fördel att kunna dela vissa kostnader för en sådan ambitionsökning med andra aktörer som Sjöfartsverket och MSB. Givetvis är det även en fördel för Sjöfartsverket att anskaffning och underhåll av det helikoptersystem som ersätter dagens system kan delas med andra aktörer.

När det gäller MSB:s behov av helikoptrar för skogsbrandssläckning är det svårare att avgöra i vilken utsträckning kostnader för egna helikoptrar ger myndigheten några fördelar i förhållande till den nuvarande lösningen med helikoptrar som endast hyrs in för användning under den mer begränsade skogsbrandssäsongen. Om MSB endast skulle anskaffa ett mindre antal helikoptrar av samma modell som Polismyndigheten och Sjöfartsverket skulle det dock medföra fördelar för dessa myndigheter. En av de större begränsningarna i tillgänglighet till helikopter är det tidskrävande underhållet. Om myndigheterna kan utforma en gemensam planering för det bakre underhållet skulle både Sjöfartsverket och Polismyndigheten kunna merutnyttja MSB:s helikoptrar under vinterhalvåret och få en mycket större tillgänglighet för att upprätthålla hög be-

redskap än de hade kunnat få om var och en hade egna unika helikoptersystem. Den norska polisen har köpt tre helikoptrar men med så höga tillgänglighetskrav att leverantören har en fjärde helikopter i reserv för att kunna möta kraven. Om MSB på liknande sätt skulle äga några enstaka helikoptrar hade dessa kunnat bidra till att möta höga tillgänglighetskrav hos Polismyndigheten och Sjöfartsverket utan att de har rådighet över helikoptrarna under skogsbrandsäsongen.

Utredningen föreslår att regeringen ger Försvarets materielverk i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Sjöfartsverket och MSB sammanställa kravspecifikationer som kan ligga till grund för ett beslut om en möjlig gemensam systemlösning för helikopterförmåga. Kravspecifikationerna bör i första hand möta de fyra myndigheternas behov och i andra hand bara Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Sjöfartsverkets behov. I uppdraget bör det även ingå att utveckla en gemensam långsiktig systemförsörjningsstrategi för det gemensamma helikoptersystemet. Redovisningen av uppdraget ska kunna ligga till grund för en preliminär bedömning av anskaffnings- och underhållskostnad för den kravställda helikopterförmågan.

En gemensam civil infrastruktur

Om helikoptersystem ska ge några tidsvinster är det, precis som nämnts tidigare, av avgörande betydelse om helikoptern och den resurs som ska transporteras är sambaserade eller inte. Om de inte är sambaserade krävs det extra framkörningstid. Om Polismyndigheten ska uppnå förväntade fördelar med att anskaffa egna helikoptersystem behöver myndigheten även göra en genomlysning av det framtida helikoptertransportbehovet utifrån ett geografiskt perspektiv. Myndighetens behov av yttäckning och krav på sambasering med de polisiära resurser som krävs för olika tidskritiska insatser som fjällräddning och NI- eller NIK-insatser behöver preciseras. Exempelvis saknar Sörentorp helikopterflygplats och polisens helikoptrar baseras i stället på Arlanda.

Att en gemensam civil helikopterresurs för staten med fördel skulle kunna omfatta ett gemensamt utnyttjande av helikopterflygplatser och liknande infrastruktur är tydligt utifrån ett sam-

hållsekonomiskt perspektiv. Sjöfartsverkets helikopterverksamhet omfattar i dag fem baser (Norrtälje, Visby, Kristianstad, Säve och Umeå). Fördelarna med ett samlat resursutnyttjande av baser bör vägas mot eventuella nackdelar när det gäller intressekonflikter kring geografiska placeringar som grundar sig i skillnaderna mellan myndigheternas uppdrag. Enligt Sjöfartsverket har Försvarsmakten uttryckt behov av flygräddning i norra Sveriges inland och Polismyndigheten har önskat utökat stöd för fjällräddningsberedskap som också bedöms kräva en helikopterbas där. En sådan basering bedömer Sjöfartsverket som något som endast efterfrågas av dessa två myndigheter och som inte möter behoven för verkets uppgifter i övrigt.²⁷²

Till skillnad från sjöräddningsförmågan är förutsägbarheten lägre vad gäller rätt geografisk plats för skogsbrandsläckningen. Viss förutsägbarhet eller möjlighet till prognos finns dock. Ett flexibelt arbete med framskjuten beredskap har visat sig vara ändamålsenligt för MSB:s åtaganden under skogsbrandssäsongen. MSB har behov av baser på platser som ger korta ledtider och medger tidiga insatser mot bränder för att undvika att omfattande värden går förlorade i de alltmer frekventa skogsbränderna.

Sjöfartsverket utnyttjar i dag Norrtälje flygplats (Mellingeholm) men har bedömt att utrymmena där inte är ändamålsenliga utifrån arbetsmiljö, skalskydd och flygsäkerhet, varför de ska ersättas när hyresavtalet löper ut 2028. Fortifikationsverket har fått i uppdrag att bygga nya lokaler vid flygplatsen som kommer att bli tillgängliga 2027. I detaljplaneringen har verket tagit höjd för att ytterligare samhällsviktiga helikopteroperatörer ska kunna etablera sig vid flygplatsen.²⁷³

Eftersom en sambasering mellan helikoptrar och polisiära resurser är nödvändig för genomförande av tidskritiska polisiära insatser kan antingen polisiär verksamhet förläggas intill en befintlig flygplats, eller så kan åtgärder vidtas för att inrätta en helikopterflygplats på Sörentorp. Fortifikationsverket beräknar den preliminära anskaffningsutgiften för detta till cirka 196 miljoner kronor om flygplatsen ska ha plats för främre underhåll, tankning, hangar med utrymme för fyra helikoptrar och en boendedel för besättning

²⁷² Sjöfartsverket, *Förslag till reviderad finansieringsprincip för sjö- och flygräddningen*, dnr 24-03410, s. 41.

²⁷³ Fortifikationsverket, *Fortifikationsverkets kostnadsbedömning för att inrätta flygplats på Sörentorp åt Polismyndigheten*, inkommen den 22 oktober 2024.

i beredskap. Om en kostnadsdelning för detta ska ske förutsätter det att Sjöfartsverkets och MSB:s besättningar och de gemensamma underhållsresurserna får tillgång till området på Sörentorp. Det kan möjligen uppfattas som en nackdel för Polismyndigheten och behöver vägas mot fördelen att kunna dela kostnaderna för infrastruktur med andra aktörer.

Vilka övriga för- eller nackdelar som finns med olika alternativ utifrån ett polisiärt behov och förutsättningarna för att korta ner responstiden i förhållande till marktransport kräver ytterligare överväganden. De samhällsekonomiska vinsterna med att dela kostnaderna för helikopterflygplatser och annan nödvändig infrastruktur som tankningsmöjligheter bedöms dock vara så stora att myndigheterna bör få i uppdrag att utreda detta. Utredningen föreslår därför att regeringen ska ge Polismyndigheten och Sjöfartsverket i uppdrag att bedöma i vilken utsträckning ett samlat resursutnyttjande av helikopterflygplatser och annan nödvändig infrastruktur är möjlig och hur det i sådana fall bör utformas. Myndigheternas uppdrag ska ange hur stora kostnaderna bedöms bli för såväl nyinvesteringar som vidmakthållandet av den gemensamma infrastrukturen samt hur kostnaderna bör fördelas mellan myndigheterna. Uppdraget bör ske i samråd med Säkerhetspolisen, MSB, Transportstyrelsen, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk.

7.12.6 Helikoptertransporter i krig

Avslutningsvis bör överväganden göras kring hur polisens behov av helikoptertransporter förändras under höjd beredskap och krig. Omvärldsutvecklingen visar att det under konflikter vanligen finns ett omfattande lufthot från både drönare och luftvärnssystem eller andra vapensystem. (Redan under fred kan konstateras att drönare kan förhindra, och har förhindrat, luftfart exempelvis vid civila flygplatser.)

Om lufthotet ökar successivt under en konflikt ökar riskerna med att flyga med civila helikoptersystem i samma takt eftersom de saknar varningssystem och motmedel. Lufthotet kommer sannolikt inte att vara lika stort i hela landet men för de aktörer som saknar luftlägesbild, varningssystem och motmedel kommer det att bli allt viktigare att väga fördelarna med en eventuell helikoptertransport

mot de växande riskerna att bli nedskjuten. För vissa kvalificerade uppdrag som oundgängligen behöver genomföras kan Försvarsmaktens helikoptrar vara den enda rimliga lösningen. Hotet mot statsledningen kan vara stort. Erfarenheterna från Ukraina visar samtidigt värdet av att parlament och regering upprätthåller sin verksamhet. Erfarenheterna från Ukraina visar också att statsledningens, inte minst presidentens, närvaro och synlighet påverkar försvarsviljan hos allmänheten positivt. Även detta perspektiv kan vara viktigt att beakta när det gäller avvägningen mellan behovet av kvalificerade helikoptertransporter och förmåga till ett förstärkt och mer uthålligt skydd av exempelvis riksdag och regering. Även i en situation där Polismyndigheten har egen helikoptertransportförmåga kan det vara så att polisens helikoptrar inte kan användas för vissa kvalificerade transporter under krig när lufthotet är alltför högt. Om det uppstår situationer där Säkerhetspolisens förutsättningar att hantera personskyddet av statsledningen är beroende av helikoptertransport med den förmåga som varningssystem och motmedel ger kan det finnas behov av att Försvarsmakten i stället lämnar stöd.

8 En polisiär förstärkningsresurs

8.1 Inledning

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har mycket viktiga uppgifter både i fred och i krig, inte minst ur ett totalförsvarsperspektiv. I kapitel 5 har vi redogjort för utredningens bedömningar av vilka uppgifter och befogenheter polisen ska ha vid militära angrepp. I nämnda kapitel redogörs för bl.a. polisens roll i fråga om skyddet av civilbefolkningen, men också betydelsen av att polisen i sådana situationer har möjlighet att utföra sitt brottsbekämpande uppdrag, stödja Försvarsmaktens mobilisering, skydda den centrala statsledningen, utföra underrättelsearbete m.m.

En utgångspunkt i våra direktiv är att polisens beredskap behövs stärkas. Det säkerhetspolitiska läget i Europa har allvarligt försämrats under de senaste åren och säkerhetshotet mot Sverige och svenska intressen är förhöjt sedan flera år tillbaka. Fram till 2012 fanns den s.k. beredskapspolisen som utgjorde en förstärkningsresurs till polisen. Det argument som framfördes i samband med att beredskapspolisen avvecklades – att behovet av en polisiär förstärkningsresurs hade minskat – gör sig inte längre gällande. Vi har därför fått i uppdrag att utreda om en förstärkningsresurs på nytt bör inrättas i syfte att förstärka och frigöra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens resurser, i första hand vid höjd beredskap och krig men också vid allvarliga situationer i fredstid. Behovet av en polisiär förstärkningsresurs och hur en sådan i så fall ska utformas ska noga analyseras utifrån dagens förutsättningar.

Kapitlet inleds med en beskrivning av den tidigare beredskapspolisen som fanns under åren 1986–2012 (avsnitt 8.2) samt en redogörelse för polisiära förstärkningsresurser i våra nordiska grannländer (avsnitt 8.3). Därefter går vi igenom olika förutsättningar och verktyg för bemanning av det civila försvaret (avsnitt 8.4). Vi

redovisar sedan våra bedömningar och förslag om hur en polisiär förstärkningsresurs som, enligt vår bedömning, är ändamålsenlig och kostnadseffektiv skulle kunna bemannas och utformas (avsnitt 8.6). Bedömningen grundar sig på polisens behov av förstärkning som vi redogör för i avsnitt 8.5. I avsnitt 8.7 och 8.8 redogör vi slutligen för vissa frågor om genomförandet av förslaget m.m. samt när ändringarna föreslås träda i kraft

8.2 Beredskapspolisen 1986–2012

8.2.1 Historik

Inrättandet av en nationell förstärkningsresurs

Beredskapspolisen inrättades 1986 som en nationell förstärkningsresurs till polisen vid höjd beredskap. Den var tänkt att användas framför allt i fråga om befolkningsskydd och räddningstjänst. Beredskapspolisen hade sina rötter i de enheter för ordnings- och bevakningstjänst som bildades inom civilförsvaret under slutet av andra världskriget. De ansvarade för ordningshållning i samband med civilförsvarsverksamhet och för bevakning av totalförsvarets viktigare anläggningar. Det lämpliga i att ha beväpnade enheter inom civilförsvaret ifrågasattes dock och organisationsfrågan kom att behandlas i olika utredningar under flera decenniers tid. År 1980 föreslog regeringen att ordningsuppgifterna inom civilförsvaret skulle överföras till polisväsendet.¹ Detta kom att genomföras genom beslut om förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Successivt överfördes även bevakningsuppgifterna (bevakning av civila skyddsmål).²

Uppdelning i en allmän och en särskild beredskapspolis

Inledningsvis bemannades organisationen med 9 000 beredskapspolismän som var civilpliktiga och 2 000 yrkespolismän.³

¹ Prop. 1979/80:100 bilaga 7 s. 312 f.

² Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 15 f.

³ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 16.

I 1996 års totalförsvarsproposition bedömde regeringen emellertid att beredskapspolisen inte fullt ut hade den kapacitet som behövdes vid en beredskapshöjning i fråga om bevakning av skyddsobjekt. De bakomliggande faktorerna till den bristande kapaciteten ansågs vara den höga omsättningen av personal och en otillräcklig utbildningstid.

Även de ökade kraven på polisverksamheten vid höjd beredskap ansågs motivera en ökning av antalet beredskapspoliser. Styrkan bedömdes behöva uppgå till 15 000 beredskapspoliser, varav 10 000 i en allmän del och 5 000 i en särskild del. Avsikten var att beredskapspolisen skulle bli en kvalificerad resurs som kunde sättas in i ett tidigt skede vid höjd beredskap. Beredskapspolisen kom därför 1996 att delas upp i en allmän och en särskild beredskapspolis.⁴

Den allmänna beredskapspolisens huvuduppgift bestod av polisverksamhet som hade anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. Den skulle bl.a. upprätta avspärrningar och hålla ordning vid skadeplatser och vid utrymningsoperationer. Uppgifterna bestod även av trafikreglering och att ingripa vid störningar i samband med pågående totalförsvarsverksamhet.⁵

När det gällde den särskilda beredskapspolisen skulle den vara en kvalificerad resurs till stöd för polisen vid höjd beredskap och vid insatser mot sabotage.⁶

Användandet i fredstid

Den särskilda beredskapspolisen fick till skillnad från den allmänna användas även vid fredstida kriser. Möjligheterna att använda beredskapspolisen i fredstid infördes 1999 genom bestämmelsen om att beredskapspolisen fick användas även när samhället hade utsatts för eller riskerade att utsättas för "särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt".⁷ Detta förutsatte dock att beredskapspolismännen från den särskilda beredskapspolisen hade ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan

⁴ Prop. 1996/97:4 s. 193 f.

⁵ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 22.

⁶ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 22.

⁷ SFS 1999:726.

tjänstgöring.⁸ För ianspråktagande av den särskilda beredskapspolisen krävdes det vid denna tid även ett beslut av regeringen efter framställning från Rikspolisstyrelsen. Bakgrunden till det utökade användningsområdet var en framställning från Rikspolisstyrelsen i samband med förberedelserna inför millennieskiftet (den s.k. it-omställningen).⁹

Den 1 januari 2009 utvidgades möjligheterna att använda beredskapspolisen i fredstid något.¹⁰ Kontrakterade beredskapspoliser fick nämligen kallas in vid ”allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar”. De fick dock inte användas i sådan verksamhet om det fanns en påtaglig risk för att de kunde komma att använda våld mot enskild.¹¹

Den allmänna beredskapspolisen avvecklas och den särskilda beredskapspolisen utvecklas

Beredskapspolisen hann aldrig byggas upp till den eftersträlvade nivån på totalt 15 000 beredskapspoliser. Regeringen informerade riksdagen i budgetpropositionen för 1999 att de utbildningsåtgärder som Rikspolisstyrelsen vidtagit inte varit tillräckliga och att utbyggnaden av den särskilda beredskapspolisen inte hade kunnat genomföras i den takt som var avsedd.¹²

Mot bakgrund av det ändrade säkerhetspolitiska läget och det nedtonade invasionshotet bedömde regeringen 1999 att det var motiverat att sänka kravet från 5 000 till 1 500 totalförsvarspliktiga i den särskilda beredskapspolisen och att den allmänna delen inte skulle byggas ut.¹³

Under 2000-talet lämnade Rikspolisstyrelsen flera förslag på förändringar av beredskapspolisens organisation och verksamhet till regeringen, bl.a. att den allmänna beredskapspolisen skulle avvecklas och att den särskilda beredskapspolisen i större utsträck-

⁸ 1 § andra stycket förordningen (1986:616) om beredskapspolisen.

⁹ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 18.

¹⁰ Förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

¹¹ 5 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

¹² Prop. 1998/99:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.5.

¹³ Prop. 1998/99:74 s. 153 f.

ning skulle kunna användas vid mindre allvarliga situationer i fred.¹⁴ Grundat på de erfarenheter som drogs från kravallerna i samband med Europeiska rådets toppmöte i Göteborg 2001 valde Göteborgskommittén (se avsnitt 8.2.4) att inte utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid bl.a. då de normalt saknade den kompetens och utrustning som ansågs behövas för att ingripa i samband med allvarliga ordningsstörningar.¹⁵

Justitiedepartementet tog därefter fram promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*¹⁶ som i huvudsak gick på Rikspolisstyrelsens linje. Promemorian förordade även att Rikspolisstyrelsen skulle ges rätt att, vid sidan av regeringen, kunna fatta beslut om användandet av beredskapspoliser i fredstid. (Se mer om promemorians förslag nedan i avsnitt 8.2.4.)

Regeringen beslutade därefter om en ny förordning, förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen, som trädde i kraft den 1 januari 2009. Den innebar i praktiken att den allmänna beredskapspolisen som avvecklats efter hand nu avskaffades helt och kom att ersättas av den särskilda beredskapspolisen. Grunduppgiften för beredskapspolisen var även fortsättningsvis att vara en förstärkning till polismyndigheterna under höjd beredskap med inriktning mot befolkningsskydd och räddningstjänst. Möjligheterna att använda beredskapspolisen i fredstid utvidgades och kravet på godkännande av regeringen togs bort.

Beredskapspolisen läggs ned

I januari 2010 hemställde Rikspolisstyrelsen om att regeringen skulle besluta att antalet utbildade totalförsvarspliktiga i beredskapspolisen skulle få understiga 1 500.¹⁷ Under samma år gjorde Rikspolisstyrelsen även en översyn av beredskapspolisen.¹⁸ Rikspolisstyrelsen konstaterade att beredskapspolisen då stod inför ett avgörande vägval där förändringarna i totalförsvarsplikten, med en avskaffad civilplikt i fredstid, polisens egen tillväxt med personalförstärkning till 20 500 poliser och tillskapandet av en nationell

¹⁴ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 14.

¹⁵ SOU 2022:122.

¹⁶ Ju2005/4576/PO.

¹⁷ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 12.

¹⁸ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010.

förstärkningsorganisation väckte frågor om beredskapspolisen fortsatt behövdes. Rikspolisstyrelsens bedömning var att beredskapspolisorganisationen, som finansierades via anslaget 2:4 Krisberedskap (utg.omr. 6), inte längre var en nödvändig förstärkningsresurs i fredstid. Den ringa användningen av den ansågs understryka detta ytterligare. Dessutom uppstod oklarheter kring verksamhetens finansiering när nya finansieringsprinciper för anslag 2:4 infördes.

Rikspolisstyrelsen ansåg därför att ett bibehållande av organisationen inte kunde motiveras enbart utifrån polisens förstärkningsbehov. Ytterligare två alternativ (avveckling under 2010–2019 respektive fortsatt verksamhet) redovisades också eftersom man ansåg att det fanns skäl att överväga dessa med hänsyn till samhällets krisberedskap i stort. Rikspolisstyrelsen rekommenderade dock en omedelbar nedläggning under 2010.

Organisationen kom att upphöra helt den 1 oktober 2012. Faktorer som låg bakom detta var den säkerhetspolitiska utvecklingen med en förändrad personalförsörjning för totalförsvaret där uttag med bl.a. civilplikt inte längre skedde, den kraftiga ökningen av antalet poliser i tjänst och Rikspolisstyrelsens bedömning att det inte längre fanns behov av den förstärkningsresurs som beredskapspolisen utgjorde. Till detta kom även att polisen utökat sin förmåga att vid behov förstärka sin egen organisation med en nationell förstärkningsorganisation (NFO). Regeringen bedömde därför att det inte fanns tillräckliga skäl att upprätthålla beredskapspolisen, men ansåg att det inte hindrade att regeringen vid behov återinförde organisationen.¹⁹

8.2.2 Uppgifter, organisation m.m.

Uppgifter, befogenheter och utrustning

Beredskapspoliser var totalförsvarspliktiga som tjänstgjorde i det civila försvaret med totalförsvarsplikt. De skulle kallas in till polismyndigheterna under höjd beredskap eller då regeringen hade beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen).²⁰ Enligt denna bestämmelse

¹⁹ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.4.3.

²⁰ 1 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

får regeringen föreskriva en skyldighet för totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen att fullgöra beredskapstjänstgöring även i annat fall än för krigstjänstgöring under höjd beredskap, förutsatt att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Tjänstgöring kunde även ske på frivillig grund vid fredstida kriser men förutsatte att dessa beredskapspoliser ingått avtal med Rikspolisstyrelsen.²¹ Beredskapspolisernas deltagande var begränsat till den polisverksamhet som bedrevs med anledning av den situation som gjort att de kunnat kallas in.²²

Den allmänna beredskapspolisen hade som huvudsakliga uppgifter att upprätthålla ordning och utföra allmän trafikreglering vid utrymningar och skadeplatser, upprätta avspärrningar och ingripa mot störningar i samband med pågående civilförsvarsverksamhet.²³ Den fick även utföra bevakningsuppgifter och transporter.²⁴

Den särskilda beredskapspolisen hade som främsta uppgifter att bevaka och skydda objekt och anläggningar som bedömdes vara viktiga för totalförsvaret och att bedriva antisabotageverksamhet. Den kunde som nämnts också, till skillnad från den allmänna beredskapspolisen, tas i anspråk för polisiära uppgifter vid vissa krissituationer i fredstid.²⁵ Vid sådana situationer, då tjänstgöringen vilade på frivillig grund, gällde begränsningen att den inte fick användas där det fanns en påtaglig risk för att beredskapspoliserna kunde komma att använda våld mot enskilda.²⁶

När en beredskapspolis deltog i polisverksamhet skulle denne stå under direkt ledning av en yrkespolis.²⁷ Eftersom beredskapspoliser alltid agerade i grupp tillsammans med en yrkespolis bedömdes de kunna ha samma befogenheter som en sådan när de var i tjänst.²⁸ Vid yrkesutövningen var polislagens (1984:387) befogenheter och begränsningar tillämpliga.²⁹

Den särskilda beredskapspolisen hade samma utrustning som yrkespoliserna med undantag för beväpningen. Den särskilda beredskapspolisen var utrustad med teleskopbatong och en ombyggd

²¹ 2 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

²² 3 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

²³ SOU 2002:70 s. 292.

²⁴ 4 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

²⁵ SOU 2002:70 s. 292 f.

²⁶ 5 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

²⁷ 6 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

²⁸ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 23.

²⁹ 9 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

automatkarbin AK 5.³⁰ De kom dock senare att utbildas enbart på det handeldvapen som yrkespoliserna använde.³¹

Beredskapspoliserna skulle bära klädsel eller kännetecken som gjorde det klart att personen tjänstgjorde som beredskapspolis.³²

Organisation

Beredskapspoliserna (både den allmänna och den särskilda) tillhörde organisatoriskt Rikspolisstyrelsen.³³ Vid var och en av dåtidens polismyndigheter fanns en eller flera beredskapspolisledare som hade det övergripande och det administrativa ansvaret för beredskapspolisorganisationen. Den allmänna beredskapspoliserna var i freds-tid organiserade i en eller flera enheter inom myndigheten. I varje enhet fanns minst tre grupper som bestod av sex civilpliktiga beredskapspoliser vardera.³⁴

Den särskilda beredskapspoliserna var organiserade i olika avdelningar fördelade på polismyndigheterna i länen. Antalet avdelningar har varierat, exempelvis fanns 32 avdelningar 2005 där varje avdelning då var indelad i åtta grupper med cirka sju beredskapspoliser vardera. Varje avdelning och grupp leddes av yrkespoliserna.³⁵ Antalet avdelningar minskade endast marginellt under åren och 2010 fanns 29 stycken.³⁶

Rekrytering och utbildning

Polismyndigheterna ansvarade för beredskapspolisorganisationens rekrytering av yrkespoliserna. När det gällde rekryteringen av totalförsvarspliktiga till den allmänna beredskapspoliserna gjordes den från den s.k. 47-årsfördelningen (dvs. totalförsvarspliktiga som

³⁰ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspoliserna*, Ju2005/4576/PO s. 43.

³¹ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspoliserna vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 57.

³² 10 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolis.

³³ FOI, *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, december 2018, s. 41.

³⁴ SOU 2002:70 s. 293 f.

³⁵ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspoliserna*, Ju2005/4576/PO s. 22 och SOU 2002:70 s. 294.

³⁶ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspoliserna*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 13 f., och Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspoliserna vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 54.

fyllt 47 år och som lämnat sina krigsplaceringar hos Försvarsmakten och som fanns i utbildningsreserven). Den som blev uttagen till beredskapspolis skrevs in med civilplikt och krigsplacerades vid polismyndigheten. Normalt kvarstod en beredskapspolis i den allmänna beredskapspolisen inte längre än till 62 års ålder. Systemet bidrog till en relativt hög medelålder och en hög personalomsättning.

Den särskilda beredskapspolisen bestod av värnpliktiga som gick ur fältförbanden vid 32–35 års ålder. Personal som efterfrågades var i första hand personer som fått militär utbildning i militärpolis- eller jägartjänst eller basjägartjänst i marinen eller flygvapnet. Efter cirka tio års tjänstgöring i den särskilda beredskapspolisen överfördes de till den allmänna beredskapspolisen.³⁷

Utbildningen av den allmänna beredskapspolisen bestod av en introduktionsdag och två dagars grundutbildning. Grundutbildning och repetitionsövning skulle genomföras vart fjärde år och omfatta minst två dagar. Anledningen till den korta utbildningen var att beredskapspoliserna inte skulle ha något självständigt ansvar utan alltid stå under befäl av en yrkespolis. Ansvar för rekrytering och utbildning låg huvudsakligen på de lokala polismyndigheterna liksom kostnadsansvaret. Rekrytering och utbildning av den allmänna beredskapspolisen upphörde 1996.³⁸

För den särskilda beredskapspolisen var ett grundvillkor för rekrytering fram till 2008 fullgjord värnplikt. Senare tillkom även krav på ingående av avtal med polisen om tjänstgöring under fred.³⁹ Avtalen om frivillig tjänstgöring reglerade anställningsformer och löneförmåner m.m. Avtalens giltighetstid var ett år men förlängdes automatiskt om inte uppsägning skedde. Den civilpliktige hade två månaders uppsägningstid medan polismyndigheten kunde tillämpa omedelbar uppsägning.⁴⁰

När kravet på genomgången värnplikt togs bort utökades antalet dagar i grundutbildningen från 19 till 33 dagar.⁴¹ År 2010 omfattade grundutbildningen för civilpliktiga tre veckor.⁴² Utbild-

³⁷ SOU 2002:70 s. 294 f. och Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 55.

³⁸ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 55, och SOU 2002:70 s. 294.

³⁹ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 25 f.

⁴⁰ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 53.

⁴¹ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 14.

⁴² Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 56.

ningen var från början inriktad mot antisabotageverksamhet men kom sedan att inriktas alltmer mot olika krissituationer.⁴³ Utbildningen omfattade bl.a. juridik, sjukvård, självskydd, kartkunskap, radiosamband, fordonskontroll, CBRN-kunskap, ingripande mot folkmassa och vapenhantering.⁴⁴ Repetitionsutbildningen omfattade en vecka vartannat år och gällde för både poliser och civilpliktiga.⁴⁵ Ledarskapsutbildningen omfattade fem dagar.⁴⁶

Rikspolisstyrelsen hade det övergripande ansvaret för rekrytering, utbildning och utrustning, medan de lokala polismyndigheterna i samverkan med Rikspolisstyrelsen bl.a. skulle säkerställa att ett tillräckligt antal civilpliktiga rekryterades. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utfärdade övergripande anvisningar för rekrytering och utbildning. Disponibilitetskontroll, inkallelse av elever samt hantering av ersättningsfrågor under utbildningstiden sköttes av dåvarande Pliktverket. Polishögskolan ansvarade för utbildningens genomförande.⁴⁷

År 2008 uppgick det totala antalet personer som var utbildade och kontrakterade för tjänstgöring till cirka 1 000.⁴⁸ År 2010 uppgick den totala styrkan till cirka 1 200. Endast ett fåtal var kvinnor, vilket får ses mot bakgrund av att kravet på fullgjord värnplikt togs bort först 2008. Det fanns många yrkeskompetenser representerade hos beredskapspoliserna. Antalet poliser som var placerade på olika chefspositioner uppgick till 250. En särskild problematik som noterades var att nästan en tredjedel av dessa samtidigt var arbetsledare eller chef i yttre operativ polisverksamhet vilket kunde leda till prioriteringskonflikter.⁴⁹

⁴³ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 26.

⁴⁴ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 36.

⁴⁵ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 57.

⁴⁶ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 27.

⁴⁷ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 53 f. och 55 f.

⁴⁸ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 13.

⁴⁹ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 52.

Kostnader

Beredskapspolisorganisationen har i allt väsentligt finansierats med anslagsmedel som MSB disponerat (och Krisberedskapsmyndigheten).⁵⁰ (Den allmänna beredskapspolisen finansierades över respektive polismyndighets ordinarie budget.⁵¹) År 2004 uppgick kostnaderna för utbildning (både grund- och repetitionsutbildning) av den särskilda beredskapspolisen till cirka 8,3 miljoner kronor. För samma år uppgick utrustningskostnaderna (inklusive hyra av förråd) till cirka 7 miljoner kronor och kostnaderna för administration till 2,6 miljoner kronor.⁵²

Enligt Rikspolisstyrelsen bedömdes den totala kostnaden för beredskapspolisen år 2010 uppgå till cirka 25 miljoner kronor per år (grundat på åren 2008 och 2009 och exklusive kostnader för poliser/chefer i beredskapspolisorganisationen). Kostnaderna ansågs dock som svårbedömda.⁵³

8.2.3 Användningen av beredskapspolisen

Under de år beredskapspolisorganisationen existerade användes beredskapspoliser vid endast två tillfällen: 1991 för bevakningsuppgifter i Stockholmsområdet med anledning av den ökade risken för terroraktioner till följd av Gulf-kriget och 2005 i Kronobergs län efter stormen Gudrun. Begäran om att få tillstånd att använda beredskapspolisen har dock gjorts vid flera tillfällen under 2000-talet. Tillstånd till användning har även lämnats i några fall, men i andra fall hade behovet upphört eller så hade begäran avslagits med hänvisning till att de rättsliga förutsättningarna inte varit uppfyllda.⁵⁴

Dåvarande Krisberedskapsmyndigheten ansåg i en utvärdering 2008 att de händelser som aktualiserat frågan om användning av beredskapspolisen grovt kunde delas in i två typer av störningar: dels situationer med befarade våldsamma ordningsstörningar, dels

⁵⁰ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 77.

⁵¹ Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 22.

⁵² Justitiedepartementet, promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*, Ju2005/4576/PO s. 28 f.

⁵³ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 3 och 63.

⁵⁴ Rikspolisstyrelsen, *Beredskapspolisen vägval 2010*, den 20 maj 2010, s. 3 och 26 f.

situationer då det funnits risk för störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder eller spridning av farliga ämnen.⁵⁵

I de fall behovet hade sin grund främst i en förändrad hotbild med ökad risk för våldssituationer (i samband med EU-toppmötet i Göteborg år 2001, efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 samt i samband med folkmordskonferensen i Stockholm år 2004) hade begäran hos Rikspolisstyrelsen om användning av beredskapspolisen gjorts av regionala polismyndigheter. I Göteborgsfallet gick Rikspolisstyrelsen vidare med en skrivelse till regeringen, men begäran kom senare att återkallas av Rikspolisstyrelsen efter underhandskontakter med Justitiedepartementet.

Andra förfrågningar har rört olika krissituationer (risk för störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder och för spridning av farliga ämnen). I samtliga dessa fall hade regeringen efter begäran från Rikspolisstyrelsen beslutat att medge användning av beredskapspolisen, men endast i ett fall (vid stormen Gudrun) kallade polisen in den särskilda beredskapspolisen för tjänstgöring. I övriga fall hade händelserna inte utvecklat sig på ett sådant sätt att det bedömda behovet av att använda beredskapspolisen kvarstod.⁵⁶

8.2.4 Tidigare utredningar och utvärderingar av beredskapspolisen

Frågan om beredskapspolisens användningsområde har tidigare, förutom i Rikspolisstyrelsen rapport *Beredskapspolisen vägval 2010*, behandlats eller berörts i flera olika utredningar.

Exempelvis behandlade Polisverksamhetsutredningen i sitt delbetänkande *Polisverksamhet i förändring* (SOU 2002:70) frågan om den särskilda beredskapspolisen skulle kunna utgöra en kompletterande polisresurs i glesbygdsområden. Detta skulle enligt utredningen kunna ske genom att beredskapspoliser förordnades som ordningsvakter. Utredningen ansåg att beredskapspolisen var en outnyttjad resurs som hade god grundläggande utbildning och

⁵⁵ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 22 f.

⁵⁶ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 32 f. En sammanställning av de tillfällen beredskapspolis använts eller där begäran om tillstånd att använda styrkan lämnats in till regeringen eller Rikspolisstyrelsen finns i Rikspolisstyrelsens rapport *Beredskapspolisen vägval 2010*.

därför borde användas till de föreslagna åtgärderna. Förslaget ledde emellertid inte till några förändringar.

En annan utredning, som primärt skulle utreda polisens agerande under händelserna i Göteborg 2001 och som vi berört ovan, behandlade även frågan om det fanns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid. Utredningen med namnet Göteborgskommittén kom i sitt betänkande *Göteborg 2001* (SOU 2002:122) fram till att beredskapspolisen skulle förbli en reservstyrka som bara skulle användas under exceptionella förhållanden och då polisen redan utnyttjat sina reguljära resurser. I annat fall såg man en risk för att de frivilliga beredskapspoliserna skulle bli ett ordinärt inslag i polisens verksamhet.⁵⁷ Ett annat skäl som anfördes för att inte utvidga tillämpningsområdet var att man bedömde att beredskapspolisen normalt saknade den särskilda kompetens och utrustning som krävdes för att ingripa mot folksamlingar i samband med allvarliga ordningsstörningar. Eftersom en beredskapspolisman hade samma skyldigheter och befogenheter som yrkespolismän och var skyldig att ingripa om något hände, ansåg man att det var mindre lämpligt att använda beredskapspolis under evenemang som medförde stora risker för allvarliga ordningsstörningar.⁵⁸ Sammantaget såg kommittén ingen anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.

I slutet av 2004 fick en särskild utredare i uppdrag av Justitiedepartementet att utreda bl.a. frågan om en utökad användning av beredskapspolisen även i fredstid och att belysa frågan om beredskapspolisens beväpning. Utredarens förslag redovisades i den tidigare nämnda promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*. Förutom en sammanslagning av den allmänna och den särskilda beredskapspolisen, föreslogs att användningen av beredskapspolisen skulle utökas för vissa uppgifter i fredstid. Utgångspunkten var att beredskapspolisen i första hand skulle ses som en lokal resurs och i andra hand, under särskilda omständigheter, som en del av den nationella beredskapen vid svåra påfrestningar till följd av ofred, katastrofer eller olyckor av stor omfattning. Beredskapspolisen skulle alltså inte ses som en allmän förstärkningsresurs för omfattande centrala insatser. Om den skulle bli en del av polisengripanden vid t.ex. upplöpp befarade utredaren att det skulle påverka

⁵⁷ SOU 2002:122 s. 766 f.

⁵⁸ SOU 2002:122 s. 767.

beredskapspolisens legitimitet och därmed på sikt frågor om rekrytering och möjlighet att få berörda arbetsgivares acceptans för att anställda kontrakterades som beredskapspoliser. Promemorian innehöll vidare, som vi tidigare nämnt, förslag om att beslutanderätten att använda beredskapspolisen skulle delegeras till Rikspolisstyrelsen. Utredaren ansåg dock att beredskapspolisen, i de fall Rikspolisstyrelsen fattade beslut om inkallelse, inte skulle få utrustas med skjutvapen.

Rikspolisstyrelsen ansåg att beredskapspolisen var både välorganiserad och välutbildad och var därför positiv till en utökad fredstida användning av den. Rikspolisstyrelsen var dock tveksam till om förändringsförslagen var tillräckliga för att möjliggöra detta. I beväringsfrågan delade myndigheten inte utredarens bedömning utan ansåg att en inkallad beredskapspolis borde förväntas kunna ingripa med oinskränkt befogenhet vid olika händelser under ett uppdrag.⁵⁹ Polisförbundet däremot var mycket kritiskt till en utökad användning av beredskapspolisen och ansåg att beredskapspolisen inte borde ha polisiära befogenheter i fredstid.⁶⁰ Utredarens förslag kom dock att genomföras i huvudsak.

År 2008 gjorde även Krisberedskapsmyndigheten en utvärdering av den särskilda beredskapspolisen.⁶¹ Syftet med utvärderingen var att besvara frågor om verksamhetens måloppfyllelse, effekter och kostnader samt att belysa hur erfarenheterna från verksamheten kunde användas i arbetet med att utveckla krishanteringssystemet. Myndigheten konstaterade att regeringen beslutat att medge användning av beredskapspolisen vid ett flertal situationer då det funnits risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, men att polisen utnyttjat resursen endast vid ett tillfälle. Den slutsats som Krisberedskapsmyndigheten drog var att polisen i största möjliga utsträckning borde tillvarata möjligheten att använda sig av beredskapspolisen, även i de fall situationerna ännu inte utvecklats till fullskaliga kriser. Myndigheter och andra aktörer skulle därmed öka sina kunskaper om hur beredskapspolisen kunde användas som en förstärkningsresurs och styrkan skulle successivt bli bättre rustad

⁵⁹ Rikspolisstyrelsens yttrande *Promemorian Utökad användning av beredskapspolisen*, den 23 augusti 2005, till Ju2005/4576/PO.

⁶⁰ Polisförbundet, *Polisförbundets synpunkter avseende Gemensamberedning av förordning om beredskapspolisen*, den 17 november 2007, till Ju2005/4576/PO.

⁶¹ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008.

för sin uppgift. Det skulle enligt myndigheten leda till att samhällets operativa förmåga under kris sammantaget skulle förbättras.⁶² Som lärdomar för framtiden förde myndigheten fram att det krävs engagemang och intresse hos de personer som ska bemanna en förstärkningsresurs för att den ska kunna bibehålla sin förmåga och nå full effekt vid en insats. Myndigheten lyfte även fram betydelsen av tydliga villkor och uppdragsbeskrivningar för personer som i sin vardag har andra arbeten. Särskild vikt borde enligt myndigheten läggas vid att tydliggöra villkoren för deltagandet i operativa insatser.⁶³

8.3 Polisiära förstärkningsresurser i de nordiska grannländerna

8.3.1 Norge

I Norge är polisen indelad i 12 polisdistrikt och sex specialstyrkor. Motsvarigheten till den svenska Polismyndigheten (Politidirektoratet) ansvarar för den högsta ledningen.

Den norska polisen har i dag inte någon särskild enhet som motsvarar en förstärkningsresurs, men har däremot nationella beredskapsresurser som består av insatspersonal som är tränad för att hantera terrorism (beredskapstroppen). Beredskapstroppen sorterar under Oslo polisdistrikt och bistår övriga polisdistrikt vid begäran. Under åren 2018–2020 hade beredskapstroppen mellan 20–30 uppdrag årligen utanför Oslo polisdistrikt.

Utryckningspolisen (Utrykningspolitiet), som i huvudsak hanterar trafiksäkerhetsinsatser och brottsbekämpning på vägar, är också en tillgänglig resurs för polisdistrikten, såväl i det dagliga arbetet som vid extraordinära händelser och i krig. Exempelvis bistod utryckningspolisen polisdistrikten under våren och sommaren 2022 med registrering av flyktingar från Ukraina. Dessutom kan polisdistrikten få hjälp av andra polisdistrikt vid behov.

⁶² Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 5.

⁶³ Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av beredskapspolisen*, KBM 1303/2007, den 16 maj 2008, s. 7.

I Norge fanns under åren 1952–2020 polisreserven (politireserven) som var en reservstyrka för polisen. Den bestod av värnpliktiga med militär grundutbildning som under resterande tjänstetid tjänstgjorde i politireserven. Personalen genomgick en obligatorisk grundutbildning om tio dagar, och fem dagars repetitionsövning vart femte år. Vid millennieskiftet bestod polisreserven av cirka 5 500 personer. Från 2000 reducerades styrkan kraftigt till cirka 800 personer. Rätten att kalla in reserven delegerades 2010 från departementet till politidirektören.

Polisreserven var tänkt att användas vid mobilisering, naturkatastrofer, allvarliga olyckor och för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet om viktiga allmänna intressen krävde det. Polisreserven utnyttjades formellt endast under OS i Lillehammer 1994. Användningen av polisreserven upphörde 2006 till följd av att grundlagsstödet för den ifrågasattes.

Den tolkning som Politidirektoratet kom att göra var att polisreserven inte kunde användas vid allvarliga kriser och naturkatastrofer. Polisreserven användes inte heller vid Ålesundsraset 2008 eller vid terrorattentatet vid Utöya den 22 juli 2011. Polisreserven kallades visserligen in vid detta terrorattentat men polismästaren i Oslo avslog ansökan med hänvisning till att reserven inte var godkänd för väpnad tjänst.

Polisreserven sorterade under utryckningspolisen från och med 2006 fram till 2020 då reserven lades ned. Nedläggningen motiverades bl.a. med att reserven inte använts på 25 år och att förstärkningar hade gjorts i den övriga polisen.

År 2022 fick emellertid Politidirektoratet i uppdrag att utreda möjligheterna att införa en ny polisiär förstärkningsresurs. Bakgrunden var erfarenheterna från covid-19-pandemin och migrationsströmmarna från Ukraina då polisen haft behov av bistånd från både försvaret och tullen. Båda händelserna hade haft långvariga akuta faser som krävde resurser utöver vad polisen var dimensionerad för. Direktoratet överlämnade sin rapport till Justis- och beredskapsdepartementet i februari 2024.⁶⁴

⁶⁴ Norska Justis- och beredskapsdepartementet, *Svar på sporsmål om norsk politi*, den 13 maj 2024. Rapporten har därefter beretts inom departementet och det har enligt uppgifter till utredningen i januari 2025 inte fattats något beslut om vidare uppföljning.

Den 10 januari 2025 lades *Totalberedskapsmeldingen Forberedt på kriser og krig*⁶⁵ fram i Norge, i vilken det anges att regeringen vill se över vad som kan och bör förväntas av den norska polisen och den norska säkerhetstjänsten i kris och krig. Det ska även tillsättas en utredningskommitté som ska utvärdera polisens roll och uppgifter i ljuset av samhällets behov och förväntade utveckling.

8.3.2 Danmark

Hemvärnet (Hjemmeværnet) är en frivillig militär organisation som även har polisiära enheter. De utgör en resurs som polisen (Politi) kan begära bistånd från på samma sätt som polisen kan begära bistånd från övriga delar i försvaret (Forsvaret). De polisiära hemvärnsenheterna kan utnyttjas i såväl fredstid, som vid höjd beredskap och i krig. Hemvärnets primära uppgift är dock att stödja i första hand försvaret och i andra hand den samlade samhällsberedskapen. De polisiära hemvärnsenheterna bemannas med frivilliga soldater. I enheterna kan det även ingå anställda inom polisen men det är inget krav. Personalen som är knuten till de polisiära enheterna får en funktionsutbildning inom Hemvärnet, om de inte redan är polistjänstemän. Försvaret har en strategisk beredskapsstyrka på cirka 400 soldater som med kort varsel kan lämna bistånd till polisen.

De polisiära hemvärnsenheterna kan organiseras på antingen kompaninivå eller plutonsnivå. För närvarande finns 25 polisiära hemvärnskompanier som i likhet med övriga hemvärnskompanier ingår i de 12 hemvärnsdistrikten. Det finns även 15 polisiära hemvärnsplutoner vilka som utgångspunkt ingår i andra hemvärnskompanier (t.ex. bevaknings- eller stabskompanier). En polisiär hemvärnspluton består av cirka 15 hemvärnssoldater.

Polisen kan begära bistånd från Hemvärnet avseende en mängd uppgifter såsom trafikreglering, kontroll- och avspärrningsåtgärder och liknande uppgifter vid större evenemang, olyckor, naturkatastrofer m.m. Hemvärnet kan vidare utföra kontroll- och tillsynsuppgifter som polisen har ansvar för, eftersökning av föremål eller personer samt evakuerings-, bevaknings- och patrulleringsuppgifter i syfte att förhindra allvarlig brottslighet och andra händelser som

⁶⁵ Meld. St. 9 (2024–2025).

kan medföra fara för människors liv eller hälsa eller allvarlig skada på samhällsviktiga institutioner, företag eller anläggningar.

Hemvärnets frivilliga soldater har som utgångspunkt inga polisiära befogenheter men kan tilldelas befogenheter som motsvarar dem som polisen har. Det är polisen som bestämmer vilka befogenheter som ska gälla för den specifika uppgiften.⁶⁶

8.3.3 Finland

I Finland finns i praktiken inte någon nationell förstärkningsresurs för polisiära uppgifter utan uppgifterna sköts antingen inom ramen för ett samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet⁶⁷ eller genom s.k. handräckning som polisen bl.a. kan få från den finska försvarsmakten. I avsnitt 7.8.1 beskriver vi den finska polisens möjligheter att få stöd från den finska försvarsmakten och det finska ”gränsbevakningsväsendet”.

I Finland pågår en diskussion om olika modeller för en polisiär förstärkningsresurs. Regeringen lade i september 2018 fram en proposition med ett förslag till lag om reservpoliser. Förslaget innebar att reservpolispersonal skulle kunna tas i bruk under såväl undantagsförhållanden som vid störningar under normala förhållanden. Förslaget syftade till att på ett mera heltäckande sätt bemöta den förändrade säkerhetssituationen och hot av nya slag samt att förstärka polisens funktionsförmåga vid överraskande eller omfattande störnings- eller säkerhetssituationer i samhället. Det finns visserligen redan ett formellt system för komplettering av polispersonal men det har inte ansetts vara användbart, bl.a. mot bakgrund av att användningen begränsas till enbart vissa exceptionella förhållanden. Den föreslagna lagen var avsedd att kunna användas inte bara vid undantagsförhållanden och försvarstillstånd utan också vid störningar under normala förhållanden. Som exempel angavs en överraskande situation med omfattande invandring eller en situation där terrorhotnivån tillfälligt har höjts. Syftet med reservpoliserna angavs vara att frigöra yrkespoliser för polisens kärnuppgifter. Reservpoliserna skulle inte arbeta självständigt utan bistå yrkespoliser och

⁶⁶ Danska Folketinget, *Förfrågan angående polis och gränsövervakning i Danmark – Besvares frågesmålene nr. 3, 8-15*, den 30 maj 2024.

⁶⁷ Det s.k. PTG-samarbetet handlar om ett samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet och beskrivs närmare i avsnitt 7.8.1.

alltid arbeta under deras direkta uppsikt. Beslut om att ta i bruk reservpolispersonal skulle enligt förslaget fattas av statsrådet.

Vid störningar under normala förhållanden skulle reservpoliserna enligt förslaget sköta uppgifter som stödjer polisens verksamhet, t.ex. upprätthållande av allmän ordning och säkerhet under allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt reglering av trafiken. I reservpolisernas uppgifter skulle det även kunna ingå bevakning av avspärrade områden samt transport och bevakning av personer som gripits. Under undantagsförhållanden och försvarstillstånd skulle reservpoliserna däremot kunna sköta alla polisuppgifter. Reservpolisens befogenheter skulle ändras när samhällets tillstånd försämras och de skulle enligt förslaget då även ha rätt att bära vapen.

Reservpolisens personal föreslogs uppgå till 1 000 personer och bestå av frivilliga militärpolisutbildade, väktare eller andra som är intresserade av att stödja polisen.

Regeringens proposition förföll emellertid⁶⁸ 2019 efter behandling i parlamentet. Grundlagsutskottet som yttrade sig ansåg att reservpolisens fristående ställning i förhållande till polisen och de allmänt hållna behörighets- och utbildningskraven för reservpolispersonal innebar att regeringens förslag utgjorde ett system som var separat från polisen och att det inte går att ställa lägre krav på reservpoliser än på andra myndighetspersoner som utövar offentlig makt. Utskottet betonade att ansvaret för allmän ordning och säkerhet bör vila på polisen och andra myndigheter och att reservpoliser i likhet med ordningsvakter och väktare bara bör ha en assisterande och kompletterande roll.⁶⁹ Även försvarsutskottet yttrade sig i frågan och anförde att finländarnas förtroende för polisens verksamhet är högt i en internationell jämförelse, vilket enligt utskottet gjort det möjligt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet trots att antalet poliser i relation till hela befolkningen är lägst i Europa. Försvarsutskottet framhöll att det europeiska medelvärdet är en polisman per 400 invånare men att det i Finland är en per 733 invånare.

⁶⁸ Finska Statsrådets webbplats (<https://valtioneuvosto.fi>) besökt 2024-05-30 och finska *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den*, RP 137/2018 rd.

⁶⁹ Utlåtande GrUU 72/2018 rd – RP 137/2018 rd, Eduskunta, Grundlagsutskottet.

8.4 Bemanning av det civila försvaret

I detta avsnitt redovisar vi de utgångspunkter som gäller och de verktyg som kan användas för att bemanna det civila försvaret i händelse av höjd beredskap och krig. Därefter följer en redogörelse för erfarenheter från införandet av civilplikt inom verksamhetsområdena kommunal räddningstjänst samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

8.4.1 De olika verktygen för att bemanna det civila försvaret

I totalförsvarspliktslagen anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och att varje svensk medborgare mellan 16 och 70 år omfattas av totalförsvarsplikten. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige. Totalförsvarsplikten innebär bl.a. en skyldighet för alla dessa personer att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden (*mönstring* eller *annan utredning*) och en tjänstgöringsskyldighet som kan fullgöras genom *värnplikt*, *civilplikt* eller *allmän tjänsteplikt*.⁷⁰ Skyldigheten att fullgöra civilplikt eller värnplikt gäller, enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen, endast om regeringen har beslutat om det med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Sådant beslut krävs även för att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att mönstra. Skyldigheten att medverka i *annan utredning* förutsätter dock inte att regeringen meddelat ett särskilt beslut om det.⁷¹ Nämda bestämmelse i 1 kap. 3 a § innebär alltså, till skillnad från den tidigare ordningen, att skyldigheten att fullgöra bl.a. civilplikt är beroende av att regeringen har beslutat om det. Ett sådant beslut av regeringen har kommit att benämnas *aktivering av civilplikten*. Tanken är att regeringen ska kunna besluta i dessa frågor i den utsträckning som försvarsberedskapen kräver. Exempel på när sådant beslut kan fattas är en situation då det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller om totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.⁷² Den 21 december 2023 fattade regeringen beslut om att aktivera delar av civilplikten från och med den

⁷⁰ 1 kap. 1–4 §§ totalförsvarspliktslagen.

⁷¹ Prop. 2009/10:160 s. 210.

⁷² Prop. 2009/10:160 s. 209 f.

19 januari 2024 (vilket vi redovisar närmare i följande avsnitt).⁷³ Beslutet innebär att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt inom verksamhetsområdet räddningstjänst som kommunerna ansvarar för och verksamhetsområdet drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.⁷⁴

I allmänhet gäller att personalbehovet inom en viss verksamhet vid höjd beredskap och krig i första hand ska säkras genom befintlig personal (som kan fortsätta sin tjänstgöring eller omfördelas), i andra hand genom att frivilliga personer tillförs verksamheten och i tredje hand genom pliktad personal. Förutsättningarna för bemanning skiljer sig åt i fredstid och i krig. Plikt (civilplikt eller allmän tjänsteplikt) får bara användas efter beslut om höjd beredskap eller om regeringen beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Dessa verktyg behöver således kombineras med frivilliga avtal om personalresursen ska kunna användas även i fredstid.

De olika verktygen för att bemanna det civila försvaret beskrivs översiktligt i det följande. Vilket verktyg som är lämpligt beror på en rad faktorer, t.ex. vilken typ av kompetens som behövs och vilka kostnader för staten eller inskränkningar i individers fri- och rättigheter som kan accepteras.

Bemanning av det civila försvaret genom allmän tjänsteplikt

När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.⁷⁵ Alla totalförsvarspliktiga (utom den som är krigsplacerad med stöd av totalförsvarspliktslagen) kan tas i anspråk med tjänsteplikt. Allmän tjänsteplikt innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap ska tjänstgöra enligt bestämmelserna i 6 kap. totalförsvarspliktslagen. Allmän tjänsteplikt kan fullgöras på tre olika sätt, vilka redovisas nedan.⁷⁶

⁷³ Fö2023/00553, Fö2023/01488.

⁷⁴ Avgränsningen till dessa verksamhetsområden gjordes genom att det samma dag infördes en tillfällig ändring i totalförsvarspliktsförordningen (SFS 2023:917). Ändringen gäller för tiden den 19 januari 2024–31 december 2028. Det kan dock noteras att Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har föreslagit att den tillfälliga regleringen ska upphöra att gälla redan den 1 juli 2026.

⁷⁵ 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen.

⁷⁶ 6 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen.

- a) *Allmän tjänsteplikt kan föreligga på grund av anställnings- eller uppdragsavtal.*⁷⁷

Det första sättet att fullgöra den allmänna tjänsteplikten är genom att en totalförsvarspliktig under höjd beredskap kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag. Detta har ansetts vara det främsta sättet för att tillgodose personalbehovet inom det civila försvaret.⁷⁸

- b) *Allmän tjänsteplikt kan föreligga på grund av frivilligavtal.*⁷⁹

Det andra sättet att fullgöra den allmänna tjänsteplikten är genom att en totalförsvarspliktig tjänstgör enligt ett avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret. Det finns olika kategorier av frivilliga. Avtal kan t.ex. ingås med medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer eller andra frivilliga (t.ex. tidigare anställda). En verksamhet kan även ha planering för att använda s.k. spontanfrivilliga. Vilken kategori som är lämplig beror bl.a. på vilken typ av kompetens som behövs.

- c) *Allmän tjänsteplikt kan föreligga på grund av anvisning till arbete.*⁸⁰

Det tredje sättet som den allmänna tjänsteplikten kan fullgöras på är genom att en totalförsvarspliktig person utför arbete som anvisas honom eller henne av Arbetsförmedlingen. Detta alternativ är framför allt aktuellt för verksamheter där det finns behov av personal utan någon specifik kompetens.

Bemanning av det civila försvaret genom civilplikt

Totalförsvarspliktiga får inte krigsplaceras med civilplikt utan särskilda skäl, om personalbehovet i stället hade kunnat tillgodoses med anställda, frivilliga eller de som på annat sätt kan komma att tjänstgöra inom verksamheten under höjd beredskap.⁸¹ Civilplikt utgör med andra ord ett verktyg som bara ska användas om de övriga nämnda verktygen inte är tillräckliga. Civilplikten syftar i

⁷⁷ 6 kap. 2 § första stycket 1 totalförsvarspliktslagen.

⁷⁸ Dir. 2023:116.

⁷⁹ 6 kap. 2 § första stycket 2 totalförsvarspliktslagen.

⁸⁰ 6 kap. 2 § första stycket 3 totalförsvarspliktslagen.

⁸¹ 4 § MSBFS 2024:12.

första hand till att förstärka vissa verksamheter vid höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter.⁸²

Civilplikt får fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskrivit.⁸³ Vilka dessa är framgår av bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktsförordningen), där polisverksamhet anges i punkten 1. (Som nämnts tidigare, gäller dock särskilda regler under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028.⁸⁴)

Personalförsörjningen av det civila försvaret har nyligen varit föremål för utredning. Regeringen beslutade i juli 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas.⁸⁵ Utredningen, som antog namnet Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning, hade bl.a. i uppdrag att med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret. Utredningen redovisade sitt betänkande i januari 2025.⁸⁶ Utredningen behandlade frågan om inom vilka *verksamhetsområden* civilplikt bör få fullgöras och förordade att åtminstone ett av följande kriterier skulle vara uppfyllt för att det ska anses motiverat att använda civilplikt inom området:

- att det är fråga om verksamheter som inte alls bedrivs i fredstid eller verksamheter där behovet av personal ökar kraftigt vid höjd beredskap, eller
- att behovet av personalförstärkning avser kompetens inom en för totalförsvaret kritisk verksamhet. Det skulle i detta fall t.ex. kunna handla om att verksamheten är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att upprätthålla de mest centrala samhällsfunktionerna vid höjd beredskap eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Det kan handla om ett viktigt natio-

⁸² Dir. 2023:116.

⁸³ 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen.

⁸⁴ Enligt 2 kap. 1 § första stycket totalförsvarspliktsförordningen gäller under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 att civilplikten enbart får fullgöras inom räddningstjänst som kommunerna ansvarar för samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. I SOU 2025:6 föreslås dock att den tillfälliga bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket totalförsvarspliktsförordningen ska upphöra att gälla redan den 1 juli 2026.

⁸⁵ Dir. 2023:116.

⁸⁶ SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret.*

nell intresse där förmågan behöver finnas i Sverige och kunna garanteras av staten.

En ytterligare omständighet som enligt utredningen skulle kunna motivera användningen av civilplikt inom en viss verksamhet är att verksamhetens resursbehov avser personal med en specifik utbildning eller kompetens och det är nödvändigt att i fredstid säkerställa att dessa personer finns tillgängliga vid höjd beredskap.⁸⁷ Vi återkommer längre fram med vår bedömning av om användning av civilplikt inom polisverksamhet ligger i linje med dessa utgångspunkter.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning framförde också att civilplikt (och även vissa av de andra verktygen för bemanning) kan vara lämpligt att använda när det är fråga om personer som behöver genomgå utbildning och övning i fredstid för att kunna utföra de uppgifter som krävs vid höjd beredskap, personer som behöver komma på plats omedelbart vid höjd beredskap eller personer som behöver vara säkerhetsprövade. Utredningen bedömde att civilplikt behövs för att tillgodose vissa behov av personalförstärkningar inom det civila försvaret och identifierade fem prioriterade verksamhetsområden där man ansåg att det var tydligt att civilplikt var nödvändigt för att säkerställa att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses.⁸⁸ Frågan om civilplikt behövs för polisverksamhet behandlades dock inte, med hänvisning till att den ses över i vår utredning.

Civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Grundutbildning är dock inte alltid nödvändig om personen redan har utbildning inom aktuellt område.⁸⁹ Efter avslutad grundutbildning ska den totalförsvarspliktige krigsplaceras i en viss befattning eller verksamhet. Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets plikt- och provningsverk (PPV) efter framställan från bemanningsansvarig aktör.

⁸⁷ SOU 2025:6 s. 37.

⁸⁸ Dessa verksamhetsområden var räddningstjänst (kommunal räddningstjänst), drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet, hälso- och sjukvård, drift, underhåll och reparationer inom elektriska kommunikationer och bevakningsverksamhet (SOU 2025:6 s. 38).

⁸⁹ Förvarsdepartementet, *Aktivering av civilplikten inom den kommunala räddningstjänsten eller elförsörjningsområdet*, Fö2023/01488, s. 9. Den som efter annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får enligt 2 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Syftet med grundutbildningen (att ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver) framgår av 5 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen.

Krigsplaceringen är som utgångspunkt gällande i 10 år från det senaste tjänstgöringstillfället.⁹⁰ En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats är skyldig att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap. Personen är också skyldig att fullgöra beredskapstjänstgöring (sammantaget totalt 180 dagar) om regeringen, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, beslutar det.⁹¹ För civilplikt gäller också att den inte får omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter utöver de som kan följa med ordnings- och bevakningsuppgifter.⁹² I begreppet stridsuppgifter ingår inte användning av vapen i självförsvar.

Innan en totalförsvarspliktig är skyldig att fullgöra tjänstgöring inom totalförsvaret med civilplikt ska vederbörande skrivas in enligt bestämmelserna i 3 kap. totalförsvarspliktslagen. Sådan inskrivning kan ske antingen efter *annan utredning* eller efter *mönstring*.

a) *Civilplikt efter annan utredning*

Den som efter annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får skrivas in för tjänstgöring med civilplikt.⁹³ Annan utredning utförs av PPV, annan statlig myndighet (bl.a. Polismyndigheten), en kommun eller en region.⁹⁴ Grundutbildningen får i dessa fall inte vara längre än 60 dagar.⁹⁵ Det handlar i dessa fall alltså om totalförsvarspliktiga som redan har rätt kompetens eller som bara behöver en kortare utbildning för att komplettera befintlig kompetens.

b) *Civilplikt efter mönstring*

Detta ses som den sista utvägen för att bemanna det civila försvaret med plikt. Alternativet innebär en längre utbildning (högst 320 dagar⁹⁶) och tillämpas för yngre personer (vanligtvis de som är yngre än 24 år gamla⁹⁷). Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning beskrev civilplikt efter mönstring som ett långsiktigt sätt att bygga upp och tillföra kompetens på områden där det behövs för totalförsvaret. Att införa civilplikt med

⁹⁰ 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen.

⁹¹ 4 kap. 7 och 8 §§ totalförsvarspliktslagen.

⁹² 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen.

⁹³ 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen. Enligt bestämmelsen gäller vidare att sådan civilplikt inte får omfatta en grundutbildning som är längre än 60 dagar. I så fall krävs mönstring (och inte annan utredning).

⁹⁴ 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen samt 4 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen.

⁹⁵ 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen.

⁹⁶ 4 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen.

⁹⁷ 4 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen.

mönstring och grundutbildning beskrevs som en process som kan ta flera år och kosta staten mycket pengar.⁹⁸

8.4.2 Erfarenheter från införandet av civilplikt inom kommunal räddningstjänst och elförsörjning

Den 21 december 2023 fattade regeringen, som tidigare nämnts, beslut enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen om att civilplikten tillfälligt skulle aktiveras för verksamhetsområdena kommunal räddningstjänst samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Enligt beslutet skulle totalförsvarspliktiga vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt.⁹⁹ Kort dessförinnan infördes följande tillägg i totalförsvarspliktsförordningen (andra meningen i 2 kap. 1 § första stycket) i fråga om vilka verksamheter civilplikt får fullgöras:

Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning. *Under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 får civilplikten dock enbart fullgöras inom följande verksamheter:*

- räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, och
- drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.¹⁰⁰

Det gjordes även vissa författningsändringar för att möjliggöra för MSB (utöver de myndigheter som redan tidigare hade denna möjlighet) att utföra annan utredning med totalförsvarspliktiga i syfte att utreda och bedöma deras förutsättningar att fullgöra civilplikt. Genom regeringens beslut fick MSB i uppdrag att

- identifiera och utreda totalförsvarspliktiga som har tillräcklig utbildning för att kunna fullgöra civilplikt inom sådan räddningstjänst som kommunerna ansvarar för,
- ge in nödvändigt underlag för inskrivning och göra framställningar om krigsplacering till PPV gällande de totalförsvarspliktiga som efter utredningen har bedömts vara lämpliga att fullgöra civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten, och

⁹⁸ SOU 2025:6 s. 40 f.

⁹⁹ Fö2023/00553 och Fö2023/01488.

¹⁰⁰ SFS 2023:917.

- senast under det fjärde kvartalet 2024 påbörja repetitionsutbildning för totalförsvarspliktiga med civilplikt i syfte att stärka beredskapen inom den kommunala räddningstjänsten.

MSB fick även i uppgift att i samverkan med PPV ta fram informationsmaterial samt att undersöka kommunernas behov av civilpliktig personal och även vid behov föra dialog med civilområdesansvariga länsstyrelser.

Affärsverket Svenska Kraftnät (Svenska Kraftnät) uppdrogs att påbörja förberedelser för de åtgärder som identifieras inom ramen för det pågående regeringsuppdraget om analys av civilplikt inom elförsörjningen¹⁰¹ och som bedömts nödvändiga för att kunna skriva in totalförsvarspliktiga som har tillräcklig kompetens för civilplikt inom drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

Till grund för beslutet låg bl.a. promemorian *Aktivering av civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet*.¹⁰² Som skäl för beslutet och i nämnda promemoria angavs bl.a. att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde försämrats och att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front. För de utpekade områdena ansågs det finnas behov av civilpliktiga och även en möjlighet till skyndsamt hantering. En sådan begränsning ansågs vidare lämplig mot bakgrund av att den då pågående utredningen om personalförsörjningen inom det civila försvaret hade till uppgift att göra en översyn av bl.a. civilplikten.¹⁰³ I promemorian konstaterades vidare bl.a. att PPV bedömdes ha förutsättningar att skriva in och krigsplacera de civilpliktiga utan att t.ex. behöva investera i nya lokaler mot bakgrund av att förslaget endast avsåg inskrivning för civilplikt efter annan utredning samt repetitionsutbildning. Att genomföra civilplikt efter mönstring och grundutbildning skulle enligt promemorian däremot ha varit en betydligt större uppgift för PPV.¹⁰⁴

Nedan redogör vi för några erfarenheter som utredningen tagit del av från augusti 2024 i fråga om utredning, inskrivning och utbildning av civilpliktiga inom den kommunala räddningstjänsten. I den av MSB valda urvalsgruppen ingick personer som fullgjort

¹⁰¹ KN2023/04096.

¹⁰² Fö2023/01488.

¹⁰³ Dir. 2023:116.

¹⁰⁴ Försvarsdepartementet, *Aktivering av civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet*, Fö 2023/01488, s. 21.

räddningstjänstutbildning hos Statens räddningsverk eller hos MSB från 2003 och framåt. För att kunna skrivas in skulle personerna ha tillräcklig förmåga och inte heller vara krigsplacerade i annan verksamhet eller anställda inom kommunal räddningstjänst. I den ursprungliga urvalsgruppen fanns cirka 16 200 personer, men efter att slagning mot navet (Skatteverket) och disponibilitetskontroll gjorts kvarstod cirka 6 000 personer att utreda. MSB delade in dessa i fem grupper om cirka 1 000–1 500 personer vardera. I augusti 2024 såg det ut enligt följande.

- Antalet påbörjade ärenden uppgick till cirka 5 000.
- Antalet avslutade ärenden uppgick till cirka 2 500 varav cirka 1 500 för inskrivning med plikt och cirka 1 000 avskrivna på grund av pågående anställning i kommunal räddningstjänst.¹⁰⁵
- Cirka 2 500 ärenden återstod med varierande komplexitet (ofullständiga svar, personliga omständigheter att bedöma m.m.). Vissa av dessa bedömdes av PPV ta betydande tid i anspråk.

Utöver arbetet med utredning och inskrivning har en repetitionsutbildning tagits fram för de civilpliktiga. Utbildningen ska genomföras under 10 dagar och syftar till att ”ge de civilpliktiga möjlighet att repetera grundläggande kunskaper, färdigheter och kompetens för arbete inom räddningstjänst samt utveckla grundläggande kunskaper inom områden som tillkommer enligt 8 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), för att bidra i totalförsvaret i händelse av höjd beredskap och krig”.¹⁰⁶ De civilpliktiga krigsplaceras i två olika befattningar (räddningsbefäl eller räddningsperson). Det ska inrättas 25 krigsräddningsenheter (utspridda en i varje län, med undantag för de största länen där två eller tre enheter ska placeras) om 120 civilpliktiga. Målsättningen är att dessa ska vara fullt bemanade den 31 december 2026. Enheterna ska knytas till en värdräddningstjänst och de civilpliktiga ska placeras i en enhet i det län de är

¹⁰⁵ Eftersom det inte fanns några centrala register som visade var alla personer som fullgjort räddningstjänstutbildningen arbetade föll en relativt stor andel bort, då det visade sig att de redan hade anställning inom den kommunala räddningstjänsten. Eftersom motsvarande inte gäller för polisens del, kan inte motsvarande bortfall förväntas av den anledningen.

¹⁰⁶ MSB, *Kursplan Repetitionsutbildning för civilplikt i räddningstjänst (RU)*, den 8 maj 2024.

folkbokförda. Grundläggande material (bl.a. personlig skyddsutrustning) ska kopplas till enheterna.¹⁰⁷

8.5 Polisens behov av förstärkning

Utredningens bedömningar: Det saknas underlag för att dra några detaljerade slutsatser om hur polisens personalbehov kan komma att förändras vid fredstida kriser eller i händelse av höjd beredskap och krig.

I höjd beredskap och krig antas polisverksamheten dock kunna påverkas i stor utsträckning i fråga om *vilka* uppgifter som ska lösas, uppgifternas *karaktär* och *hur resurskrävande* de är. Polisens verksamhet kan i viss utsträckning förväntas påverkas på liknande sätt även i fredstid, t.ex. precis innan ett beslut om höjd beredskap har fattats eller i andra allvarliga situationer.

8.5.1 Tillgängliga resurser och polisens möjligheter att stärka polisen utifrån myndighetens egen organisation

För att besvara frågan om hur behovet av personalresurser inom en verksamhet kan förväntas förändras vid höjd beredskap och krig får hänsyn tas dels till vilka befintliga resurser som förväntas finnas, dels till hur kraven på verksamheten förväntas se ut. I fråga om tillgängliga personalresurser och polisens möjligheter att stärka verksamheten utifrån myndighetens egen organisation gäller enligt de uppgifter som utredningen har tagit del av följande.

Av Polismyndighetens samtliga tillsvidareanställda är merparten krigsplacerade i sin ordinarie befattning med stöd av anställningsavtalet. I december 2024 uppgick antalet personer som var krigsplacerade inom myndigheten till 22 905 polismän och 15 014 civilanställda, vilket motsvarar cirka 96 procent av alla tillsvidareanställda inom myndigheten. Polismyndigheten har rutiner för förstärkning både med generell kompetens och med viss specialistkompetens (t.ex. nationella insatsstyrkan, bombtekniker, hundförare, sjöpolisen och polisflyget), vilket vi beskrivit närmare i avsnitt 3.6. Med

¹⁰⁷ MSB, Reglemente Bestämmelser om repetitionsutbildningen för civilpliktiga i räddningstjänsten, augusti 2023, samt uppgifter från PPV vid kommittésammanträde i augusti 2024.

båda dessa kompetenser kan Polismyndigheten omprioritera och förstärka en viss del av sin verksamhet bl.a. genom att besluta om en särskild händelse. Ett sådant beslut kan t.ex. fattas vid naturkatastrofer, terrordåd, stora olyckor, större demonstrationer, högriskfotbollsmatcher och statsbesök eller liknande händelser. Dessa personalförstärkningar, som kan göras inom organisationen, utgörs alltså inte av någon personalförstärkning i den meningen att resurser utifrån tillförs verksamheten, utan handlar om förflyttning av resurser inom organisationen. Därutöver har svensk polis ett omfattande internationellt samarbete med polis i andra länder och verksamheten kan även förstärkas med utländska polissamarbeten, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.7.

8.5.2 Hur polisens verksamhet förväntas påverkas i olika situationer

Hur polisens verksamhet kan förväntas påverkas över hela hotskalan från fred till krig har vi berört i flera delar i betänkandet. I kapitel 4 redovisar vi vår kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig. Av redovisningen framgår bl.a. att polisens grunduppdrag är detsamma i fredstid som under höjd beredskap och krig. Vid höjd beredskap och krig ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen dock i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret, vilket i sin tur innebär att vissa arbetsuppgifter (t.ex. utvecklingsarbete) kommer att nedprioriteras. Utifrån rådande läge kan omprioriteringar och riktade insatser mot vissa ansvarsområden behöva göras. Även om dessa prioriteringar innebär att vissa av polisens uppgifter kan förväntas kräva mindre resurser vid höjd beredskap förväntas polisens arbetsuppgifter i många fall att öka och även ändra karaktär. Helt nya uppgifter tillkommer också. Som några exempel på arbetsuppgifter som förväntas bli framträdande för Polismyndigheten vid höjd beredskap och krig kan följande uppgifter nämnas:

- upprätthållande av allmän ordning och säkerhet innefattande vissa uppgifter inom befolkningsskyddet,
- brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet, även avseende krigsbrott,

- arbetsuppgifter i syfte att stödja Försvarsmakten, ökat skydd och bevakning,
- polisiära uppgifter med anledning av Sveriges Natomedlemskap som t.ex. värdlandsstöd och
- gränspolisiära uppgifter och samordnad gränsövervakning i krig m.m.

I kapitel 2 beskriver vi att gränsen mellan yttre och inre säkerhet tenderar att bli alltmer otydlig och i kapitel 5 redogör vi närmare för den stora betydelse för samhället som polisen bedöms ha inför och under höjd beredskap och krig – även utifrån ett militärt perspektiv. Vi konstaterar därvid att hotbilden och de aktiviteter som kan förväntas från en antagonist, såväl inför som efter ett beslut om höjd beredskap, ser annorlunda ut i dag än de gjort historiskt. Betydelsen av att polisen fortsätter att utföra sina ordinarie och tillkommande polisiära uppgifter i dessa sammanhang kan därmed sägas vara av ännu större vikt i dag, och i viss mån skilja sig från vad som har gällt tidigare.

I avsnitt 7.9.2 redogör vi för de uppgifter som framkommit i fråga om polisens framtida behov av stöd. Vi konstaterar därvid att Polismyndigheten bl.a. bedöms behöva ökad kompetens för att bekämpa brott som begås i cybermiljö vilka kan utgöra en inte oetydlig del av den s.k. hybridkrigföringen, men också att Polismyndigheten, vid vissa ansträngda scenarier, bedöms behöva ha förmåga att ingripa parallellt på flera geografiska platser. Polismyndigheten behöver då både kompetens för att bekämpa komplexa brott i cybermiljön och en ökad insatsförmåga.

När det gäller Säkerhetspolisen innebär inte bestämmelserna om höjd beredskap att det tillkommer några nya uppgifter för myndighetens del. Arbetet inom myndighetens verksamhetsområden (kontraspionage, kontraterror, författningsskydd, personskydd och säkerhetsskydd) förväntas fortgå vid höjd beredskap och krig. Utifrån rådande förhållanden kan prioriteringar mellan verksamhetsområdena däremot behöva ske. Några arbetsuppgifter som kan nämnas som förväntas vara betydelsefulla i händelse av höjd beredskap och krig är myndighetens säkerhetsunderrättelsearbete samt personskyddet av den centrala statsledningen. Säkerhetsskyddsverksamheten förväntas också delvis öka i en sådan situation, i likhet med

myndighetens arbete kopplat till brott mot Sveriges säkerhet. Utredningen har erfarit att Säkerhetspolisens uppgifter kan komma att kräva ett utökat stöd från Polismyndigheten i den senare delen av hotskalan men även ett visst utökat stöd från Försvarsmakten.

Som framgår av redogörelsen ovan har polisen en mycket viktig roll vid höjd beredskap och krig, både i fråga om att utföra uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i fråga om brott mot Sveriges säkerhet och uppgifter som utförs i syfte att stödja Försvarsmakten. Sådant stöd utgörs både av uppgifter som syftar till att stödja Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad (t.ex. med trafikdirigering, eskortering och bevakning) men även i fråga om att t.ex. utreda brottslighet som utförs av kriminella på uppdrag av främmande makt. Det är även tänkbart att samhället redan inför ett beslut om höjd beredskap skulle kunna vara utsatt för svåra påfrestningar och att vissa av de arbetsuppgifter som förväntas bli aktuella för polisen vid höjd beredskap och krig även skulle kunna vara aktuella i en sådan situation.

För vissa arbetsuppgifter – t.ex. inom området skydd och bevakning – har utredningen dragit slutsatsen att uppskattat behov av skydd och bevakning av *samtliga* samhällsviktiga verksamheter inte kommer att kunna mötas av de befintliga resurserna inom polisen och bevakningsbranschen (se avsnitt 6.7.2). Det faktum att bevakningsuppdrag i sig är mycket personalkrävande talar åtminstone för ett sådant antagande. Även med beaktande av att bevakning kan utföras också med andra medel än fysisk bevakning t.ex. i form av skalskydd m.m. och av att polisen som utgångspunkt inte är huvudansvarig för bevakning av en viss verksamhet, anläggning eller byggnad (ansvaret vilar i första hand på nyttjaren eller ägaren, se avsnitt 6.7.1) bedömer vi att det stora skydds- och bevakningsbehovet som förväntas uppkomma inför eller under en krigssituation i stor utsträckning även skulle påverka polisens verksamhet. Som ett exempel kan nämnas att det för ett bevakningsuppdrag med en polispatrull (två polismän) dygnet runt i en vecka skulle krävas 19 tjänstgörande polismän.¹⁰⁸ Därutöver kan polisens resurser krävas i situationer när hotnivån och incidenter vid olika anläggningar gör att verksamhetsägaren behöver polisiär förstärkning.

¹⁰⁸ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

Ovanstående resonemang har framför allt tagit sikte på hur behovet av ordinarie polismän förväntas förändras över hotskalan. När det gäller polisens behov av stöd framkommer emellertid en bild av att inte bara polismän, utan även andra förmågor inom Polismyndigheten är av stor vikt för verksamheten. Förmågor som enligt Polismyndigheten är särskilt viktiga i kris och inför eller under höjd beredskap och krig inkluderar både polismän och civilanställd personal och avser bl.a. personer med ledningsförmåga (inkluderat nationella ledningscentralen och regionledningscentralerna), nationella insatsstyrkan, regionala insatsstyrkorna, nationella bombskyddet, polisflyget samt personal inom gränskontrollverksamhet och underrättelseverksamhet.¹⁰⁹ Därutöver bedöms även personer inom it-drift och kommunikation/samband/signalskydd samt fordonsgörare vara särskilt viktiga för att förstärka polisen.¹¹⁰ Polismyndigheten har också framfört att behovet av bl.a. personal i yttre tjänst, krigsbrottsutredare och personer inom DVI-verksamhet¹¹¹ sannolikt ökar vid höjd beredskap och krig. Myndigheten har inte lämnat någon uppskattning av hur många personer ett sådant ökat behov skulle kunna uppgå till, vilket enligt myndigheten bl.a. grundar sig i att det är svårt att förutse hur en konflikt skulle kunna komma att se ut. Precis som gäller i fred kan Polismyndigheten i krig omdisponera sin personal över hela landet, vilket ger myndigheten en möjlighet till resursförstärkningar om sådant behov skulle vara begränsat till ett visst geografiskt område.¹¹²

8.5.3 Utredningens sammanfattande slutsatser i fråga om polisens behov av förstärkning

Utifrån det underlag vi tagit del av saknas förutsättningar att dra några närmare slutsatser om hur polisens personalbehov kan förväntas förändras i händelse av höjd beredskap och krig. Säkerhetspolisen har inom ramen för utredningen beskrivit att det skulle kunna föreligga personalbrister inom organisationen vid höjd beredskap och krig, även efter en intern omdisponering av personal. Om och hur omfattande en sådan brist skulle bli beror enligt myn-

¹⁰⁹ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹¹⁰ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

¹¹¹ Identifiering av avlidna (DVI står för Disaster Victim Identification).

¹¹² Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024 och uppgifter som lämnats till utredningen i samband med kommittésammanträde den 15 augusti 2024.

digheten i stor utsträckning på vilken typ av händelse som inträffat och hur länge en viss påfrestning varar. Mycket talar för att samma sak kan förväntas gälla för Polismyndighetens del. Oaktat dessa svårigheter, kan vi konstatera att rådande situation vid höjd beredskap och krig förväntas ha stor påverkan på polisverksamheten, både vad gäller vilka uppgifter som ska lösas, uppgifternas karaktär och hur resurskrävande uppgifterna förväntas vara i jämförelse med motsvarande uppgifter i fredstid.¹¹³ Samma sak kan i viss utsträckning gälla även i andra situationer, t.ex. precis innan ett beslut om höjd beredskap har fattats eller i andra allvarliga situationer i fredstid. Huruvida inrättandet av en polisiär förstärkningsresurs skulle vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att ge Polismyndigheten möjligheter att möta dessa utmaningar behandlar vi i nästa avsnitt. Vi resonerar också kring möjligheten och lämpligheten av att använda en sådan förstärkningsresurs även i fredstid, eller snarare, i situationer när det inte råder höjd beredskap eller regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap beslutat om det enligt 4 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen. För enkelhetens skull väljer vi att i det följande tala om dessa situationer som ”fredstid”, även om det definitionsmässigt alltid råder fred så länge det inte är krig.

8.6 Utredningens överväganden och förslag om inrättande av en polisiär förstärkningsresurs

8.6.1 Är en förstärkningsresurs ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig?

Utredningens bedömning: Att inrätta en polisiär förstärkningsresurs kan vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att skyndsamt stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig, under förutsättning att den bemannas med personer som redan har relevant kompetens.

¹¹³ Jfr även regeringens uttalande i propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* i fråga om hur krig kan förväntas påverka verksamheten i sektorn ordning och säkerhet: ”Vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på polisiär verksamhet att öka och det kommer delvis att ställas andra krav på polisen än i fredstid” (prop. 2024/25:34 s. 137).

Utredningens förslag: En sådan polisiär förstärkningsresurs ska inrättas och en ny förordning om reservpoliser införs. Personalen som ska bemanna den polisiära förstärkningsresursen ska kallas reservpoliser.

I våra direktiv anges att det finns anledning att utreda om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas i syfte att förstärka och frigöra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens resurser, i första hand vid höjd beredskap och krig, men också vid allvarliga situationer i fredstid. Vi ska ta ställning till om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt sätt att stärka polisens beredskap samt, om så är fallet, i vilka situationer och för vilka uppgifter en förstärkningsresurs primärt kan komma till användning. Oavsett bedömningen i frågan om huruvida en polisiär förstärkningsresurs är det mest ändamålsenliga sättet att stärka polisens beredskap ska vi föreslå hur en sådan resurs kan utformas, organiseras och bemannas.

En naturlig utgångspunkt vid bedömningen av om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt sätt att stärka polisens beredskap är polisens *behov* av förstärkningar i olika situationer. Vi har i föregående avsnitt behandlat denna fråga och vår slutsats av denna genomgång är att inrättande av en polisiär förstärkningsresurs skulle kunna vara en lämplig åtgärd för att möta de utmaningar som polisen bedöms stå inför vid, i första hand, höjd beredskap och krig. Hur en sådan resurs utformas är dock av avgörande betydelse för om en sådan lösning – mot bakgrund av ovan redovisade behov – kan anses ändamålsenlig, motiverad och samhälls-ekonomiskt försvarbar. I våra överväganden kring ändamålsenlighet har vi valt att beakta såväl hur tillräckligt hög kompetens kan tillföras, som de ledtider som krävs för att tillföra en förstärkning. Vi föreslår en modell som bygger på att personer som i högsta möjliga grad redan har polisiär kompetens ska kunna tas i anspråk i dessa situationer. Dessa individer ska kallas reservpoliser. En sådan lösning har vissa begränsningar i fråga om numerärer, dvs. antalet personer som skulle kunna tas i anspråk. Kostnaderna för det allmänna och inskränkningen av de aktuella individernas fri- och rättigheter blir emellertid mindre än om resursen skulle bemannas av personer som behöver genomgå mönstring och grundutbildning inom ramen för civilplikten. Det senare fallet skulle också innebära avsevärt längre ledtider innan den polisiära förstärkningsresursen skulle kunna vara

på plats. Vi bedömer att vårt förslag kan ge stora möjligheter till ett flexibelt utnyttjande av reservpoliserna, utan omfattande anpassning till kompetensmässiga eller befogenhetsmässiga begränsningar. Sammantaget bedömer vi att den modell som vi föreslår skulle kunna vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig. Vi föreslår därför att en ny förordning om reservpoliser ska införas som ger stöd för en sådan modell. I kommande avsnitt redogör vi närmare för hur och med vilka personkategorier vi anser att resursen ska bemannas. Vårt förslag bygger på att den polisiära förstärkningsresursen ska utföra sådana uppgifter som vilar på Polismyndigheten och inte Säkerhetspolisen (se avsnitt 8.6.4), vilket vårt resonemang om bemanning nedan också utgår ifrån. Därefter följer vår bedömning av om – och i så fall under vilka förutsättningar – förstärkningsresursen ska kunna tas i anspråk även i fredstid.

8.6.2 Hur ska resursen bemannas?

Utredningens förslag: Reservpoliser ska få kallas in till Polismyndigheten för tjänstgöring vid höjd beredskap (*krigstjänstgöring*) och när regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen (*beredskapstjänstgöring*).

Regeringen beslutar enligt 4 kap. 9 § totalförsvarspliktslagen hur många totalförsvarspliktiga som vid varje tillfälle ska kallas in för krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring och när sådan tjänstgöring ska upphöra.

Civilplikt efter annan utredning enligt beskrivningen i punkterna 1–3 nedan ska användas som verktyg för att säkra bemanningen av reservpoliser.

1. Polismyndigheten ska genomföra annan utredning med totalförsvarspliktiga som
 - tidigare har innehaft anställning som polismän vid Polismyndigheten och som inte är anställda av Säkerhetspolisen eller som
 - genomgår grundutbildning till polisman enligt förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman.

2. De individer som efter utredningen bedöms lämpliga för att genomföra civilplikt ska skrivas in för sådan tjänstgöring samt (efter framställan av Polismyndigheten hos PPV) krigsplaceras hos Polismyndigheten. I fråga om totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning till polisman får dock endast den som med godkänt resultat genomfört minst tre terminer skrivas in som reservpolis.
3. Tjänstgöringen ska (utöver en skyldighet att genomföra krigs- och beredskapstjänstgöring) för de totalförsvarspliktiga som tidigare varit anställda som polismän även omfatta skyldighet att genomgå repetitionsutbildning.

Utredningens bedömning: Som ett komplement till förslaget bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen även sträva efter att med stöd av *allmän tjänsteplikt grundad på frivilligavtal* krigsplacera civilanställda som lämnar eller har lämnat sin anställning inom myndigheten och som har relevant kompetens.

Allmän tjänsteplikt som ett verktyg för bemanning av polisen?

Allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal

I vår redovisning av bemanningen av det civila försvaret (avsnitt 8.4) har vi beskrivit att utgångspunkten är att personalförsörjning inom det civila försvaret i första hand ska säkerställas genom att anställda och uppdragstagare fortsätter tjänstgöra inom verksamheten. Polismyndigheten arbetar redan i dag inom ramen för sin beredskapsplanering med att identifiera myndighetens samhällsviktiga verksamhet, krigsplacera anställda och planera för hur de befintliga resurserna ska fördelas och prioriteras i händelse av höjd beredskap och krig (se kapitel 3 där vi närmare beskriver polisens beredskapsplanering). Polisen har även rutiner för att flytta personal inom myndigheten i syfte att omprioritera och förstärka en viss del av sin ordinarie verksamhet. Det finns även en ordning för internationell polisiär samverkan. Sådant resursutnyttjande bör enligt utredningens bedömning användas i den utsträckning det är möjligt. Mycket talar dock för att en omfördelning av personal kan behöva kompletteras med ytterligare resursförstärkningar, inte minst i krig.

Allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal och allmän tjänsteplikt genom anvisning av Arbetsförmedlingen

Säkerhetspolisen har redogjort för att myndigheten har ett system för att ingå *frivilligavtal med tidigare anställda*. Vi bedömer att ett sådant förfarande är ett bra sätt att knyta viktiga resurser till organisationen och genom krigsplacering säkerställa att dessa kommer att tjänstgöra inom myndigheten om regeringen fattar beslut om allmän tjänsteplikt. För Polismyndighetens del bör detta förfarande användas i förhållande till civilanställd personal som innehar viss specialistkompetens som myndigheten har behov av. Faktorer som kan vara av betydelse är bl.a. hur pass specifika arbetsuppgifter personerna har och hur tidskrävande det är att utbilda en annan person för de aktuella uppgifterna. Mot denna bakgrund framstår detta alternativ som särskilt angeläget i fråga om t.ex. kvalificerade utredare och systemvetare, cybersäkerhetsexperter och forensiker, men även RLC-operatörer, gränskontrollanter och vapentechniker.¹¹⁴

En fördel med att bemanna en förstärkningsresurs med frivilliga som ingått avtal om tjänstgöring och som till följd av avtalet omfattas av allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap är att modellen kan användas för en förstärkningsresurs som kan tas i anspråk även i fredstid. Vi bedömer dock att det föreligger en *betydande osäkerhet* om man på detta sätt skulle kunna attrahera tillräckligt många frivilliga personer ur den tänkta rekryteringsbasen (vilken vi redogör för närmare nedan), dvs. sådana som redan i dag har relevant kompetens. Modellen utgör inte heller ett lika säkert verktyg som civilplikt, eftersom ett frivilligavtal när som helst kan sägas upp (så länge regeringen inte beslutat om allmän tjänsteplikt). Vi föreslår därför att denna modell inte ska användas som metod för att säkra bemanningen av reservpoliser. Modellen bör dock kunna användas för inriktade och prioriterade satsningar i fråga om före detta civilanställda som innehar sådan specialistkompetens som polisen är i behov av vid höjd beredskap och krig. Vi föreslår att dessa personer inte ska ingå i den polisiära förstärkningsresursen och tjänstgöra som reservpoliser. Att polisen strävar efter att i så stor utsträckning som möjligt omhänderta även dessa personer på frivillig väg och krigsplacera dem inom organisationen anses dock kunna utgöra ett

¹¹⁴ Polismyndigheten, *Beställning av beräkningsunderlag för en framtida förstärkningsresurs m.m. – svar*, den 20 augusti 2024.

bra komplement som vid sidan av reservpoliserna också kan stärka polisens beredskap.

I fråga om möjligheten att förstärka polisens organisation genom avtal med *medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer* bedömer utredningen att det skulle vara svårt att på detta sätt tillgodose behovet. Skälet till det är att sådana resurser som utgångspunkt inte har den erfarenhet och utbildning som krävs för att utföra polisiära uppgifter. Det kan också antas att dessa personer i stor utsträckning redan är ianspråktaga av andra verksamheter i höjd beredskap och krig som exempelvis den hemskyddsorganisation som Försvarsberedningen föreslagit. Säkerhetspolisen har även beskrivit att skyddsvärdena som myndigheten hanterar i sig också är en begränsande faktor till att använda sig av frivilliga eftersom det förutsätter säkerhetsprövning inklusive registerkontroll av personalen. Även om säkerhetsprövning i och för sig inte är uteslutet för denna kategori och den verksamhet som bedrivs inom Polismyndigheten inte har samma höga skyddsvärde som gäller för Säkerhetspolisens del instämmer vi i Säkerhetspolisens resonemang i dessa delar och anser inte heller att detta är ett lämpligt alternativ i fråga om bemanning av Polismyndighetens verksamhet.

Inte heller möjligheten att förstärka polisens organisation genom att *totalförsvarspliktiga anvisas till arbete* inom polisen framstår enligt oss som en framkomlig väg. Detta verktyg passar framför allt för verksamheter med lägre kompetenskrav och skyddsvärden samt för sådana uppgifter där det i fredstid finns relativt gott om arbetskraft med aktuell kompetens.

Civilplikt som ett verktyg för bemanning av polisen?

Polisverksamhet finns, som omnämnts tidigare, upptagen på listan över verksamheter där civilplikt får fullgöras (se bilagan till totalförsvarspliktsförordningen).¹¹⁵ Personalbehoven ska visserligen i första hand tillgodoses på andra sätt (genom anställda, frivilliga m.m.) men vi bedömer att det för polisens del är motiverat att även använda civilplikt för att säkra bemanningen av en polisiär förstärkningsresurs vid höjd beredskap.

¹¹⁵ För tillfället gäller dock under en tidsbegränsad period särskilda regler om inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras, vilket vi redogjort för tidigare.

Som vi beskrivit tidigare har Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning¹¹⁶ lämnat förslag på ett antal kriterier för när civilplikt kan anses vara ett lämpligt verktyg för att säkra personalförsörjningen inom en viss verksamhet (se avsnitt 8.4.1). Enligt vår bedömning ger även dessa resonemang stöd för att civilplikt bör få användas för att tillgodose resursbehovet vid höjd beredskap inom verksamhetsområdet polisverksamhet. Polisens stora betydelse för skyddet av civilbefolkningen och dess viktiga roll inom totalförsvaret talar för att polisverksamhet får anses vara en för totalförsvaret kritisk verksamhet. Den kompetens och utbildning som de aktuella personerna behöver ha och som ligger till grund för befogenheten att använda våld och tvång skulle enligt vår bedömning vidare vara svår att uppnå på andra sätt. Det är enligt vår mening också nödvändigt att redan i fredstid kunna säkerställa att personerna i den polisiära förstärkningsresursen finns tillgängliga vid höjd beredskap.

En totalförsvarspliktig kan skrivas in för civilplikt antingen efter *mönstring* eller efter *annan utredning*. Det är i det första fallet fråga om yngre personer för vilka det finns möjlighet att ge en relativt omfattande grundutbildning. I det andra fallet är det i stället personer som redan har viss relevant kompetens som är aktuella. Det finns flera omständigheter värda att beakta i frågan om vilket av dessa alternativ som hade varit lämpligast att använda för att bemanna en polisiär förstärkningsresurs. Några viktiga skillnader mellan de båda alternativen är dess kostnader för staten, ledtiderna för att individerna ska få tillräckligt god kompetens och vilket alternativ som ger högst kvalitet. En fördel med mönstring med grundutbildning är att det kan ses som ett robust sätt att långsiktigt bygga upp en personalförstärkning som kan tas i anspråk vid höjd beredskap. En tänkbar effekt av att införa ett system med mönstring och grundutbildning skulle också kunna vara att det kan antas att civilpliktiga som slutfört en sådan grundutbildning skulle söka sig till polisyrket i högre utsträckning än andra. En sådan ordning skulle alltså kunna ha en positiv effekt för rekryteringen av poliser i allmänhet. Mönstring med grundutbildning på upp till 320 dagar medför dock helt andra kostnader än vad som är fallet med grundutbildning på upp till 60 dagar som får genomföras för personer som skrivs in efter s.k. annan utredning (än mönstring). Om det i sam-

¹¹⁶ Dir. 2023:116, SOU 2025:6.

hället finns personer med relevant kompetens som, efter en sådan kortare grundutbildning, skulle kunna tjänstgöra inom polisen (och som inte redan är ianspråktaga genom att de är krigsplacerade inom en annan verksamhet) är det samhällsekonomiskt mer effektivt att i första hand använda dem. Om dessa personer dessutom har högre kompetens än den som bedöms kunna uppnås under en grundutbildning om upp till 320 dagar talar det starkt för att de kan utgöra en värdefull förstärkning till det civila försvaret.¹¹⁷ Samma resonemang gäller för den påverkan som civilplikten skulle få för individen i form av inskränkningar i dennes fri- och rättigheter. Dessa skulle med hänsyn till den kortare utbildningstiden i vart fall i fredstid inte bli lika stora om individen skulle genomföra civilplikt efter annan utredning i stället för civilplikt efter mönstring. Mot denna bakgrund bedömer vi att *krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring* är det lämpligaste alternativet för att personalförsörja den polisiära förstärkningsresursen. Vi bedömer att de höga kostnader (inte minst för Polismyndigheten i fråga för utbildning, utrustning och administration m.m.) som blir följden av att införa civilplikt med mönstring och grundutbildning inte heller kan anses motiverade. Det främsta skälet för det är att det inte har framkommit att polisens behov av förstärkning är större än att det kan tillgodoses genom de personer som skulle kunna skrivas in med civilplikt efter annan utredning.

Personalkategorier som skulle kunna tas i anspråk genom civilplikt efter annan utredning

Som framgår ovan bedömer vi att det mest ändamålsenliga sättet att bemanna en polisiär förstärkningsresurs som kan användas vid höjd beredskap och krig är att använda sig av totalförsvarspliktiga som redan har rätt kompetens (eller som bara behöver en kortare utbildning för att komplettera befintlig kompetens). I detta avsnitt redovisar vi möjliga personalkategorier och resonerar om totalförsvarspliktiga i dessa kategorier bör kunna skrivas in för civilplikt efter annan utredning.

¹¹⁷ Se även vårt resonemang i avsnitt 8.6.4, där vi bl.a. anger att vi ser det som en stor fördel utifrån ett organisatoriskt perspektiv att alla reservpoliser har samma befogenheter.

Personer som tidigare varit anställda som polismän

Ett mer avgränsat urval av individer med rätt kompetens skulle kunna vara *personer som har varit anställda som poliser vid Polismyndigheten, men lämnat sin anställning i förtid*. För närvarande finns cirka 1 900 personer som är 60 år eller yngre i den kategorin som inte har anställning vid Säkerhetspolisen eller är ianspråktaga av en annan beredskapsorganisation.¹¹⁸ För att utöka volymen ytterligare kan det, beroende på vilka de huvudsakliga arbetsuppgifterna ska vara för förstärkningsresursen, vara rimligt att öka åldersspannet i denna urvalsgrupp till 65 eller till och med 70 år.¹¹⁹ Myndighetens möjligheter att förstärka sin organisation genom omplaceringar och bredden av polisiära uppgifter gör det möjligt att exempelvis använda den som är 69 år i inre tjänst och därigenom frigöra ordinarie personal för uppdrag i yttre tjänst. I sådana fall inkluderas även de poliser som lämnat yrket genom *pensionsavgång*. Under de fem senaste åren har i genomsnitt 408 poliser gått i pension per år och under perioden 2024–2028 beräknas totalt 1 837 poliser gå i pension.

Fördelar med att använda personer som tidigare arbetat som polismän och som lämnat yrket i förtid är att de har erfarenhet av polisyrket. De är också i en ålderskategori som lämpar sig väl för arbete i yttre tjänst. Tänkbara nackdelar med att använda dessa personer finns emellertid också. Anledningen till att personerna lämnat yrket kan variera och skulle kunna ha betydelse i fråga om personernas möjlighet och lämplighet att tjänstgöra som reservpoliser. Det kan också tänkas att (i vart fall vissa) av personerna i den gruppen har en lägre motivation. Personer i denna grupp kan också ha tagit anställning inom bevakningsbranschen eller ha säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter inom t.ex. kommuner, myndigheter eller privata företag.¹²⁰ Att vissa sådana verksamheter har stärkt sin egen säkerhet genom att delvis bemanna sin organisation med före detta polismän skulle kunna avlasta Polismyndigheten indirekt i

¹¹⁸ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, samt e-postmeddelande från Polismyndigheten den 24 november 2024 och uppgift från Polismyndigheten den 10 december 2024.

¹¹⁹ Som en jämförelse kan nämnas att MSB i fråga om aktivering av civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten bedömde att personerna aktuella för inskrivning efter annan utredning bör vara 60 år eller yngre för att det ska anses samhällsekonomiskt motiverat att utbilda dem för tillkommande uppgifter vid höjd beredskap (Försvarsdepartementet, *Aktivering av civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet*, Fö 2023/01488, s. 11).

¹²⁰ Polisförbundet, e-post den 2 december 2024.

händelse av krig. I ett totalförsvarsperspektiv blir vinsterna med att använda dessa före detta anställda polismän därför inte lika stora.

Nyligen pensionerade polismän kan förväntas kunna ta ett stort ansvar och lösa kvalificerade uppgifter. Polismyndigheten använder sig redan i dag i viss utsträckning av nyligen pensionerade som en extra resurs i verksamheten. För de pensionerade polismännen kan det förväntas variera i vilken utsträckning de kan arbeta i yttre tjänst. De flesta i denna grupp bör dock i vart fall kunna utföra t.ex. informationsspridande och trygghetsskapande arbete samt även arbeta i inre tjänst med t.ex. utredningar.

För alla personer i denna kategori behöver säkerhetsprövning inklusive registerkontroll genomföras.¹²¹

Polisstudenter

Grundutbildningen för polismän omfattar fem terminer. I dessa ingår polisprogrammet och sex månaders aspirantutbildning vid Polismyndigheten.¹²² Aspirantutbildningen är förlagd under den senare delen av utbildningen.¹²³ Polisaspiranterna är då anställda vid Polismyndigheten. För att få anställas som polisaspirant ska studenten ha genomgått polisprogrammet med godkänt resultat, uppfylla de krav som Polismyndigheten har fastställt, vara godkänd vid säkerhetsprövningen och vara godkänd på den lämplighetsbedömning avseende polisyrket som görs löpande under hela utbildningstiden. Polisaspiranterna har under sin tjänstgöringstid hos Polismyndigheten polismans befogenhet. Det krävs inte att det finns någon handledare närvarande, utan aspiranterna har fulla befogenheter i alla situationer, även om Polismyndigheten ska tillhandahålla särskilt utsedda handledare och instruktörer som har till uppgift att handleda och vägleda aspiranterna.¹²⁴ Polisaspiranterna ska dock inte ses som någon ordinarie resurs. Det innebär att en polis-

¹²¹ Säkerhetspolisen, e-post den 20 november 2024. Majoriteten av dessa registerkontroller bedöms kunna handläggas av Säkerhetspolisen inom 7–21 dagar. Se även avsnitt 8.7.2 där frågor som rör säkerhetsprövning och behov av ändringar i säkerhetsskyddslagen utvecklas ytterligare och där vi redogör för utredningens förslag i dessa delar.

¹²² Regelverket för polisstudenter finns i förordningen om utbildning till polisman och i Polismyndighetens föreskrifter om aspirantutbildning (PMFS 2024:5, FAP 761-1).

¹²³ I januari 2018 var aspirantutbildningen placerad i slutet av termin 4 och början av termin 5. (Polismyndigheten, *Nationell kursbeskrivning aspirantutbildningen*, dnr A085.755/2016, 2016-04-02, s. 5.)

¹²⁴ 2 § polisförordningen (2014:1104) och 3 och 11 §§ PMFS 2024:5, FAP 761-1.

aspirant inte ska utföra arbetsuppgifter som medför att han eller hon ersätter en ordinarie polisman.¹²⁵ Polisaspiranten ska vidare tilldelas uppgifter som ligger i linje med hans eller hennes utbildningsnivå.¹²⁶ En polisaspirant får omedelbart underkännas om han eller hon inte kan inneha en säkerhetsskyddsklassad funktion eller om han eller hon uppvisar sådana fysiska, psykiska eller medicinska hinder som skulle ha varit diskvalificerande vid antagning till grundutbildning till polisman, eller som på annat sätt visar sig uppenbart olämplig för fortsatt utbildning.¹²⁷

Vid polishögskolorna finns totalt cirka 1 100 polisstudenter i varje kull (varje termin) vilket kan tänkas utgöra ytterligare en resurs med god, om än inte fullgod, kompetens. Utgår man från att det endast är den sista, eller de två sista terminernas studenter som har nått tillräckligt långt i sin utbildning blir det cirka 1 100 eller 2 200 individer per år som skulle kunna ingå i rekryteringsbasen. Elevkullarnas storlek kan i viss utsträckning variera över tid, vilket påverkar storleken på rekryteringsunderlaget. För att antalet polismän inom Polismyndigheten på sikt ska kunna bli fler (se avsnitt 8.6.3), kan det antas att fler elever kommer att behöva antas till polishögskolorna framöver. Vi har dock utgått från ett snitt som motsvarar ett lika stort antal polisstudenter som antas till polishögskolorna i dag.

Fördelar med att använda polisstudenter är bl.a. att de i viss utsträckning har tillgång till vapen och uniformer samt ändamålsenlig förvaring av dessa. Om polisutbildningen anpassas på det sätt som vi föreslår (se avsnitt 8.6.5) skulle polisstudenterna dessutom kunna skrivas in och krigsplaceras direkt utan föregående grundutbildning och inte heller behöva genomföra repetitionsutbildning.

Nackdelar med att använda polisstudenter är att de inte är färdigutbildade poliser. Då aspirantutbildningen ges under den sista terminen på polisutbildningen skulle merparten av de polisstudenter som skulle vara aktuella inte ha någon eller endast en begränsad erfarenhet av praktiskt polisiärt arbete. Vidare gäller att alla polisstudenter inte heller kommer att godkännas efter sin aspiranttjänst-

¹²⁵ 6 § PMFS 2024:5, FAP 761-1.

¹²⁶ Detta följer av 6 § PMFS 2024:5, FAP 761-1 som föreskriver att polisaspiranterna inte ska utföra ”andra uppgifter än sådana som framgår av fastställd nationell kursplan och nationell kursbeskrivning och som bedöms i nationellt bedömningsunderlag”.

¹²⁷ 23 § PMFS 2024:5, FAP 761-1.

göring.¹²⁸ För sådana studenter som redan vid utredningen inför inskrivningen med civilplikt kan konstateras olämpliga bör någon inskrivning av vederbörande inte ske.¹²⁹ För övriga innebär detta i praktiken att vissa av de polisstudenter som under utbildningstiden skrivits in för civilplikt och krigsplacerats hos Polismyndigheten som reservpoliser, inte kommer att anställas av Polismyndigheten efter polisutbildningen. Enligt MSB:s föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret gäller att en totalförsvarspliktig ska vara krigsplacerad endast så länge personen, utifrån befattningens krav, är lämplig att upprätthålla en befattning i krigsorganisationen. Om den bemaningsansvariga finner att beslutet om krigsplacering bör ändras eller upphävas ska denna anmäla förhållandet till PPV.¹³⁰ För det fall Polismyndigheten anser att en person som underkänts på polisutbildningen inte längre bör behålla sin krigsplacering inom myndigheten får detta hanteras genom att Polismyndigheten anmäler förhållandet till PPV.

Militärpoliser

Utanför poliskåren finns den grupp som Försvarsmakten har utbildat till *militärpoliser* men som inte längre är krigsplacerade i militär befattning. Det finns för närvarande ungefär 1 400 personer som är yngre än 50 år (födda 1974 eller senare) som har utbildning som militärpoliser men som inte är ianspråktaga. Dessa skulle kunna skrivas in med civilplikt efter annan utredning. En fördel med att ta dessa personer i anspråk är att flera av de arbetsuppgifter som skulle kunna bli aktuella för reservpoliserna (se avsnitt 8.6.4) är sådana som militärpolisen har tränats för, t.ex. ordningshållning, trafikdirigering, stöd till Försvarsmaktens uppbyggnad och mobilisering m.m. En nackdel är dock att militärpolisernas utbildning och bak-

¹²⁸ Av uppgifter som utredningen tagit del av har sedan 2016 underkännande skett av 10–13 procent av de elever som fullföljt hela sin utbildning. Initiativförmåga, handlingskraft, problemlösningsförmåga och flexibilitet, arbetskapacitet och kvalitet, lyhördhet, taktisk förmåga och bristande förmåga att hantera telekommunikation är några av de mer vanligt förekommande skälen till underkännande.

¹²⁹ Jfr 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen som handlar om inskrivning efter annan utredning ("Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.")

¹³⁰ 7 § MSBFS 2024:12.

grund skiljer sig från den som tidigare anställda polismän och polisstudenter har. Ju mer enhetlig gruppen av potentiella reservpoliser är, desto enklare och mer effektiv blir hanteringen av frågor om reservpolisernas utbildning, arbetsuppgifter och befogenheter.

Utredningen har haft dialog med den utredning som fått i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka uthålligheten.¹³¹ Mot bakgrund av den utredning som pågår går det inte att utgå från att den tänkta personalkategorin militärpoliser kommer att vara tillgänglig för det civila försvaret.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att det är mer som talar emot att militärpoliser ska ingå i rekryteringsunderlaget för en polisiär förstärkningsresurs, än som talar för detta.

Väktare, ordningsvakter eller annan bevakningspersonal

Utredningen har även i uppgift att överväga om personer som *väktare och ordningsvakter* bör ingå i förstärkningsresursen mot bakgrund av att de kan sägas vara personer med utbildning av viss relevans. Dessa personer har inte en lika omfattande utbildning som polismän, även om de inom vissa områden (t.ex. skydd och bevakning) har värdefull kompetens. Som vi redogjort för i vårt kapitel *Skydd och bevakning* (se bl.a. avsnitt 6.7) har Polismyndigheten emellertid endast ett begränsat ansvar i fråga om skydd och bevakning. Att det finns bevakningspersonal tillgänglig som kan anlitas av ägaren eller nyttjaren av en verksamhet är därför av stor vikt utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Detta illustreras även av att Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har lämnat förslag om att totalförsvarspliktiga bör kunna krigsplaceras med civilplikt inom området bevakningsverksamhet.¹³² För personalkategorierna väktare och ordningsvakter bedömer vi därför att de redan i dag bidrar till att avlasta polisen genom att lösa de uppgifter som de har inom ramen för sina anställningar i bevakningsbranschen.

¹³¹ Dir. 2024:2.

¹³² SOU 2025:6. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I betänkandet anges att frågan om en polisiär förstärkningsresurs och eventuell civilplikt för polisverksamhet utreds av vår utredning och att den därför inte behandlas i utredningen. Även om en polisiär förstärkningsresurs inrättas så kommer, enligt utredningens mening, en sådan resurs, inte att täcka behovet av förstärkningspersonal vid höjd beredskap för sådana uppgifter för skydd och bevakning som inte uppenbart faller inom Polismyndighetens ansvar. Enligt utredningen finns det därför behov av civilplikt för skydd och bevakning (s. 438 f.).

Vid aktiveringen av civilplikt inom räddningstjänsten valde man att inte heller skriva in de individer som redan i dag behövs som förstärkning inom den kommunala räddningstjänsten, vilket talar för att inte heller denna grupp bör ingå i rekryteringsunderlaget för en polisiär förstärkningsresurs. Vi bedömer vidare att fördelarna med att individerna i rekryteringsunderlaget har så lika bakgrund som möjligt är stora. Detta har stor betydelse i fråga om bl.a. ledtider, utbildning, uppgifter och befogenheter. Sammantaget bedömer vi därför att det inte är motiverat att inkludera även ordningsvakter eller väktare i rekryteringsunderlaget.

Utredningens samlade bedömningar och förslag i fråga om bemanning

I detta avsnitt redovisar vi våra bedömningar och förslag i fråga om vilka personer som bör kunna tas i anspråk som reservpoliser. Sammanfattningsvis ligger utredningens förslag i stora drag i linje med det som Försvarsberedningen föreslagit. Precis som Försvarsberedningen anfört föreslår vi att civilplikt ska tillämpas för att bemanna den polisiära förstärkningsresursen. Urvalsgruppen medför, som Försvarsberedningen också förordat, att lämpliga personer kan krigsplaceras hos Polismyndigheten, samtidigt som utbildningen som behöver genomföras inom ramen för civilplikten kan hållas kort.¹³³ Utredningen kan även konstatera att antalet personer som uppskattningsvis skulle kunna tjänstgöra som reservpoliser utifrån dessa urvalsgrupper inte understiger det antal personer som Försvarsberedningen har föreslagit i sin rapport från 2017.¹³⁴

Polisstudenter och före detta polismän bör tas i anspråk

Av de personalkategorier som vi redogjort för ovan bedömer vi att rekryteringsbasen för reservpoliser lämpligen bör bestå av *dels* personer som har haft anställning som polismän men som inte längre är anställda av Polismyndigheten och inte heller är anställda av Säkerhetspolisen, *dels* individer som studerar på polisprogrammet.

¹³³ Ds 2017:66 s. 157.

¹³⁴ Ds 2017:66 s. 157. I rapporten skriver Försvarsberedningen följande: "Målet bör vara att förstärkningsresursen vid utgången av 2021 omfattar cirka 1 000 civilpliktiga. Vid utgången av 2025 bör polisens förstärkningsresurs uppgå till cirka 3 000 civilpliktiga."

Hur stor denna grupp blir beror på vilket åldersspann man utgår ifrån i fråga om före detta polismän och hur många terminer polisstudenterna ska ha genomfört för att kunna vara aktuella.

När det gäller *polisstudenter* kan det diskuteras hur långt studenterna bör ha kommit på sin utbildning för att lämpligen kunna ingå i rekryteringsunderlaget. Vi ser det inte som en framkomlig väg att olika polisstuderande skulle ha olika befogenheter beroende av hur stor del av utbildningen de har genomgått. Det framstår som administrativt betungande och passar inte med Polismyndighetens behov av flexibilitet och att kunna ingripa i olika situationer. Eftersom vårt förslag bygger på att det är ändamålsenligt att ta i anspråk personer som redan har (eller i vart fall delvis har) polisiär kompetens, vilka kan skrivas in efter annan utredning än mönstring, bedömer vi att endast studenter som tillgodogjort sig en större del av utbildningen ska komma i fråga. Vi anser därför att studenter som går den sista respektive näst sista terminen på polisprogrammet (termin fyra och fem) bör kunna tas i anspråk. Studenter som med godkänt resultat genomfört tre terminer av polisutbildningen bör därmed kunna skrivas in för civilplikt efter annan utredning.¹³⁵ Detta betyder att en enskild student under ett års tid (dvs. under termin fyra och fem) kommer att kunna vara krigsplacerad som reservpolis. Därefter kommer han eller hon att kunna anställas av Polismyndigheten och i stället krigsplaceras i den nya befattningen. Även om de individer som ingår i rekryteringsgruppen kommer att bytas ut varje termin kommer gruppen i sig vid varje enskild tidpunkt att kunna bestå av upp till 2 200 personer. Det talar för att gruppen på kort sikt ändå kan bidra till en betydande volym av individer som med tillräckligt god kompetens kan bidra till en ökad förmåga i händelse av krig. Att genomströmningen av polisstuderande blir stor inom reservpolisen och föranleder viss administration för att hantera krigsplaceringar m.m. får vägas mot att de skyndsamt kan utgöra en betydande numerär förstärkning i händelse av höjd beredskap och att de kan lösa enklare polisiära uppgifter utan föregående repetitionsutbildning.

¹³⁵ Att studenten med godkänt resultat har genomfört tre terminer är ett krav för att studenten ska kunna skrivas in som reservpolis, dock inte för att *utredningen* ska få genomföras, se 6 § i föreslaget till förordning om reservpoliser.

Under utredningen har frågor lyfts om det finns någon bortre tidsgräns för hur länge en polisstudent ska kunna fullgöra krigstjänstgöring som reservpolis.¹³⁶ Bör studenterna kunna tillgodoräkna sig utförd beredskaps- eller krigstjänstgöring inom ramen för polisutbildningen och bör studenterna efter en viss tid anställas av myndigheten och vara krigsplacerade i den nya befattningen, i stället för som reservpoliser? Utredningen lämnar inte något förslag om en sådan bortre gräns, men kan konstatera att frågan om behörighetskrav för anställning som polisman regleras i 4 § polisförordningen (2014:1104). Där föreskrivs som huvudregel att den som har genomgått polisutbildningen enligt förordningen om utbildning till polisman är behörig att anställas som bl.a. polisassistent och att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall får medge undantag från behörighetskravet. Utbildningen till polisman ska bedrivas enligt förordningen om utbildning till polisman. I förordningen anges bl.a. att grundutbildningen till polisman består av fem terminer, som omfattar polisprogrammet och sex månaders aspirantutbildning. Om inte annat är särskilt föreskrivet är det Polismyndigheten som ansvarar för grundutbildningen och som beslutar om utbildningsplan, betyg och examination. Även enligt denna förordning finns en möjlighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att, om det finns särskilda skäl, medge undantag från det som föreskrivs i förordningen. Om polisstudenter skulle tas i anspråk för krigstjänstgöring under en längre tidsperiod finns således dels en ventil i polisförordningen som ger Polismyndigheten möjlighet att i ett enskilt fall avvika från kravet på att den som anställs som polisassistent har genomgått grundutbildning, dels en möjlighet för myndigheten att medge undantag från det som föreskrivs i förordningen om utbildning till polisman (t.ex. att grundutbildningen till polisman är fem terminer).¹³⁷ Båda fallen förutsätter att det föreligger särskilda skäl, men i det sistnämnda finns ingen uttrycklig begränsning i att bestämmelsen endast avser enskilda fall. Det får således bli upp till myndigheten att avgöra huruvida det i en viss situation finns utrymme att frångå den ordning som gäller i vanliga fall i fråga om utbildning och anställning.

¹³⁶ I fråga om beredskapstjänstgöring framgår av totalförvarspliktslagen att varje totalförvarspliktig som mest får utföra sådan tjänstgöring under 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen (4 kap. 8 § totalförvarspliktslagen).

¹³⁷ 4 och 13 §§ förordningen om utbildning till polisman.

När det gäller *de som tidigare innehaft anställning som polismän* bedömer utredningen att det (mot bakgrund av de uppgifter som vi föreslår att reservpoliserna ska utföra som vi redogör för i kommande avsnitt 8.6.4) bör vara möjligt att ta dessa personer i anspråk under hela den tid som totalförsvarsplikten gäller, dvs. till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. I denna grupp kan det därmed ingå både personer som lämnat sin tjänst i förtid och personer som avgått med pension. Personer som pensionerats under de senaste åren bör kunna kallas in för utredning i samband med att förstärkningsresursen inrättas. Därefter bör de som utgångspunkt kunna kvarstå som en tillgänglig resurs till dess att de blir 70 år, även om enskilda individer skulle kunna falla bort redan tidigare än så, på grund av hälsoskäl eller andra anledningar.

För att få en uppfattning om hur många personer som totalt sett skulle kunna ingå i den grupp av personer som vi föreslår och som skulle kunna genomgå s.k. annan utredning kan följande siffror som vi fått från Polismyndigheten¹³⁸ ge en vägledning.

Tabell 8.1 Föreslagen urvalsgrupp för bemanning av en polisiär förstärkningsresurs

Kategori	Antal
Före detta anställda under 60 år	cirka 1 900 personer ¹
Nyligen pensionerade poliser	cirka 1 800 personer ²
Polisstudenter (ink. polisaspiranter)	cirka 2 200 personer
Totalt	cirka 5 900 personer

¹ I denna grupp ingår personer som är 60 år eller yngre och som inte har anställning vid Säkerhetspolisen eller är ianspråktaga av någon annan beredskapsorganisation.

² De fem senaste åren har i genomsnitt 408 polismän gått i pension varje år och under perioden 2024–2028 beräknas totalt 1 837 polismän gå i pension.

Av dessa kan ett antal personer av olika anledningar förväntas falla bort. För att uppskatta hur stort bortfallet kan bli kan aktiveringen av civilplikten inom räddningstjänsten ge viss vägledning. Från den urvalsgruppen föll en relativt stor andel personer bort på grund av att de redan var krigsplacerade inom kommunal verksamhet. Därutöver föll en mindre andel bort av andra anledningar (se avsnitt 8.4.2). Vi anser mot denna bakgrund att man får räkna med ett visst bort-

¹³⁸ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, e-post från Polismyndigheten den 14 november 2024 och uppgift från Polismyndigheten från den 10 december 2024.

fall även för den urvalsgrupp som vi föreslår. En skillnad mot urvalsgruppen för civilplikt inom räddningstjänsten är dock att polisstudenter och pensionerade poliser inte bedöms vara redan krigsplacerade i lika stor utsträckning som de som ingick i urvalsgruppen för civilplikt inom räddningstjänsten. För gruppen före detta anställda har avdrag dessutom redan gjorts för personer som är ianspråktaga av annan beredskapsorganisation eller har anställning hos Säkerhetspolisen. Andra anledningar som skulle kunna medföra att personer inte är aktuella att skrivas in som reservpoliser kan bl.a. vara hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt. Vi bedömer att det är en mindre risk för bortfall av dessa anledningar för den urvalsgrupp vi föreslår – i vart fall när det gäller polisstudenter – jämfört med de som ingick i urvalsgruppen för civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten (dvs. personer som hade fullgjort räddningstjänstutbildning hos Statens räddningsverk eller hos MSB från 2003 och framåt). Sammantaget är det svårt att ge någon exakt siffra, men vår bedömning är att bortfallet i vart fall bör bli mindre för den urvalsgrupp vi föreslår än vad som var fallet för räddningstjänstens del.

Eftersom de före detta polismän som ingår i gruppen kommer att kunna kvarstå som tillgänglig resurs, som utgångspunkt till och med slutet av det kalenderår som de blir 70 år (samtidigt som nya personer under de första åren kommer att tillkomma i takt med att nya poliser går i pension eller lämnar yrket av annan anledning¹³⁹), bedömer vi att antalet personer i gruppen initialt kommer att successivt öka, för att slutligen stanna på en relativt konstant nivå. Storleken på årskullarna bland de som går i pension kan variera från år till år och hur många före detta anställda som framöver kommer att finnas tillgängliga påverkas även av hur många anställda polismän som finns totalt inom Polismyndigheten. När det gäller polismän som lämnat sin anställning i förtid skulle inflödet i den gruppen kunna påverkas av om Polismyndigheten framöver skulle dels återanställa tidigare poliser i högre grad än i dag, dels behålla sina anställda i högre grad än i dag. Vi ser dock inte något av dessa två alternativ som en nackdel eftersom en allt större andel yrkesverksamma poliser också bidrar till att minska behovet av reservpoliser.

¹³⁹ I gruppen före detta polismän bedömer vi att det tillkommer cirka 500–700 personer per år, både genom nya pensionsavgångar och genom att anställda polismän väljer att sluta i förtid.

Sammantaget har vi utifrån ovan redovisade överväganden bedömt att efter en införandeperiod om tre år kan antalet inskrivna reservpoliser förväntas uppgå till cirka 6 000 personer, varav cirka 2 000 polisstudenter och 4 000 före detta polismän. I den senare gruppen ingår både de som avgått med pension och de som lämnat sin anställning i förtid. De kostnadsberäkningar som redovisas i vår konsekvensanalys (se kapitel 10) utgår därför från dessa antaganden. I konsekvensanalysen redogör vi även för ett antal faktorer som är osäkra och kan komma att påverka såväl antalet reservpoliser som kan komma att skrivas in, som kostnaderna för att införa den polisära förstärkningsresursen.

Vissa organisatoriska frågor

Mycket talar för att den utredning som ska göras beträffande de totalförsvarspliktiga som ska ingå i den aktuella rekryteringsbasen av effektivitetsskäl bör centraliseras inom Polismyndigheten. Samma sak gäller utbildningen, vilket vi behandlar närmare i avsnitt 8.6.5.

När det gäller frågan om hur de reservpoliser som kallas in ska fördelas och organiseras inom Polismyndigheten gör vi följande överväganden. För polisanställda i allmänhet gäller en skyldighet att arbeta i hela landet.¹⁴⁰ För aspiranter beslutar Polismyndigheten hur de ska fördelas till polisregionerna.¹⁴¹ Individer som fullgör civilplikt är skyldiga att i den mån verksamheten kräver det tåla inskränkningar i såväl sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna landet, som sin personliga frihet i övrigt.¹⁴² Hur den tidigare beredskapspolisen var organiserad har vi redogjort för i avsnitt 8.2.2.

Polismyndigheten har inom ramen för utredningen redogjort för olika för- och nackdelar med att koppla reservpoliserna till polisområdena/lokalpolisområdena respektive polisregionerna. Att koppla reservpoliserna till ett *lokalpolisområde* eller *polisområde* skulle enligt Polismyndigheten kunna medföra fördelar till följd av att resursen över tid skulle kunna få en bättre lokalkännedom än om den var organisatoriskt knuten till en polisregion. Den tillkommande resursen skulle kunna omhändertas inom ramen för taktisk och operativ ledning där den behövs som bäst. Den ordinarie, yttre,

¹⁴⁰ 15 § polisförordningen.

¹⁴¹ 4 § PMFS 2024:5, FAP761-1.

¹⁴² 5 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen.

polisverksamheten utgår också i regel från lokalpolisområdena, vilket enligt Polismyndigheten skulle kunna tala för att resursen bör organiseras på den nivån. En nackdel med en sådan ordning är emellertid att den skulle kunna medföra stora behov av samverkan i händelse av resursomfördelning.¹⁴³ Det finns stora lokala skillnader mellan sådana områden vilket innebär att det sannolikt vore kontra-produktivt att ur ett nationellt perspektiv styra förstärkningsresurserna till specifika organisatoriska enheter. En mer ändamålsenlig lösning vore därför, enligt Polismyndigheten, att koppla förstärkningsresurserna till *polisregionerna*. Regionerna får då själva ansvara för resursfördelningen utifrån ett regionalt helhetsperspektiv. En sådan ordning ligger också i linje med hur Polismyndigheten organiserar sig och förstärks vid särskilda händelser. Det talar för att polisen skulle kunna använda upparbetade rutiner när reservpoliser används.

När det gäller alternativet att koppla reservpoliserna till regionerna kan även följande redogörelse som rör införandet av civilplikt inom räddningstjänsten vara av intresse. I betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*¹⁴⁴ föreslogs en statlig beredskapsorganisation inriktad mot räddningstjänst. I det remissvar som MSB lämnade avseende utredningens förslag underströk myndigheten att civilplikt är ett nödvändigt verktyg för att kommunal räddningstjänst ska kunna lösa sina uppgifter vid ett väpnat angrepp. MSB ansåg dock att en sådan förstärkning i första hand bör ske på lokal och regional nivå där ansvaret för uppgifterna ligger, men förmågan att lösa dem i krig saknas. MSB bedömde att en lokal placering ger räddningstjänstorganisationerna bättre förutsättningar att integrera personalen i de egna organisationerna och kunna planera för dem samt utbilda och öva dem. Ordningen skulle enligt MSB innebära en större handlingsfrihet och göra det lättare att genomföra resursförstärkningar och prioritering av verksamheten ur ett regionalt perspektiv.¹⁴⁵ MSB avstyrkte utredningens förslag om en central statlig beredskapsorganisation med krigsplacerad personal hos MSB som sedan skulle kunna omfördelas efter behov. Genomförandet av civilplikt i räddningstjänsten har i stora drag kommit att följa denna inriktning. Erfarenheter från aktiver-

¹⁴³ Polismyndigheten, *Beställning av beräkningsunderlag för en framtida förstärkningsresurs m.m. – svar*, den 16 september 2024.

¹⁴⁴ SOU 2022:57.

¹⁴⁵ MSB, remissvar dnr 2023-0026.

ingen av civilplikt inom räddningstjänsten bör kunna vara relevanta även för Polismyndighetens del i fråga om hur reservpoliser bäst organiseras.

Något som talar för att reservpolisen ska utnyttjas som en förstärkningsresurs lokalt eller regionalt är vidare att Polismyndigheten, till skillnad från räddningstjänsten, redan i dag har en organisation och ett arbetssätt (t.ex. särskild händelse) för att omhänderta nationella behov av omprioriteringar och förstärkningar. Som utredningen beskrivit i kapitel 3 har Riksrevisionen granskat tillämpningen av särskilda händelser. Riksrevisionen bedömde i sin granskning av arbetet mot grov brottslighet att förstärkningar genom omprioriteringar av resurser inom ramen för särskilda händelser ökat sårbarheten lokalt, inte minst över tid. Omprioriteras resurser i högre grad under krig än under fred riskerar detta att accentueras. Den nackdel som myndigheten pekade på var att storstadsregioner förstärktes på bekostnad av att polisen blev mindre synlig i de lokalsamhällen från vilka resurser hade tagits. Reservpoliserna skulle i ett sådant sammanhang kunna bidra till att stärka Polismyndighetens möjligheter att upprätthålla hög polisiär närvaro i hela landet. Reservpoliserna kan förstärka olika delar av Polismyndighetens organisation på liknande sätt som reservofficerare förstärker olika militära förband i stället för att tjänstgöra i ett gemensamt förband. I sammanhanget kan även nämnas att Försvarsberedningen, som förespråkade att det ska införas en polisiär förstärkningsresurs, anförde att förstärkningsresursen bör vara lokalt förankrad ”för att ge ett mervärde vid höjd beredskap”.¹⁴⁶

Sammantaget bedömer utredningen att det finns mycket som talar för att reservpoliserna bör knytas till polisregionerna, i första hand på sådant sätt att den civilpliktige krigsplaceras i en befattning inom ett geografiskt område som ligger så nära personens hemort som möjligt.¹⁴⁷ Vi ser inte några betydande fördelar med att bygga upp en nationell, centraliserad reservpolisorganisation.¹⁴⁸ Vi anser dock att frågan inte bör författningsregleras, utan att det får an-

¹⁴⁶ Ds 2017:66 s. 157.

¹⁴⁷ Jfr ordningen som gäller för civilplikt inom räddningstjänsten. Efter genomförd repetitionsutbildning placeras den civilpliktige i en räddningstjänstenhet i det län vederbörande är folkbokförd. (MSB, *Reglemente Bestämmelser om repetitionsutbildningen för civilpliktiga i räddningstjänsten*, augusti 2014, s. 10.)

¹⁴⁸ Vi beräknar därför inte den merkostnad som skulle uppstå för en central administration kopplad till en reservpolisstyrka om 5 000–6 000 personer i förhållande till om polisregionerna får ansvar för 200–600 reservpoliser vardera (se avsnitt 10.4.1).

komma på Polismyndigheten själv att slutligt avgöra hur de reservpoliser som kallas in ska fördelas och organiseras inom myndigheten.

8.6.3 Ska förstärkningsresursen kunna användas även i fredstid?

Utredningens bedömningar: Polisen kan hantera sitt personalbehov i fredstid genom prioriteringar, omdisponering av personal och planerad tillväxt.

Det finns inte något behov av en reglering om att reservpoliser ska kunna kallas in i andra situationer än vid höjd beredskap eller när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring. På samma sätt som Polismyndigheten i dag använder polismän som avgått med pension som en extra resurs bör Polismyndigheten sträva efter att träffa frivilliga avtal med personer som tidigare har varit anställda som polismän som möjliggör att dessa vid behov kan tjänstgöra i fredstid.

Vi har i föregående avsnitt redogjort för vår bedömning att en polisiär förstärkningsresurs kan vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att skyndsamt stärka polisens beredskap vid höjd beredskap och krig. I detta avsnitt redovisar vi utredningens bedömning av om det bör regleras att den polisiära förstärkningsresursen ska kunna användas även i fredstid. Av betydelse är bl.a. hur förutsättningarna för bemanning och polisens behov av en polisiär förstärkningsresurs skiljer sig åt i dessa situationer.

Polismyndighetens hantering av allvarliga situationer i fredstid

Utöver vår tidigare beskrivning om hur polisen arbetar internt med resursförstärkningar och hur polisens behov kan förväntas förändras beroende på rådande situation i samhället¹⁴⁹ kommer vi i detta avsnitt att gå närmare in på polisens redovisade behov i situationer när det inte råder höjd beredskap. I de underlag som utredningen begärt in från myndigheterna har Polismyndigheten bedömt sin organisation som tämligen robust, bl.a. till följd av att personal

¹⁴⁹ Se avsnitt 8.5.

finns i tjänst dygnet runt. Organisationen är enligt Polismyndigheten van vid snabba förändringar, operativ flexibilitet och snabba händelseförlopp. Vid händelser som är eller förväntas bli så omfattande, allvarliga eller komplexa att Polismyndigheten måste planera, organisera eller leda sin verksamhet i särskild ordning kan en s.k. särskild händelse inledas (se vår beskrivning av detta och Polismyndighetens beredskapsplanering i avsnitt 3.6).

Utredningens överväganden om förstärkningsresursen ska kunna användas i fredstid

I våra direktiv beskrivs att det säkerhetspolitiska läget har ändrats betydligt sedan 2012 när beredskapspolisen avvecklades och att de argument som då framfördes för ett minskat behov av en polisiär förstärkningsresurs inte längre gör sig gällande. För att stärka polisens beredskap finns det därför, enligt direktiven, anledning att utreda om en förstärkningsresurs på nytt bör inrättas i syfte att förstärka och frigöra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens resurser i första hand vid höjd beredskap och krig *men också vid allvarliga situationer i fredstid*.

Enligt de uppgifter som Polismyndigheten har lämnat till utredningen är det framför allt behovet en polisiär förstärkningsresurs som kan tas i anspråk vid höjd beredskap och krig som lyfts fram. Enligt Polismyndigheten har myndigheten under de senaste årtiondena hanterat kriser eller andra uppkomna situationer genom prioritering av arbetsuppgifter och omDispositionering av befintlig personal. Inte ens under de svåra påfrestningar som följde av covid-19-pandemin ansågs Polismyndighetens reservplaner behöva sättas i verket.¹⁵⁰ Vid extraordinära händelser, t.ex. allvarliga terroristbrott eller liknande, bedöms polisen vara mer betjänt av insatspoliser eller annat kvalificerat stöd, t.ex. från Försvarsmakten, än av en stödresurs bestående av reservpoliser. Detta antagande stöds också av resultatet av det gemensamma uppdrag om fördjupat samarbete som Polismyndigheten och Försvarsmakten fick av regeringen

¹⁵⁰ Polismyndigheten har redogjort för att s.k. avrovningskurser togs fram för att kunna få ut fler polismän i yttre tjänst men att dessa aldrig kom att tas i bruk. Under pandemin (och i samband med andra påfrestande händelser) har Polismyndigheten gjort prioriteringar som inneburit att bl.a. utbildning och brottsförebyggande arbete fått stå tillbaka, när större resurser behövt satsas på det akuta. (Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.)

den 5 oktober 2023.¹⁵¹ Myndigheternas redovisning visar att polisen i arbetet med att bekämpa den systemhotande brottsligheten snarare ser behov av stöd med enstaka högt kvalificerade resurser än personella resurser av större volym.¹⁵²

Pågår den akuta situationen under en begränsad tid kan, enligt Polismyndigheten, vissa andra uppgifter prioriteras ner, i stället för att hanteras med hjälp av en förstärkningsresurs. Handlar det om långvariga påfrestningar på polisens verksamhet, t.ex. till följd av brottsutvecklingen, bör polisens resursbehov snarare hanteras t.ex. inom den ordinarie budgetprocessen än genom att tillfälligt tillföra extra resurser i form av reservpoliser. Utredningen instämmer i denna bedömning. I sammanhanget bör även nämnas att både redan genomförda och kommande satsningar på polisen innebär en stor ökning av antalet anställda polismän. Från de cirka 20 000 polismän som var anställda hos Polismyndigheten 2015, är regeringens ambition att antalet så snart som möjligt ska öka till genomsnittlig polistätthet inom EU (vilket utifrån dagens förhållanden skulle motsvara cirka 35 000 polismän).¹⁵³

Sammanfattningsvis har det inte framkommit att det skulle finnas vare sig ett konkret eller ett tydligt behov av resursförstärkning i fredstid som skulle motivera att man kallar in reservpoliser, även om det naturligtvis inte kan uteslutas att en sådan situation skulle kunna uppstå. En sådan situation bör dock kunna hanteras bl.a. genom omdisponering av personal. Vid behov kan även frivilliga resurser kallas in. Vi bedömer dock att detta inte behöver regleras särskilt. Den förstärkningsresurs som vi föreslår ska – till skillnad från den tidigare beredskapspolisen – i stor utsträckning bemannas av personer som redan har polisutbildning. Eftersom tjänstgöring som grundas på plikt är rättsligt möjlig endast vid höjd beredskap eller efter beslut av regeringen, kommer en förutsättning för att

¹⁵¹ Ju 2023/02208.

¹⁵² Polismyndigheten och Försvarmakten, *Slutredovisning av uppdrag till Polismyndigheten och Försvarmakten om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, den 4 oktober 2024, samt *Fördjupat samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarmakten Delredovisning av Polismyndighetens och Försvarmaktens uppdrag om fördjupat samarbete (Ju2023/02208)*, april 2024.

¹⁵³ Se kapitel 3 samt regeringsbeslut Ju2022/03755, den 22 december 2022, Polismyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag Underlag för ökad polistätthet*, den 31 mars 2023, och Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Polismyndigheten, Ju2023/02737 Ju2023/00172 Ju2023/02073 m.fl., den 20 december 2023. Regeringen har satt upp målet att polistättheten i Sverige ska motsvara genomsnittet inom EU, vilket under 2020–2022 uppgick till 341 poliser per 100 000 invånare (*Police, court and prison personnell statistics*, april 2024, Eurostats webbplats (<https://ec-europa.eu/eurostat>) besökt 2024-06-25).

kunna använda reservpoliser i fred (oavsett om den fredstida användningen regleras i förordningen om reservpoliser eller inte) vara att frivilliga avtal har träffats med aktuella individer. För de före detta polismännen (dock inte studenterna¹⁵⁴) finns inget hinder mot att träffa sådana avtal redan i dag, utan någon särskild reglering. Om de anställs som polismän har de fulla polisiära befogenheter. För dessa personer finns ingen anledning att, på det sätt som regleringen för de tidigare beredskapspoliserna utformades, reglera att de *får* tjänstgöra i fredstid och ännu mindre att sådan tjänstgöring ska vara begränsad till vissa allvarliga situationer. Anställningar av före detta polismän som grundar sig på frivilliga avtal förutsätter alltså inte någon särskild reglering.

Polismyndigheten bör därför, på samma sätt som myndigheten i dag använder pensionerade polismän som en extra resurs¹⁵⁵, sträva efter att träffa frivilliga avtal om tjänstgöring med vissa av de som ingår i den föreslagna rekryteringsbasen för reservpoliser. Detta kan t.ex. ske genom att lämpliga personer som lämnar yrket (genom pensionsavgång eller av annan anledning), i samband med att de skrivs in för civilplikt även erbjuds en möjlighet att ingå frivilligt avtal om tjänstgöring i fredstid. På sådant sätt skulle de kunna användas löpande, kompetensen kunna bibehållas och engagemanget främjas hos dessa personer, något som ansågs viktigt i fråga om beredskapspoliserna.¹⁵⁶

För polisstudenternas del kan behovet av att över tid bibehålla kompetens och engagemang inte jämföras med de tidigare beredskapspoliserna, eftersom de i praktiken bara kommer att ingå i rekryteringsbasen under ett års tid. Vi bedömer att det inte heller primärt kommer att vara gruppen *polisstudenter* som kan göra mest nytta om behov av förstärkning skulle uppkomma i fredstid. Snarare bör det vara till större nytta för Polismyndigheten om dessa individer utan avbrott för tjänstgöring kan slutföra sin utbildning

¹⁵⁴ Polisstudenter kan förvisso också vara *civilanställda* vid Polismyndigheten, men för att kunna anställas som polisman gäller enligt 4 § polisförordningen att vederbörande har genomgått polisutbildningen.

¹⁵⁵ Enligt uppgift från Polismyndigheten gäller att de före detta polismän som i dag används som en extra resurs inom myndigheten anställs som civilanställda. Myndigheten tillämpar s.k. intermittert anställning, vilket innebär att varje överenskommet arbetstillfälle utgör en fristående anställning. Skälen till att de är civilanställda och inte anställda som polismän är enligt myndigheten inte rättsliga, utan praktiska (en sådan ordning skulle t.ex. förutsätta att rutiner för hantering av utrustning osv. finns på plats).

¹⁵⁶ Se vår beskrivning av tidigare utredningar och utvärderingar av beredskapspoliserna, avsnitt 8.2.4.

så snabbt som möjligt för att därefter kunna bli anställda som ordinarie polismän vid Polismyndigheten.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det inte behöver införas någon reglering motsvarande den som gällde för den tidigare beredskapspolisen om att reservpoliser som ingått avtal med polisen ska kunna kallas in i fredstid.¹⁵⁷

8.6.4 Vilka uppgifter och befogenheter ska reservpoliserna ha?

Utredningens bedömningar: Reservpoliserna bör utföra uppgifter som vilar på Polismyndigheten och inte sådana som vilar på Säkerhetspolisen. Genom att direkt förstärka Polismyndigheten bör resursen även kunna utgöra en indirekt förstärkning för Säkerhetspolisen.

Utredningens förslag: En inkallad reservpolis ska anses vara *polisman* under sin tjänstgöringstid vid Polismyndigheten. Reservpoliser ska därför läggas till i uppräkningslistan av de som omfattas av begreppet polisman i 2 § polisförordningen. Det betyder att en inkallad reservpolis har samma befogenheter som en ordinarie polisman har enligt polislagen och andra författningar.

En reservpolis ska utföra uppgifter som är *lämpliga*. Vid bedömningen av vilka uppgifter som är lämpliga bör hänsyn tas bl.a. till den rådande situationen som varit anledningen till att reservpolisen kallades in och den enskilde reservpolisens erfarenhet och utbildning. I en sådan bedömning bör även hänsyn tas till risken för att reservpolisen kan komma att skadas samt risken för att reservpolisen ska hamna i en situation där han eller hon kan behöva utöva våld och tvång mot enskilda.

En reservpolis ska stå *under direkt ledning av en förman* (en ordinarie polisman).

¹⁵⁷ Jfr 1 § andra stycket förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och 2 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

I det här avsnittet redovisar vi våra överväganden kring bl.a. vilka uppgifter som reservpoliser ska ha och vilka befogenheter de ska ha rätt att utöva. Först resonerar vi kring några allmänna utgångspunkter som ligger till grund för våra bedömningar.

Direkt förstärkning för Polismyndigheten, indirekt för Säkerhetspolisen

Vår bedömning är att reservpoliser bör användas för att utföra uppgifter som vilar på Polismyndigheten och inte sådana som vilar på Säkerhetspolisen. Förstärkningsresursen kan dock antas ha en indirekt effekt för Säkerhetspolisens del genom att ordinarie personal inom Polismyndigheten frigörs, vilket medför att Polismyndigheten kan bistå Säkerhetspolisen i större utsträckning än vad som varit möjligt utan reservpoliser. Ett exempel skulle kunna vara inom skydds- och bevakningsområdet där Polismyndigheten utgör en viktig resurs inom exempelvis Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. I avsnitt 6.8 har vi beskrivit att behovet av poliser inom den verksamheten bedöms öka inför och under höjd beredskap och krig. Även om personerna som ingår i den polisiära förstärkningsresursen inte i första hand kommer att vara de som utför dessa uppdrag bedömer vi att de, genom att förstärka Polismyndighetens övriga verksamhet, ska medverka till att myndigheten kan avvara fler ordinarie polismän till exempelvis skydds- och bevakningsuppgifter inom personskyddet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Vilka uppgifter ska reservpoliserna utföra?

Allmänna utgångspunkter

En allmän princip att utgå ifrån när det handlar om personalförsörjning av en verksamhet vid höjd beredskap och krig är att tillkommande resurser (i vårt fall reservpoliser) fyller på "underifrån", dvs. att dessa används för de minst kvalificerade uppgifterna medan befintlig personal (i vårt fall ordinarie polismän) utför mer kvalificerade uppgifter. Detta förhållningssätt skulle kunna tala för att uppgifterna som tilldelas reservpoliserna bör vara av enklare karaktär. Samtidigt bör uppgifterna vara intressanta och engagerande för

att hålla personerna som ska utföra uppgifterna motiverade. Kompetensen hos de personer som ingår i den polisiära förstärkningsresursen bör också tas tillvara på bästa sätt. De kategorier som vi har föreslagit som ska kunna bli reservpoliser besitter i stor utsträckning redan viktig och relevant kompetens. Medan de reservpoliser som tillhör gruppen polisstudenter kommer att ha begränsad erfarenhet kommer vissa av reservpoliserna att ha kompetenser som går utöver de som finns i den egna organisationen i dag. En jämförelse kan göras med reservofficerare som inte bara har en militär befattning och erfarenhet utan även har ett kompletterande civilt och, inte sällan även ett kompletterande akademiskt, yrkeskunnande. På samma sätt skulle reservpoliser även kompetensmässigt kunna förstärka polisen. Den bredd av kompetenser som Polismyndigheten tillförs på detta sätt gör det viktigt både för individens motivation och myndighetens effektivitet att identifiera hur förstärkningarna kan göra bäst nytta i organisationen. Principen om att utifrån tillkommande personalresurser vid höjd beredskap och krig ska utföra de enklaste uppgifterna bör därför inte utan vidare tillämpas i fråga om reservpoliser, även om den i vissa fall (t.ex. avseende polisstudenter) kan vara en bra vägledning.

Utredningens överväganden om reservpolisernas uppgifter

Den tidigare beredskapspolisens huvudsakliga uppgifter bestod i att delta i polisverksamhet med anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. I förordningen från 1986 angavs att de även fick tas i anspråk för ”andra polisuppgifter” och i förordningen från 2008 att de även fick utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter.¹⁵⁸

De tidigare beredskapspolisernas uppgifter skulle kunna utgöra tänkbara uppgifter även för den polisiära förstärkningsresurs som vi föreslår. Vid sidan av dessa finns även andra uppgifter som skulle kunna vara aktuella. Polismyndigheten har inom ramen för utredningen inte pekat ut någon eller några uppgifter som anses särskilt angelägna att en polisiär förstärkningsresurs kan utföra. Polismyndigheten har i sammanhanget bl.a. anfört att vilka personer som in-

¹⁵⁸ 1 § förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och 4 § förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

går i förstärkningsresursen är av stor betydelse för frågan om vilka uppgifter som de bör tilldelas. Utifrån vår kartläggning av polisens uppgifter i krig och de underlag som vi fått in från polisen bedömer vi att de uppgifter som vi har listat nedan skulle kunna utgöra exempel på generellt lämpliga uppgifter för en reservpolis bemannad av personer i den rekryteringsbas som vi föreslår.¹⁵⁹

- Reservpoliser kan utföra uppgifter med anknytning till befolkningsskydd. (I denna kategori faller t.ex. arbetsuppgifter i samband med utrymning och inkvartering. Arbetsuppgifterna kan t.ex. bestå i att dirigera trafik eller hindra allmänheten från att tränga in på ett avspärrat område.)
- Reservpoliser kan utföra polisiära uppgifter i samband med räddningstjänst. (De huvudsakliga arbetsuppgifterna för polisen i samband med räddningstjänstuppdrag handlar om avspärningar, evakueringar, katastrofregistreringar, dödsbudsunderrättelser, samt att i övrigt lämna stöd och hjälp till räddningstjänsten enligt LSO. Arbetsuppgifterna är således varierande, men kan i generella termer liknas vid uppdraget som utförs avseende befolkningsskydd i allmänhet.)
- Reservpoliser kan hantera befolkningsrörelser. (I denna kategori ingår t.ex. att medverka vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet kopplat till t.ex. migrationsströmmar och även att bistå polisen med anledning av separerade familjer, saknade, skadade eller avlidna personer m.m. Det kan också handla om spontanutrymning, som är ett komplext uppdrag för Polismyndigheten. Uppgifter som kan bli aktuella är att dirigera trafik, anvisa väg, genomföra gränskontroll, förhindra plundring m.m.)
- Reservpoliser kan utföra bevakningsuppdrag.
- Reservpoliser kan utföra vissa arbetsuppgifter inom ramen för polisens stöd till Försvarsmakten och polisens uppgifter med anledning av värdlandsstödet (såsom trafikdirigering, avspärningar, eskort och bevakning t.ex. vid stödjande av Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad).

¹⁵⁹ Uppgifterna överensstämmer även i stora drag med de uppgifter som Försvarsberedningen listat som lämpliga uppgifter för en polisiär förstärkningsresurs (Ds 2017:66 s. 157).

- Reservpoliser kan utföra trygghetsskapande och informations-spridande arbete. (Det handlar om arbete som är kopplat till en ökad oro och informationsbrist hos befolkningen och även till att vilseledande information spridits bland allmänheten.)
- Reservpoliser kan utföra uppgifter med anledning av s.k. full-maktslagar (t.ex. handräckning enligt förfogandelagen [1978:262] eller ransoneringslagen [1978:268] och hämtning av totalför-svarspliktiga).
- Reservpoliser kan utföra uppgifter som utgör ett stöd vid gräns-övervakning. (Uppgifter som skulle kunna bli aktuella är t.ex. in- och utresekontroller som före detta polismän har erfarenhet av, men även uppgifter såsom bevakning eller dirigerings av for-don och personer m.m.)
- Reservpoliser kan utföra utredningsarbete.

Listan över sådant som kan utgöra lämpliga uppgifter för reserv-poliserna innehåller, som framgår ovan, fler uppgifter än de som var aktuella för beredskapspoliserna. Uppgifterna kan även sägas vara av varierande slag. En väsentlig skillnad mellan den polisiära för-stärkningsresurs som vi föreslår och den som tidigare fanns är bak-grunden och kompetensen hos personerna som förstärkningsresursen är tänkt att bemannas av. Vilka uppgifter som skulle kunna bli aktu-ella är vidare i stor utsträckning beroende av rådande situation, vil-ket inte minst framgår av vår kartläggning av polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig (kapitel 4) och polisens uppgifter och folk-rättsliga ställning i krig (kapitel 5). Ett alternativ är därför också att inte författningsreglera specifikt vilka uppgifter som reservpoliserna får användas för, på liknande sätt som gjorts för polisaspiranter.¹⁶⁰

Med en sådan ordning får en reservpolis utföra alla de uppgifter som en ordinarie polisman får utföra inom ramen för Polismyndig-hetens uppdrag enligt 2 § polislagen. En sådan ordning ger också största möjliga flexibilitet för polisen och uppgifterna som reserv-poliserna kan användas till kan i högre grad anpassas till rådande situation i samhället. Det ger också ökade förutsättningar för att på bästa sätt nyttja den kompetens som finns hos reservpoliserna ge-

¹⁶⁰ Hur denna fråga regleras för polisaspiranternas del har vi beskrivit ovan i avsnitt 8.6.2 under rubriken *Personalkategorier som skulle kunna tas i anspråk genom civilplikt efter annan utredning*.

nom att hänsyn kan tas till att reservpolisernas erfarenheter och kompetens i viss mån kan skilja sig åt. En självklar utgångspunkt är att Polismyndigheten i en sådan situation har ansvar för att en reservpolis inte används för uppgifter eller i situationer som är olämpliga i förhållande till personens bakgrund och kompetens. Utifrån dessa överväganden föreslår vi att det inte närmare ska regleras vilka uppgifter som ska utföras av reservpoliserna. I stället ska det anges att uppgifterna ska vara *lämpliga*, bl.a. utifrån reservpolisernas erfarenheter och kompetens.

Vi anser att det inte behöver särskilt regleras att reservpoliserna inte får användas i situationer eller för uppgifter där det finns en påtaglig risk för att de kan komma att använda våld mot enskilda (jfr 5 § i 2008 års förordning om beredskapspolisen¹⁶¹). Ovan nämnda hänsyn, och även hänsyn i fråga om risken för att reservpoliserna själva kan komma att skadas, bör dock ingå i bedömningen av vilka uppgifter som anses lämpliga. Om det t.ex. handlar om en krigssituation där det råder brist på ordinarie polismän kan det t.ex. accepteras att reservpoliserna utsätts för större risker för att själva skadas och också i större utsträckning medverkar i situationer där de kan behöva använda våld och tvång mot enskilda.

Vilka befogenheter ska reservpoliserna ha?

En reservpolis ska ha samma befogenheter som en polisman

I kapitel 7, *Stöd till polisen från Försvarsmakten*, har vi resonerat kring principiellt viktiga utgångspunkter i fråga om användning av våld och tvång mot enskilda (avsnitt 7.9.3). Polismands befogenhet att använda våld och tvång utgör en inskränkning av bl.a. skyddet mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp som framgår av 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Som vi konstaterar i nämnda avsnitt finns det anledning att vara restriktiv i fråga om att ge andra än polismän sådana befogenheter. Som vi redogör för där tillkommer sådan rätt i viss utsträckning även andra än polismän, t.ex. tulltjänstemän, militärpoliser och ordningsvakter. Eftersom personerna som föreslås kunna användas som reservpoliser är så-

¹⁶¹ Bestämmelsen gällde användningen i fredstid och hade följande lydelse: "När beredskapspoliser deltar i polisverksamhet enligt 2 § får de inte användas i situationer eller för uppgifter där det finns en påtaglig risk för att de kan komma att använda våld mot enskilda."

dana som redan har, eller som har en nära fullständig polisiär utbildning, bedömer vi att det inte finns några tungt vägande skäl mot att begränsa reservpolisernas befogenheter med hänsyn till enskildas fri- och rättigheter. En sådan ordning är också lämplig utifrån de uppgifter som vi föreslår att reservpoliserna ska utföra. Vi ser det också som en stor fördel utifrån ett organisatoriskt perspektiv att alla reservpoliser har samma befogenheter.

I våra överväganden om vilka arbetsuppgifter och befogenheter som är lämpliga för personerna i den polisiära förstärkningsresursen har vi dragit en parallell till den ordning som gäller för polisaspiranter. I 4 § polislagen anges att en polisman är tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och att regeringen bestämmer vad som avses med en polisman. I 2 § polisförordningen finns en uppräkningslista av vad som avses med begreppet "polisman". I uppräkningslistan ingår bl.a. den som är polisinspektör eller polisassistent, men även polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.¹⁶² Paragrafen avser inte bara innebörden av begreppet "polisman" enligt polislagen, utan även enligt andra författningar som t.ex. rättegångsbalken. Enligt vår mening bör motsvarande ordning som gäller för polisaspiranter även gälla för reservpoliser. Vi föreslår därför att reservpoliser också ska ingå i uppräkningslistan av polismän i nämnda paragraf i polisförordningen. Utgångspunkten är därmed att en inkallad reservpolis, precis som t.ex. polisaspiranter, har alla de befogenheter som tillkommer en polisman under sin tjänstgöringstid hos Polismyndigheten.¹⁶³ I uppräkningslistan av polismän i 2 § läggs även den *biträdande rikspolischefen* till.

Under direkt ledning av en förman (en ordinarie polisman)

Enligt direktiven ska en utgångspunkt för utredningens arbete vara att huvudansvaret för polisiära uppgifter tillkommer Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Annan personal än polismän ska inte

¹⁶² 2 § polisförordningen.

¹⁶³ Även beredskapspoliserna omnämndes i aktuell paragraf, då i paragrafens tredje stycke: "Att vad som föreskrivs om polismän också gäller militärpolismän och beredskapspoliser följer av förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen och förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen."

användas för polisiära uppgifter. Om annan personal används i polisiär verksamhet ska den personalen stå under polisens ledning.

För alla de personer som vi har föreslagit ska kunna tjänstgöra som reservpoliserna gäller att de redan från början har, eller nästan har, polisiär kompetens. Det skulle därför kunna diskuteras om det är nödvändigt med en bestämmelse om att reservpoliserna ska ”stå under direkt ledning av ordinarie polisman”, motsvarande den som fanns för den tidigare beredskapspolisen. (Ett argument för att beredskapspoliserna skulle ha samma befogenheter som en yrkespolis var att de alltid agerade i grupp tillsammans med en yrkespolis när de var i tjänst, se avsnitt 8.2.2.) Erfarenhetsnivån hos reservpoliserna kan emellertid variera, där polisstudenter t.ex. inte har samma erfarenhet som de polismän som lämnat yrket efter pension eller av annan anledning. För personerna i den senare gruppen kan det variera hur lång tid som har gått sedan de var yrkesverksamma polismän. Även om dessa skiftande förutsättningar bör kunna beaktas i fråga om vilka arbetsuppgifter som ska tilldelas de olika personerna som ingår i förstärkningsresursen, föreslår vi att alla personerna som ingår i resursen ska utföra sina respektive arbetsuppgifter *under direkt ledning av en förman* (en ordinarie polisman). En sådan ordning kan också anses motiverad utifrån det förhållandet att reservpoliserna ska ges fulla polisiära befogenheter. Det kan i sammanhanget noteras att ”under direkt ledning” inte innebär att den som ansvarar för ledningen av reservpolisen alltid behöver vara på plats rent fysiskt. Beroende på uppdrag och situation kan ledningsansvaret utövas både genom direkt arbetsledning på plats och på distans.

Att leda beredskapspolisen tog 320 yrkespoliserna i anspråk även när resursen bara omfattade 1 000 personer.¹⁶⁴ De personer som ska ingå i den polisiära förstärkningsresurs som vi föreslår har dock som framgått ovan en annan bakgrund än de som ingick i den tidigare beredskapspolisen. Polismyndigheten har inom ramen för utredningen redovisat att en polisman som utgångspunkt bör kunna leda mellan 5–7 reservpoliserna.¹⁶⁵ Frågan om hur de organiseras och hur en sådan ledning bör se ut i praktiken kommer dock i stor utsträckning att vara avhängig av vilka arbetsuppgifter som det handlar om och vilken erfarenhet och kompetens som den enskilde reserv-

¹⁶⁴ Polismyndigheten A350.981/2018, saknr 182.

¹⁶⁵ Polismyndigheten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, samt *Beställning av beräkningsunderlag för en framtida förstärkningsresurs m.m. – svar*, den 20 augusti 2024.

polisen har. Behovet och förutsättningarna för att leda reservpoliser kan därför komma att variera.

8.6.5 Utbildning m.m.

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska ansvara för utbildningen av reservpoliser.

Utredningens bedömningar: Utbildningen ska genomföras i enlighet med bestämmelserna om sådan utbildning i totalförsvarspliktslagen, totalförsvarspliktsförordningen och de verkställighetsföreskrifter som utfärdats av MSB.

De individer som skrivs in som reservpoliser och som tidigare innehaft anställning vid Polismyndigheten bör få en inledande repetitionsutbildning som syftar till att vidmakthålla och vidareutveckla kompetensen för att tjänstgöra som reservpolis under höjd beredskap.

Utbildningsplanen för polisprogrammet bör anpassas för att studenter som genomfört tre terminer på polisprogrammet ska kunna tjänstgöra som reservpoliser vid höjd beredskap och under krig, utan att genomgå sådan grund- eller repetitionsutbildning som föreskrivs i totalförsvarspliktslagen.

Allmänt om utbildning av civilpliktiga

I totalförsvarsplikten ingår, som vi redogjort för i avsnitt 8.4, en skyldighet för den som är totalförsvarspliktig att bl.a. medverka vid mönstring eller annan utredning och att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som den totalförsvarspliktiges kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Sådan tjänstgöring kan bl.a. fullgöras genom civilplikt.¹⁶⁶ Ingen är skyldig att fullgöra civilplikt utan att först ha skrivits in.¹⁶⁷ För totalförsvarspliktiga som genomgått annan utredning än mönstring gäller att de får skrivas in för sådan tjänstgöring om de bedöms lämpliga för civilplikt.¹⁶⁸ Civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänst-

¹⁶⁶ 1 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen.

¹⁶⁷ 1 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen.

¹⁶⁸ 3 kap. 4 § och 1 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen.

göring och krigstjänstgöring.¹⁶⁹ Av totalförsvarspliktslagen framgår bl.a. följande i fråga om utbildningen.

- **Grundutbildningen** syftar till att ge den totalförsvarspliktige de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften (dvs. tjänstgöringen som reservpolis i vårt fall) kräver.¹⁷⁰ Grundutbildningen för en civilpliktig får omfatta högst 320 dagar.¹⁷¹ För civilpliktiga som skrivits in med annan utredning får grundutbildningen dock inte överstiga 60 dagar.¹⁷²
- **Repetitionsutbildningen** syftar till att vidmakthålla och utveckla den totalförsvarspliktiges skicklighet för krigsuppgiften.¹⁷³ En totalförsvarspliktig är under ett och samma kalenderår skyldig att fullgöra repetitionsutbildning vid högst två tillfällen, sammanlagt under 34 dagar (om det inte finns särskilda skäl). Totalt sett får repetitionsutbildningen för en totalförsvarspliktig omfatta högst 240 dagar fördelade på flera tjänstgöringstillfällen.¹⁷⁴ Repetitionsutbildningens omfattning för varje totalförsvarspliktig ska bestämmas av krigsuppgiften och behovet av att öva det förband eller den verksamhet där han eller hon är krigsplacerad.¹⁷⁵

En förutsättning för att en totalförsvarspliktig som skrivits in för civilplikt ska kunna krigsplaceras är att han eller hon har tillräckliga kunskaper och är lämpad för de krigsuppgifter som ska utföras. Ingen ska således kunna tas i anspråk för en tjänstgöring som överstiger hans eller hennes kunskaper eller färdigheter.¹⁷⁶ I totalförsvarspliktslagen föreskrivs därför att en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för.¹⁷⁷ Det är dock inte nödvändigt att en totalförsvarspliktig som skrivits in för civilplikt genomgår grundutbildning och det finns inte heller något krav på att repetitionsutbildning måste genomföras. I förarbetena

¹⁶⁹ 1 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen.

¹⁷⁰ 5 kap. 3 § första stycket totalförsvarspliktslagen.

¹⁷¹ 4 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen.

¹⁷² 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen.

¹⁷³ 5 kap. 3 § andra stycket totalförsvarspliktslagen.

¹⁷⁴ 4 kap. 4 och 5 §§ totalförsvarspliktslagen.

¹⁷⁵ 5 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen.

¹⁷⁶ Prop. 1994/95:6 s. 133 f.

¹⁷⁷ 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen.

till totalförsvarspliktslagen beskrivs att en totalförsvarspliktig, på grund av sitt yrke och utbildning, kan ha tillräckliga färdigheter för att upprätthålla en befattning i det civila försvaret. Han eller hon ska då inte vara tvungen att genomgå en grundutbildning. Om civilplikten inte omfattar grundutbildning, ska den som skrivits in omedelbart krigsplaceras i den befattning som han eller hon ska upprätthålla.¹⁷⁸ Det finns inte heller något krav på att repetitionsutbildning måste genomföras. Civilplikten innebär dock att det för den enskilde finns en skyldighet att medverka, för det fall det beslutats att utbildning ska genomföras.

En krigsplacering kvarstår i högst tio år efter senaste tjänstgöringstillfället (om det inte finns särskilda skäl).¹⁷⁹ För det fall t.ex. en före detta polisman skulle vara krigsplacerad som reservpolis under en längre tid gäller därmed att han eller hon behöver utföra tjänstgöring som reservpolis (t.ex. genom att medverka vid repetitionsutbildning) för att kunna behålla sin krigsplacering i ytterligare tio år.

Behov av grundutbildning för reservpoliser?

När civilplikten aktiverades tillfälligt för personer inom den kommunala räddningstjänsten bestod urvalsgruppen av personer som tidigare genomgått statlig grundutbildning för räddningstjänstuppgifter från 2003 och framåt. Mot bakgrund av att det kunde ha gått lång tid sedan de aktuella personerna genomförde sin grundläggande utbildning inom räddningstjänst ansågs det lämpligt att dessa skulle få en inledande repetitionsutbildning. MSB utsågs till utbildningsansvarig myndighet. Syftet med utbildningen var att upprätthålla och vidareutveckla kompetensen för uppgifter inom räddningstjänst, särskilt kopplat till höjd beredskap. MSB ansåg att utbildningen inte behövde ges redan innan personerna krigsplacerades, däremot skulle den ges direkt efter att de hade krigsplacerats.

De personer som ingår i den urvalsgrupp som vi föreslår har också sedan tidigare relevant utbildning. För de studenter som ingår i gruppen gäller att de inte kommer att ha hunnit genomföra hela polisutbildningen och för de före detta anställda polismännen

¹⁷⁸ Prop. 1994/95:6 s. 156 f. och 3 kap. 13 och 6 §§ totalförsvarspliktslagen.

¹⁷⁹ 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen.

gäller att tiden som har gått sedan de senast arbetade inom Polismyndigheten kommer att variera. Alla i gruppen bedöms emellertid ha tillräckligt goda grundkunskaper för att upprätthålla en befattning som reservpolis utan att behöva genomgå någon grundutbildning innan de skrivs in (förutsatt, i fråga om studenterna, att kompetensen som krävs för att tjänstgöra som reservpolis vid höjd beredskap och krig integreras som en del av polisutbildningen).

Behov av repetitionsutbildning för reservpoliser?

När det gäller behovet av repetitionsutbildning gör vi följande bedömning. De reservpoliser som *tidigare innehaft anställning som polismän vid Polismyndigheten* har alla gemensamt att de sedan tidigare har genomfört hela polisutbildningen och att de även har erfarenhet av att tjänstgöra som polismän. Det kan emellertid ha gått mer eller mindre lång tid sedan de senast arbetade som polismän. Även om vi anser att de inte behöver någon grundutbildning, bör de ges en inledande repetitionsutbildning i nära anslutning till att de skrivs in. Genom utbildningen kan de före detta polismännens kunskaper vidmakthållas och kompetensen som krävs för krigsuppgiften (dvs. att tjänstgöra som reservpolis vid höjd beredskap och krig) kan vidareutvecklas. Som vi redogjort för tidigare är utgångspunkten att Polismyndigheten har samma organisation och arbetssätt i krig som den har i fredstid. De yttre förhållandena för polismännen kan dock ändras avsevärt i dessa situationer. Precis som MSB resonerade i fråga om den civilpliktade personalen inom räddningstjänsten ser vi att den utbildning som skulle kunna behövas för reservpoliserna är sådan utbildning som har särskild koppling till de förhållanden som råder och de särskilda krav som ställs på en polisman i händelse av höjd beredskap och krig (dvs. utbildning som utvecklar skickligheten för krigsuppgiften). För att tjänstgöra som reservpolis är det viktigt att det finns en förståelse för bl.a. krigets lagar och dess praktiska konsekvenser för det polisiära arbetet, civilbefolkningens utsatthet i krig och polisiära uppgifter som tillkommer eller kan förväntas ändra karaktär i krig. De bör även bl.a. upprätthålla kunskapen att kunna hantera sin utrustning. Den närmare utformningen av utbildningen och dess innehåll är dock Polismyndighetens ansvar. Utbildningens omfattning be-

döms, precis som repetitionsutbildningen för de civilpliktiga inom räddningstjänsten, behöva uppgå till cirka tio dagar för att kunna täcka alla dessa perspektiv. Den inledande repetitionsutbildningen bör genomföras av de anordnare som på uppdrag av Polismyndigheten bedriver grundutbildning till polisman. Återkommande repetitionsutbildningar kan anordnas allteftersom det tillkommer nya årskullar med poliser som gått i pension och som ska förberedas för att bli reservpoliser. Utbildningen kan lämpligen bestå av såväl teoretiska moment som övningsmoment och praktiskt polisiärt arbete under de förhållanden som kan antas råda i händelse av krig. Vid behov av fortsatt repetitionsutbildning skulle denna i första hand kunna erbjudas genom att dessa individer medverkar vid Polismyndighetens egna återkommande lokala eller regionala övningar som rör beredskap och totalförsvaret m.m.¹⁸⁰

I fråga om de reservpoliser som är *polisstudenter* är situationen annorlunda eftersom de kan tas i anspråk under tiden som de genomför sin polisutbildning. För dessa är det precis som för de före detta polismännen angeläget att de har kunskap om krigets lagar m.m. Denna utbildning bör emellertid integreras i den ordinarie polisutbildningen. Polisstudenterna (som bara kommer att vara inskrivna som reservpoliser under ett års tid som utgångspunkt) behöver därför inte ges vare sig någon grundutbildning eller repetitionsutbildning. Polismyndigheten bör därför se över utbildningsplanen för polisprogrammet och lärarresurserna vid polishögskolorna för att säkerställa att studenter som har genomfört tre terminer på polisprogrammet även har tillräckliga kunskaper om krigets lagar och civilt försvar för att kunna tjänstgöra som reservpoliser vid höjd beredskap och under krig. Eftersom vi bedömer att det kan ge långa ledtider att rekrytera och utbilda lärare inom nya kompetensområden ser vi det som en möjlig väg att Polismyndigheten initialt upphandlar dessa delkurser. En sådan genväg kan bidra till att reservpolissystemet kan införas utan de dröjsmål som nya lärarresurser skulle ge.

När det gäller de ordinarie polismän som kommer att leda reservpoliserna bedömer vi att det inte behöver anordnas någon särskild utbildning för dem. Jämfört med den tidigare beredskaps-

¹⁸⁰ För den tidigare beredskapspolisen genomfördes repetitionsövning vart fjärde år (se avsnitt 8.2.2). Även om en sådan sker genom deltagande i Polismyndighetens ordinarie övningar gäller i fråga om civilpliktiga att de alltid måste kallas in och redovisas av PPV.

polisen ser vi inte ett lika tydligt behov av ”handledning” av reservpoliserna mot bakgrund av urvalsgruppens kompetens och erfarenhet. Det är dock viktigt att även de ordinarie polismän som är anställda vid Polismyndigheten får (i den utsträckning de inte får det redan i dag) nödvändig kompetensutveckling i frågor om totalförsvar, krigets lagar och taktiskt uppträdande i krig m.m.

Förmåner och ersättning

Regler om ersättning till totalförsvarspliktiga som genomgår annan utredning och fullgör civilplikt finns i 8 kap. totalförsvarspliktslagen, förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga och i PPV:s föreskrifter och allmänna råd¹⁸¹. Staten betalar ersättning till de som tjänstgör med civilplikt. Hanteringen sköts av Försäkringskassan som ansvarar för handläggningen och utbetalningen av familjebidrag och dagpenning.¹⁸²

En totalförsvarspliktig som genomgår repetitionsutbildning eller genomför beredskaps- eller krigstjänstgöring med civilplikt har rätt till dagpenning med ett belopp som baseras på den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst.¹⁸³

För frivilliga som tjänstgör i enlighet med avtal är det Polismyndigheten som står för ersättningen både under utbildning och vid tjänstgöring. Ersättningsnivå, förmåner och liknande frågor får i dessa fall regleras i avtalet mellan Polismyndigheten och den frivillige. Detta gäller i fredstid och som utgångspunkt även då tjänstgöringen grundas på allmän tjänsteplikt. För en totalförsvarspliktig som fullgjort allmän tjänsteplikt men inte erhållit lön eller andra förmåner finns enligt totalförsvarspliktslagen en möjlighet att an-

¹⁸¹ TPPVFS 2024:1.

¹⁸² 1 § lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret.

¹⁸³ Rätt till dagpenning föreligger från och med första tjänstgöringsdagen. Ersättningen motsvarar, enligt 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken, 90 procent av den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst (SGI), delad med 365. Om det för den totalförsvarspliktige inte har fastställts någon SGI, bestäms dagpenningen till 90 procent av den SGI som skulle ha fastställts för honom eller henne om föreskrifterna om fastställande av sådan inkomst hade varit tillämpliga på honom eller henne, delad med 365. Dagpenning ska alltid bestämmas till lägst 130 kronor, se 2 kap. 2 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga.

söka om ersättning från staten. Sådan ersättning beslutas och betalas ut av Arbetsförmedlingen.¹⁸⁴

8.6.6 Utrustning och uniformer

Utredningens bedömning: Frågor om reservpolisernas utrustning bör regleras i samma ordning som gäller för andra polismän.

Utredningens förslag: En reservpolis ska bära klädsel eller kännetecken som visar att personen tjänstgör som reservpolis.

Utrustning och tjänstevapen

Som utredningen konstaterat ger en reservpoliskår bestående av personer som har hög kunskap om polisiärt arbete stora möjligheter att arbeta flexibelt. Reservpoliser kan användas för en stor bredd av uppgifter som kan följa av oförutsedda händelser i krig. I vår genomgång av vilka uppgifter som reservpoliserna bör kunna utföra har vi gett exempel på uppgifter som skulle kunna bli aktuella. Utgångspunkten ska dock vara att reservpoliserna ska kunna tilldelas alla tänkbara polisiära uppgifter (under förutsättning att uppgiften anses lämplig och att det sker under direkt ledning av en förmän som är ordinarie polisman) och att de ska ha polisens befogenhet. I linje med det bör inte heller några begränsningar göras i fråga om reservpolisers utrustning. Vi anser därför att det i vårt förslag till förordning om reservpoliser inte bör tas in några bestämmelser som innebär begränsningar avseende reservpolisernas utrustning eller som innebär att deras utrustning specialanpassas i något avseende så att den avviker från den standardutrustning som polismän vanligen har för att lösa sina uppgifter. Samtidigt har vi konstaterat att en allmän princip att utgå ifrån när det handlar om personalförsörjning av en verksamhet vid höjd beredskap och krig är att tillkommande resurser fyller på "underifrån". Även om vi anser att principen inte utan vidare kan tillämpas för reservpoliserna, gäller att en reservpolis ska utföra uppgifter som är lämpliga

¹⁸⁴ 8 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen och 11 kap. 13 § förordningen om förmåner till totalförsvarsplikliga.

utifrån hans eller hennes erfarenheter och kompetens. Dessa utgångspunkter gör att det finns anledning att anta att många reservpoliser sannolikt kommer att verka i befattningar och med uppgifter som inte kräver speciell eller förstärkt utrustning såsom förstärkningsvapen.

I kapitel 3 har vi övergripande redogjort för polisens rätt att använda våld och polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Lagstödet för polismäns rätt att använda våld för att genomföra tjänsteåtgärder finns i huvudsak i polislagen. Varken polislagen eller polisförordningen innehåller dock några uttryckliga bestämmelser om polisens utrustning för våldsanvändning. Polismännens utrustning och de särskilda regler som gäller för användningen av utrustningen regleras i stället genom att Polismyndigheten enligt 20 § första stycket 6 polisförordningen har rätt att meddela närmare föreskrifter om ”klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i polisarbetet”. Polismyndighetens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning regleras därför i ett antal föreskrifter i Polismyndighetens författningssamling samt i *Polismyndighetens riktlinjer om hjälpmedel för våldsanvändning*¹⁸⁵, där det föreskrivs att endast sådant hjälpmedel för våldsanvändning som godkänts av myndigheten får användas i polisverksamheten. Polismyndighetens föreskrifter rör frågor om polisens användning av bl.a. elchockvapen, tårgas och OC-spray (s.k. pepparspray). Dessa regelverk anses utgöra verkställighetsföreskrifter av det lagstadgade stödet för polisens våldsanvändning. Samma ordning gäller även i fråga om polisens rätt att använda skjutvapen. Detta föreslås dock ändras genom införandet av en ny lag om polisens användning av skjutvapen som ska ersätta kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen.¹⁸⁶ Den nya lagen föreslås exklusivt reglera frågan om när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen.¹⁸⁷ För användningen av skjutvapen finns också verkställighetsföreskrifter

¹⁸⁵ Polismyndigheten, PM 2024:17, den 26 november 2024.

¹⁸⁶ Ds 2023:25. Den nya lagstiftningen föreslogs träda i kraft den 1 januari 2025. Regeringen har den 24 april 2025 beslutat om lagrådsremissen *Polisens användning av skjutvapen* (dnr Ju2023/01985).

¹⁸⁷ Genom ett tillägg i bestämmelserna om polisens våldsanvändning i 10 § polislagen och i 24 kap. 2 och 6 §§ brottsbalken ska det enligt förslaget anges att polisens rätt till våldsanvändning som vilar på dessa generella bestämmelser i polislagen och brottsbalken inte omfattar användningen av skjutvapen.

som behandlar bl.a. polisens användning av skjutvapen samt frågor om tilldelning, förvaring och återtagande av dessa.¹⁸⁸

Som vi redogjort för ovan bedömer vi att samma ordning som gäller för ordinarie polismäns utrustning bör gälla i fråga om reservpolisernas utrustning. Vilken utrustning som reservpoliserna ska tilldelas anges därför inte närmare i den förordning om reservpoliser som vi föreslår. Frågan reglerades inte heller i förordningarna om beredskapspolisen från 1986 och 2008.¹⁸⁹ Eventuella begränsningar i fråga om vilken utrustning reservpoliserna tilldelas m.m. får – precis som gällde för den tidigare beredskapspolisen och som gäller för polisaspiranter – hanteras av Polismyndigheten. Hänsyn bör då tas till bl.a. reservpolisernas erfarenhet, utbildningsnivå¹⁹⁰ och uppgifter.

Uniform och tjänstetecken

I Polismyndighetens föreskrifter regleras frågan om uniformer och vilka tjänstetecken som används för att särskilja exempelvis studerande vid polisutbildningen och polisaspiranter. Dessa båda tjänstegrader har sina respektive tjänstetecken på uniformen vilket bl.a. möjliggör för ett polisbefäl att bedöma vilka uppgifter som kan vara lämpliga att delegera till dessa personer.¹⁹¹ Det visar även för allmänheten vilken kategori en viss polisman tillhör. Nämda personalkategorier, som tillsammans med före detta polismän avses utgöra reservpoliser, har därmed redan i dag särskiljande tjänstetecken. Vi anser det lämpligt att även de yrkespoliser som lämnat sin anställning i förtid och de som lämnat sin tjänst genom pension bör få tjänstetecken på sina uniformer som särskiljer dem från övriga aktiva och yrkesverksamma poliser. Att reservpoliserna kan

¹⁸⁸ Se Polismyndighetens föreskrifter om användning av skjutvapen i polisverksamhet (PMFS 2023:2, FAP 104-2) och Polismyndighetens föreskrifter om statliga myndigheters hantering av skjutvapen (PMFS 2025:2, FAP 104-5).

¹⁸⁹ Vilken utrustning de allmänna respektive särskilda beredskapspoliserna hade har vi redogjort för i avsnitt 8.2.2.

¹⁹⁰ Innan en polisstudent får påbörja aspirantutbildningen gäller att studenten ska vara godkänd i alla utbildningsmoment under termin 1–4, bl.a. ”handhavande av tjänstevapen på en nivå motsvarande kompetensprov”. (Polismyndighetens kursplan för aspirantutbildningen, den 19 mars 2018, dnr A006.422/2018, s. 1.) Vårt förslag bygger på att polisstudenter som går termin 4 och 5 på polisprogrammet ska kunna tjänstgöra som reservpoliser, varför utbildningsnivån t.ex. kan vara en aspekt som behöver tas hänsyn till i fråga om uppgifter och utrustning.

¹⁹¹ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens uniformer, PMFS 2022:10, FAP 798-1.

särskiljas underlättar även för de ordinarie poliser som enligt utredningens förslag ska leda reservpoliserna. En bestämmelse om att reservpoliser ska kunna särskiljas genom tjänstetecken bör därför tas in i den nya förordningen om reservpoliser. Utredningen bedömer dock att den närmare utformningen om särskiljande tjänstetecken på uniformerna lämpligen regleras av Polismyndigheten på samma sätt som myndigheten gör för övriga tjänstegrader inom polisen.

8.7 Genomförandet av förslaget och övriga frågor

Utredningens bedömningar: Utredningens förslag förutsätter att regeringen fattar beslut om aktivering av civilplikt för polisverksamhet som inkluderar en skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomgå repetitionsutbildning. Efter ett sådant beslut bör den polisiära förstärkningsresursen successivt kunna börja bemannas under de första två åren och införandeperioden kan totalt förväntas ta tre år.

Det behöver inte göras några författningsändringar för att nödvändig personuppgiftsbehandling med anledning av utredningens förslag ska kunna genomföras.

Utredningens förslag: Totalförsvarspliktsförordningen ska ändras på så sätt att polisverksamhet läggs till i uppräkningslistan i 2 kap. 1 § som reglerar inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras i tiden fram till den 31 december 2028.

En totalförsvarspliktig som krigsplacerats med civilplikt som reservpolis i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Kravet på samtycke till registerkontroll i 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska inte gälla en totalförsvarspliktig som skrivs in för civilplikt i befattningen reservpolis eller som krigsplaceras som reservpolis. Undantaget ska gälla under hela den tid som krigsplaceringen kvarstår. Säkerhetsskyddslagen ska därför ändras i dessa avseenden. I samma kapitel i lagen och i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) görs även vissa mindre ändringar med anledning av detta.

Polismyndigheten ska få meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen om reservpoliser.

8.7.1 Förslaget förutsätter aktiverad civilplikt för polisverksamhet

Enlig de bedömningar vi har redogjort för i avsnitt 8.6.2 uppskattar vi att cirka 5 900 personer initialt bör kunna ingå i urvalsgruppen för den polisiära förstärkningsresursen men att man får räkna med ett visst bortfall. Förslaget förutsätter att regeringen fattar beslut om att aktivera civilplikten inom området polisverksamhet. Enligt nuvarande tillfälliga reglering i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen gäller under perioden den 19 januari 2024–21 december 2028, att civilplikt enbart får fullgöras inom räddningstjänst och drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. För det fall civilplikten ska kunna aktiveras även för polisverksamhet under denna tid krävs alltså en ändring i denna tillfälliga reglering. För att möjliggöra detta föreslår vi därför att polisverksamhet läggs till i nämnda paragraf.

Ett beslut om aktivering av civilplikten bör – precis som gällde för beslutet 2023 när regeringen delvis aktiverade civilplikten inom vissa områden – omfatta en skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt. I samband med att civilplikten tillfälligt aktiverades 2023 gjordes nödvändiga författningsändringar för att MSB skulle ges rätt att utföra annan utredning och göra framställningar om krigsplacering. Inom elförsörjningsområdet konstaterades att Svenska Kraftnät redan hade rätt att utföra s.k. annan utredning och att göra framställningar om krigsplacering enligt 4 kap. 5 § andra stycket och 4 kap. 7 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen. Samma sak gäller för Polismyndigheten, varför någon författningsändring inte krävs i dessa avseenden. I kommande avsnitt redogör vi för uppskattade ledtider innan reservpoliserna skulle kunna tas i anspråk.

Utöver personerna som skrivs in med civilplikt, dvs. utöver reservpoliserna, föreslår vi att polisen med frivillighet som grund ska sträva efter att knyta civilanställda personer med nyckelkompetenser som lämnar sin anställning genom att ingå avtal som möjliggör för myndigheten att ta dem i anspråk med tjänsteplikt vid höjd beredskap. Sådana frivilliga avtal bör lämpligen användas även för att förstärka polisens bemanning med polismän om behov uppstår i fredstid (se avsnitten 8.6.2 och 8.6.3).

8.7.2 Förslag om ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen

I säkerhetsskyddslagen regleras frågor om säkerhetskänslig verksamhet, säkerhetsskydd och säkerhetsprövning. Av lagen framgår bl.a. att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas.¹⁹² Syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt.¹⁹³ Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och kan innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning. I personutredningen ingår bl.a. en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden.¹⁹⁴ Registerkontrollen innebär att uppgifter hämtas in från bl.a. belastningsregistret.¹⁹⁵ Både registerkontroll och särskild personutredning kräver samtycke från den enskilde.¹⁹⁶ Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.¹⁹⁷ Vidare gäller att en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass i den utsträckning som anges i lagens 3 kap. 6–10 §§.

För värnpliktiga infördes 2023 en särreglering i 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen som innebär att en värnpliktig som har krigsplacerats i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Ovanstående gäller även för tiden efter att en krigsplacering har förlängts, t.ex. i samband med att den värnpliktige medverkar i repetitionsutbildning. I motiven till den nya 3 a § anges bl.a. att säkerhetsprövning är en förutsättning för tjänstgöring för totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats i en säkerhetskänslig verksamhet. För att Försvarsmakten ska kunna få tillgång till personalen tillräckligt snabbt krävs därför, enligt regeringen, att de krigsplacerade kan säkerhetsprövas under hela den tid som krigsplaceringen består. I propositionen anges vidare att Försvarsmakten redan sedan tidigare tolkat säkerhetsskyddslagen på sådant sätt att man bedömt att de som krigs-

¹⁹² 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

¹⁹³ 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen.

¹⁹⁴ 3 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen.

¹⁹⁵ 3 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen.

¹⁹⁶ 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen.

¹⁹⁷ 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen.

placerats ”deltar i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet” även under tid de inte genomför repetitionsutbildning eller annan värnpliktstjänstgöring samt att säkerhetsprövningen kan följas upp löpande. Regeringen ansåg emellertid att en sådan tolkning kunde diskuteras och att det fanns behov av att i lagen förtydliga vad som gäller i förhållande till krigsplacerade värnpliktiga i detta avseende.¹⁹⁸

I samband med nämnda lagändring infördes även ett undantag gällande kravet på samtycke till registerkontroll som finns i 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen. Kravet på samtycke gäller därför inte längre för en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt totalförsvarspliktslagen och inte heller för en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt totalförsvarspliktslagen.¹⁹⁹ Undantaget gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår, dock endast för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.²⁰⁰ Bestämmelsen tillkom i syfte att se till att värnpliktiga inte undslipper tjänstgöring genom att inte samtycka till registerkontroll.²⁰¹

Frågan är om motsvarande bestämmelser bör införas i förhållande till reservpoliserna. Inom Polismyndigheten bedrivs säkerhetskänslig verksamhet och i princip samtliga av myndighetens medarbetare är placerade i säkerhetsklass.²⁰² Vår utgångspunkt är att reservpoliserna också kan komma att behöva placeras i säkerhetsklass på motsvarande sätt, men det är slutligen upp till verksamhetsutövaren (dvs. Polismyndigheten) att bedöma. Eftersom en reservpolis, precis som en värnpliktig, omedelbart förväntas kunna tas i anspråk vid höjd beredskap bedömer vi att det på motsvarande sätt som regeringen resonerade i fråga om värnpliktiga, även finns behov av att reservpoliser kan säkerhetsprövas under hela den tid som krigsplaceringen kvarstår. Vi föreslår därför att en ny bestämmelse, 3 kap. 3 b §, ska införas i säkerhetsskyddslagen som innebär att en reservpolis ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under hela den tid som han eller hon är krigsplacerad. En sådan bestämmelse skulle innebära ett intrång i den personliga integriteten för de som omfattas. Vid en avvägning mellan ett sådant in-

¹⁹⁸ Prop. 2022/23:87 s. 41 f.

¹⁹⁹ 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen.

²⁰⁰ 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen.

²⁰¹ Prop. 2022/23:87 s. 36.

²⁰² Polismyndighetens webbplats (<https://www.polisen.se>) besökt 2025-02-10.

trång och behovet av den föreslagna ändringen av uppföljande säkerhetskontroll bedömer vi att behovet av att ändringen införs väger tyngre än inskränkningen av den personliga integriteten. Ändringen motiveras av det säkerhetspolitiska läget och det skyndsamma behovet av uppbyggnaden av det militära och civila försvaret. Om bestämmelsen inte skulle införas skulle nya säkerhetsprövningar behöva genomföras inför varje tjänstgöringstillfälle, vilket riskerar att ta beaktansvärd tid i anspråk, belasta berörda myndigheter och medföra att reservpoliser inte kan tjänstgöra med kort varsel om det fattas beslut om höjd beredskap.

Lagen bör även ändras så att det blir möjligt att göra registerkontroller av civilpliktiga reservpoliser utan den enskildes samtycke, på samma sätt som gäller för värnpliktiga. En sådan ändring skulle visserligen innebära en försämring av skyddet för den personliga integriteten, vilket talar emot att införa ändringen. I den andra vågskålen ligger emellertid totalförvarsintresset och intresset av att totalförvarsplikten (i förevarande fall bestående av att genomföra civilplikt) inte urholkas genom att en totalförvarsplikting genom att inte lämna samtycke till registerkontroll kan förhindra att han eller hon skrivs in med civilplikt som reservpolis.²⁰³ Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och den pågående uppbyggnaden av det militära och det civila försvaret. I samband med införandet av 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen fann regeringen att ett undantag från kravet på samtycke för värnpliktiga är förenligt med bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF om att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Motsvarande skydd finns också i art. 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen), där det anges att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Säkerhetsprövningen av värnpliktiga (såväl den inledande som den uppföljande) anses enligt regeringen innebära en sådan kartläggning respektive övervakning som omfattas av nämnda bestämmelse i regeringsformen. Regeringen ansåg också att registerkontroll utan krav på samtycke utgör ett ”betydande intrång”. För att skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket RF ska få begränsas förutsätts att kraven som upp-

²⁰³ Jfr prop. 2022/23:87 s. 36 f.

ställs i 2 kap. 21 § RF är uppfyllda. Regeringen, som kom fram till att den föreslagna regleringen inte stred mot 2 kap. 21 § RF, fann således att begränsningen gjordes för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen inte gick utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som hade föranlett den och att regleringen inte heller sträckte sig så långt att den kunde anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen ansågs inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Syftet med förslaget om att reservpoliser ska kunna undantas från reglerna om samtycke är (precis som anfördes i fråga om de värnpliktiga) att stärka den allmänna säkerheten och till förebyggande av oordning och brott (jfr art. 8.2 Europakonventionen). Den föreslagna bestämmelsen är enligt vår mening nödvändig i syfte att säkerställa att civilpliktiga inte kan undkomma att skrivas in och krigsplaceras som reservpoliser genom att inte lämna samtycke till registerkontroll.

I samband med dessa ändringar föreslås även vissa andra mindre ändringar i 3 kap. säkerhetsskyddslagen och i säkerhetsskyddsförordningen (jfr även SOU 2025:6), bl.a. om att civilpliktiga, för vilka krav på samtycke till registerkontroll inte gäller enligt 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen, ska få information av PPV eller Polismyndigheten om att befattningen är placerad i säkerhetsklass och att registerkontroll kommer att göras.

De ändringar som föreslås tar sikte specifikt på reservpoliser och inte civilpliktiga som grupp. Det kan enligt vår mening dock finnas många fördelar med att behandla eventuella författningsändringar för alla civilpliktiga i ett sammanhang och belysa frågan ur ett vidare perspektiv som inte enbart ser till behoven som är kopplade till reservpoliserna. Inom ramen för vårt uppdrag finns emellertid inte möjlighet att bedöma vare sig behoven eller konsekvenserna av att införa motsvarande ändringar för hela gruppen civilpliktiga (jfr SOU 2025:6 och de förslag som där lämnas).

8.7.3 Ledtider innan reservpoliserna kan tas i anspråk

Enligt direktiven ska vi göra en uppskattning av hur många personer som en förstärkningsresurs bör bemannas med och inom vilken tidsperiod en sådan bemanning kan uppnås. I avsnitt 8.6.2 har vi redogjort för våra bedömningar och förslag i fråga om vilka grupper som bör ingå i rekryteringsunderlaget och hur stora dessa är. För att dessa ska kunna tas i anspråk med civilplikt krävs som tidigare nämnts att regeringen fattar beslut om att aktivera civilplikten inom området polisverksamhet. Efter ett sådant beslut följer vissa ledtider innan de första reservpoliserna kan skrivas in och vara redo att tas i anspråk. Det behöver dessförinnan bl.a. tas fram en repetitionsutbildning och polisutbildningen behöver ses över (se vår beskrivning i avsnitt 8.6.5). Vidare behöver personer i urvalsgruppen identifieras och kontaktas och den särskilda utredningen behöver förberedas och genomföras. Utrustning m.m. behöver också anskaffas och rutiner för hantering och distribuering av dessa upprättas. För studenterna och aspiranterna kan sådana redan finnas men för grupperna med före detta polismän behöver rutinerna byggas upp från grunden.

I fråga om uppskattad tidsåtgång för att genomföra repetitionsutbildning av reservpoliser är erfarenheterna av aktiveringen av civilplikt inom räddningstjänsten intressanta. Av dessa erfarenheter kan slutsatsen dras att utbildningen av de första personerna kunde påbörjas inom ett år från beslutet om aktivering. Beslutet om aktivering av civilplikt för personal som skulle förstärka räddningstjänsten trädde i kraft den 19 januari 2024. Enligt uppgifter från MSB hade man i augusti 2024 påbörjat utredning av cirka 6 000 personer (varav cirka 2 500 utredningar hade slutförts). Repetitionsutbildningen hade vid denna tidpunkt också tagits fram. Minst 300 personer planerades att delta i utbildningen under hösten 2024 och minst 900 personer under 2025. Myndighetens målsättning är, enligt uppgift i augusti 2024, att de 25 planerade krigsräddningseenheterna inom räddningstjänsten (120 civilpliktiga per enhet, totalt 3 000 personer) ska vara fullt bemannade den 31 december 2026, dvs. cirka tre år efter beslutet om aktivering av civilplikten.

När det gäller reservpoliserna bedömer vi, som vi redogjort för tidigare, att någon repetitionsutbildning inte behöver genomföras för polisstudenterna, utan bara för de personer i urvalsgruppen som

tidigare varit anställda som polismän.²⁰⁴ Det finns olika alternativ för hur stora kullar med civilpliktiga som bör genomgå repetitionsutbildning samtidigt. Ett större antal personer skulle kunna genomgå utbildningen, t.ex. inom loppet av några enstaka år men med risken att undanträngningseffekter uppstår i relation till den ordinarie polisutbildningen och till de medel för civilt försvar som anvisats Polismyndigheten och som är avsedda att täcka myndighetens satsningar på området. Alternativet är att ett lägre antal reservpoliser utbildas årligen under flera år men med en lägre risk för undanträngningseffekter i båda dessa avseenden. Hur stor varje utbildningsomgång kan vara beror även på vilka avvägningar Polismyndigheten och polishögskolorna gör vad avser nödvändig polisiär kompetens för att agera i krig. Om kompetensbehovet i hög grad avser teoretisk kunskap om totalförsvaret och krigets lagar kan delar av utbildningen eventuellt genomföras på distans. Ju fler moment av polisoperativ karaktär med färdighetsträning som krävs, desto större del av utbildningen kräver utbildning i mindre grupper på plats vid polishögskolorna vilket är mer tidskrävande. Det är därför svårt att ge något exakt svar på hur långa ledtiderna blir innan Polismyndigheten utformat repetitionsutbildningen och planerat in utbildningsomgångar med hänsyn tagen till den ordinarie polisutbildningen.

Polismyndigheten har gjort en uppskattning av förväntade ledtider för vissa av de förberedande momenten som räknats upp ovan. Enligt myndigheten kan det för flera av ledtiderna dock vara svårt att göra annat än grova uppskattningar eftersom de bl.a. kan vara successiva, dvs. att vissa grupper går att ta i anspråk snabbare än andra. I fråga om utbildning har Polismyndigheten t.ex. framfört att framtagandet av en utbildningsplan inte innebär några längre ledtider så länge det är klarlagt vilken förväntan på kompetens som finns. Att förbereda för själva genomförandet av utbildningen är enligt myndigheten däremot svårare att uppskatta. Dessa ledtider beror på var i landet som utbildningen ska genomföras, om den delvis ges på distans samt vilken tillgång det finns till utrustning och andra logistiska förutsättningar. Andra omständigheter som

²⁰⁴ Antalet personer i urvalsgrupperna har vi redogjort för i avsnitt 8.6.2 enligt följande:

Kategori	Antal
Före detta anställda under 60 år	cirka 1 900 personer
Nyligen pensionerade poliser	cirka 1 800 personer
Polisstudenter	cirka 2 200 personer
Totalt	cirka 5 900 personer

har betydelse för ledtiderna är hur många som ska utbildas samtidigt, tiden för förnyad säkerhetsprövning och inplacering i säkerhetsklass m.m. (se dock våra förslag på författningsändringar i dessa delar).

När det gäller anskaffning av utrustning och tillskapande av rutiner för hanteringen av annan utredning har Polismyndigheten redogjort för att myndigheten i dag har en planeringshorisont på 4–6 månader för praktiska färdighetsutbildningar utifrån att man behöver säkra tillgången till lokaler, utbildarresurser, fordon och övrig utrustning. Det behöver även göras riskbedömningar m.m.

Sammantaget uppskattar Polismyndigheten att ledtiderna skulle kunna vara relativt korta innan de första reservpoliserna kan tas i anspråk, under förutsättning att det är ett mindre antal personer som ska utbildas. Samtliga personer som skrivs in utifrån den föreslagna urvalsgruppen skulle enligt myndigheten kunna finnas operativt tillgängliga som reservpoliser cirka två år efter att nödvändiga beslut för att inrätta en polisiär förstärkningsresurs har fattats. Under det första året bedömer myndigheten att en utbildningsplan skulle kunna fastställas, personerna i urvalsgruppen identifieras och kontaktas och praktiska utbildnings- och logistikfrågor hanteras. Under det andra året skulle bl.a. repetitionsutbildningen kunna genomföras.

Utifrån uppgifterna från Polismyndigheten och erfarenheterna från införandet av civilplikten inom räddningstjänsten gör utredningen följande sammantagna bedömning i fråga om ledtider. Under de första två åren efter att förslagen trätt i kraft och beslut fattats om att aktivera civilplikten för polisverksamhet bör genomförandet av ett system för utredning, utbildning och krigsplacering av reservpoliser kunna vara på plats och förstärkningsresursen successivt ha börjat bemannas med reservpoliser. Hur lång tid det tar innan den polisiära förstärkningsresursen är fullt bemannad kommer att bero på hur utbildningsvolymerna anpassas både till undanträngningseffekter i relation till den ordinarie polisutbildningen och till möjligheterna att finansiera satsningen inom ram (se även vår konsekvensanalys i kapitel 10).

Angivna ledtider baseras på att den polisiära förstärkningsresursen bemannas av personer som redan har relevant polisiär kompetens som skrivs in för civilplikt efter annan utredning än mönstring. Om urvalsgruppen i stället skulle bestå av personer som saknar polisär kompetens som skulle genomgå mönstring

och grundutbildning skulle helt andra tidsramar bli aktuella. Som en jämförelse kan nämnas att ledtiderna för Försvarsmakten (som dessutom har en större infrastruktur för utbildning än Polismyndigheten) är cirka 4–5 år för att starta värnpliktsutbildning på nya orter. Att köpa eller låta bygga nya polishögskolor och bemanna dessa för att tillgodose grundutbildning för individer utan polisiär kompetens bedöms därför ta minst fem år från beslut.

8.7.4 Förhållandet mellan polisens möjligheter att kalla in reservpoliser och att begära stöd från Försvarsmakten

I kapitel 7 redovisar vi våra förslag som rör polisens möjligheter att begära stöd från Försvarsmakten. Sådana möjligheter finns redan i dag enligt ett antal författningar, nämligen

- LSO
- lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen) och den tillhörande förordningen (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
- förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen)
- förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter (helikopterförordningen).

Stöd som omfattar vålds- eller tvångsanvändning får bara lämnas med stöd av stödlagen. Med undantag från helikopterförordningen är stödet inte i något av fallen dimensionerande för Försvarsmaktens verksamhet.

I betänkandet lämnar vi förslag som bl.a. innebär att stödlagen ersätts av en ny lag (lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall) som i viss mån utökar möjligheten för polisen att begära stöd från Försvarsmakten i vissa särskilt utpekade allvarliga situationer (2 § i den nya lagen). Den nya lagen föreslås innehålla även en möjlighet för polisen att begära stöd i fråga om ingripande mot obemannade farkoster (s.k. drönare), där befogenheterna att använda våld eller tvång dock är mer begränsade (3 § i den nya lagen). Principen om att myndigheternas verksamhet är

dimensionerad efter den egna myndighetens behov kvarstår dock fortfarande. Syftet med den föreslagna regleringen är att Försvarsmakten ska kunna bistå polisen med specifik kompetens eller specifika resurser i mycket allvarliga och komplexa situationer. Om behovet av stöd kan tillgodoses genom reservpoliser föreligger inte förutsättningar att begära stöd från Försvarsmakten. Stödet är också avhängigt av den inverkan det förväntas ha på Försvarsmaktens egen verksamhet, varför det i praktiken framför allt kan förväntas bli aktuellt att sådant stöd lämnas i fredstid och inte i krig. Den nuvarande stödlagen har aldrig tillämpats. Även om utrymmet för att begära och lämna stöd utökas i den föreslagna lagen ska det fortfarande råda stor restriktivitet i fråga om medverkan från Försvarsmakten. Vi bedömer att lagen (möjligen med undantag för ”drönar-fallet”) bara kommer att tillämpas i undantagsfall eller som uttrycks i konsekvensbeskrivningen möjligen ”med några års mellanrum”. Utgångspunkten är alltså fortfarande att polisen i alla situationer, utom i dessa mycket allvarliga sällanhändelser, inte ska förlita sig på andra myndigheter för att fullgöra det polisiära uppdraget. En viktig grund för detta är bl.a. att det inte vore samhällsekonomiskt motiverat att polisen själv dimensionerar sina resurser mot den typen av undantagssituation. Att hantera sådana allvarliga mycket sällan förekommande situationer som kan uppstå, utan den kompetens och de resurser som finns inom Försvarsmakten skulle kunna bli mycket utmanande för polisen. I sådana situationer bör därför Försvarsmakten kunna användas för att bistå polisen.

Reservpoliserna som ingår i den polisiära förstärkningsresurs som föreslås införas bedöms inte ha tillräcklig förmåga för att förstärka polisen med en specifik spetskompetens (t.ex. s.k. Counter-UAS mot en statsunderstödd aktör) eller med annat stöd i vissa särskilt allvarliga situationer i fredstid, utan syftar i första hand till att ge polisen en bred bas med polisiär förstärkning för att i händelse av höjd beredskap och krig bistå mer generellt där behov finns inom polisens vardagliga verksamhet, utan samma krav på träning och specifika färdigheter.

8.7.5 Valet av författningsform

Utredningen har föreslagit att en förordning om reservpoliser ska införas. När det gäller valet av författningsform noterar utredningen att Justitieombudsmannen (JO) i ett ärende som gällde frågan om militärpoliser har befogenheter att utreda brott gjort vissa uttalanden som rör författningsregleringen av vem som har behörighet som polisman. Behörigheten regleras i dag av regeringen i förordning, med stöd av ett bemyndigande från riksdagen (se 2 § polisförordningen och 4 § polislagen). Enligt JO är föreskrifter om behörighet som polisman emellertid av en sådan karaktär att endast riksdagen bör kunna besluta om det och att regleringen därför bör finnas direkt i lag. JO har med anledning av detta hos regeringen väckt frågan om en sådan författningsreglering.²⁰⁵ Utredningen finner att det, utifrån utformningen av gällande regelverk och för att inte föregå frågans behandling, inte finns skäl att nu föreslå att regleringen av att reservpoliserna ska vara polismän ska ske i någon annan form än vad som gäller för övriga kategorier av polismän. För det fall 2 § polisförordningen skulle komma att ändras bör givetvis även regleringen av att reservpoliser är polismän ses över.

Enligt regeringsformen ska skyldigheter för enskilda regleras i lag (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Enligt utredningens bedömning innebär detta krav dock inte något hinder mot att ta in bestämmelser som rör utredning i syfte att bedöma en totalförsvarspliktiga förutsättningar att fullgöra civilplikt som reservpolis i förordning. Den föreslagna förordningen får nämligen anses utgöra verkställighetsföreskrifter till totalförsvarspliktslagen i vilken den grundläggande skyldigheten att delta i s.k. annan utredning och att fullgöra civilplikt m.m. regleras. En sådan ordning är enligt utredningens bedömning också förenlig med de uttalanden regeringen gjorde i förarbetena till totalförsvarspliktslagen.²⁰⁶ Regeringen anförde i den aktuella propositionen att bestämmelserna om krigsplacering avseende de som tas i anspråk med totalförsvarsplikt bör ha lagform och att bl.a. regler om hur många dagar utbildningen för värnpliktiga och civilpliktiga får vara föreskrivs i lag.²⁰⁷ I propositionen anges vidare följande:

²⁰⁵ JO, beslut den 29 augusti 2024, dnr 7917-2023.

²⁰⁶ Prop. 1994/95:6.

²⁰⁷ Prop. 1994/95:6 s. 134.

Dessa tidsramar knyts inte till kategorier eller grupper av befattningar. Avsikten är dock att det i verkställighetsföreskrifter, utfärdade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, för varje befattning eller typ av befattning särskilt ska bestämmas hur lång grundutbildning som fordras för respektive befattning eller typ av befattning.²⁰⁸

— — —

Regeringen ställer sig bakom tolkningen att en långt gående uppsplättning i lagen av tjänstgöringstider för olika värnpliktskategorier och befattningar inte är nödvändig för att uppfylla kraven enligt 8 kap. 3 § RF [nuvarande 8 kap. 2 § första stycket 2] att ålägganden för enskilda ska meddelas genom lag. Genom att i lagen inta bestämmelser om det högsta antalet tjänstgöringsdagar som en totalförsvarspliktig får tas i anspråk tillgodoses regeringsformens krav och rättssäkerhetsgarantier skapas för den enskilde.²⁰⁹

8.7.6 Bemyndigande

Polismyndigheten har med stöd av 20 § polisförordningen rätt att meddela föreskrifter, bl.a. i vissa frågor om polislegitimation och om klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i polisarbetet. Eftersom vi föreslår att reservpoliserna ska läggas till i uppräkningen av de personer som ska anses vara polismän i 2 § polisförordningen gäller Polismyndighetens föreskriftsrätt i förordningen i tillämpliga delar även reservpoliserna.

I 9 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen anges vilka som får meddela föreskrifter om verkställigheten av totalförsvarspliktslagen. När det gäller civilplikt som ska fullgöras i det civila försvaret har MSB bl.a. rätt att meddela föreskrifter i frågor om grundutbildningens och repetitionsutbildningens längd och genomförande samt i frågor om krigsplacering. Innan sådana föreskrifter meddelas är MSB enligt ovan nämnda bestämmelse skyldig att ge bl.a. Polismyndigheten tillfälle att yttra sig. MSB:s mer allmänt hållna föreskrifter gäller givetvis även för frågor som rör reservpoliser. Det bör dock i förordningen om reservpoliser tas in en bestämmelse som ger Polismyndigheten rätt att meddela föreskrifter som särskilt avser verkställigheten av förordningen om reservpoliser.

²⁰⁸ Prop. 1994/95:6 s. 139.

²⁰⁹ Prop. 1994/95:6 s. 140.

8.7.7 Personuppgiftsbehandling

Vårt förslag om att det ska införas en polisiär förstärkningsresurs innebär att personuppgifter kommer att behöva behandlas av Polismyndigheten, PPV och polishögskolorna. Personuppgiftsbehandling kommer att behöva göras i samband med genomförandet av annan utredning, säkerhetsprövning, inskrivning och framställningar om krigsplacering samt i samband med inkallelse till och genomförande av repetitionsutbildning. Den typ av personuppgifter som behöver behandlas är bl.a. uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer och kontaktuppgifter, men det kan också röra sig om uppgifter om lagöverträdelse, hälso tillstånd eller andra sådana känsliga personuppgifter som avses i art. 9.1 i EU:s dataskyddsförordning²¹⁰. Syftet med personuppgiftsbehandlingen är att kunna identifiera, utreda, skriva in, krigsplacera och utbilda totalförsvarspliktiga för att dessa ska kunna tas i anspråk med civilplikt i syfte att stärka polisens beredskap och Sveriges totalförsvar. Personuppgiftsbehandling kan även komma att behöva utföras inom ramen för Polismyndighetens egen verksamhet i samband med reservpolisernas tjänsteutövning vid Polismyndigheten.

Vi bedömer *att* det finns en rättslig grund för denna personuppgiftsbehandling, *att* behandlingen är förenlig med gällande rätt även i de fall den kommer att behöva utföras med annat ändamål än det som uppgifterna ursprungligen samlades in för och *att* det inte behövs några författningsändringar för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna genomföras. Nedan redogör vi närmare för vår bedömning i dessa delar.

De regelverk som blir aktuella i fråga om ovan nämnda personuppgiftsbehandling är följande:

- EU:s dataskyddsförordning (innehåller grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter)

²¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

- dataskyddslagen²¹¹ (som innehåller nationella regler som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och som är subsidiär²¹² i förhållande till t.ex. totalförsvarsdatalagen²¹³)
- totalförsvarsdatalagen (som är en särskild registerförfattning som omfattar personuppgiftsbehandling som utförs av PPV och vissa andra aktörer).

EU:s dataskyddsförordning är enligt 1 kap. 2 § dataskyddslagen även tillämplig för verksamhet utanför unionsrättens tillämpningsområde, dvs. även i vårt fall trots att det handlar om behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som rör nationell säkerhet och försvar.²¹⁴

Vid behandling av personuppgifter ska vissa grundläggande principer som anges i EU:s dataskyddsförordning iakttas. Principerna gäller laglighet, korrekthet och öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, riktighet, lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet.²¹⁵ Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att principerna efterlevs.²¹⁶

Principen om laglighet innebär att det måste finnas en rättslig grund för all personuppgiftsbehandling. För att personuppgifter ska få behandlas krävs därmed att det finns stöd i någon av de sex rättsliga grunder som anges i art. 6 i EU:s dataskyddsförordning. Exempel på en sådan grund är samtycke från den enskilde (art. 6.1 a). Den rättsliga grund som ger stöd för Polismyndighetens och PPV:s behandling av personuppgifter i fråga om identifiering, utredning, säkerhetsprövning, inskrivning, krigsplacering, inkallelse och utbildning av reservpoliser är den som anges i art. 6.1 e i förordningen, nämligen att behandlingen är ”nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning”.²¹⁷ Vi har inledningsvis redogjort för det övergripande syftet med våra förslag, nämligen att stärka polisens

²¹¹ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²¹² Detta betyder att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen, ska den bestämmelsen tillämpas. Detta framgår av 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

²¹³ Totalförsvarsdatalagen (2020:151).

²¹⁴ EU:s dataskyddsförordning gäller dock inte i verksamhet som omfattas av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (1 kap. 3 § dataskyddslagen).

²¹⁵ Art. 5.1 EU:s dataskyddsförordning.

²¹⁶ Art. 5.2 EU:s dataskyddsförordning.

²¹⁷ Se även 2 kap. 2 § dataskyddslagen.

beredskap och Sveriges totalförsvar, vilket är att anse som ett allmänt intresse. Personuppgiftsbehandlingen är vidare nödvändig för att kunna identifiera och ianspråka totalförsvarspliktiga som ska kunna tjänstgöra med civilplikt som reservpoliser. För polishögskolornas del är viss personuppgiftsbehandling också nödvändig för att utbilda de reservpoliser som ska kunna tjänstgöra som reservpoliser, för vilken polishögskolorna är personuppgiftsansvariga. Samma rättsliga grund blir tillämplig även i detta fall. Principen om laglighet innebär också att övriga bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning, men även i annan kompletterande lagstiftning, måste följas.

En annan viktig princip är *principen om ändamålsbegränsning*.²¹⁸ Principen innebär att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att personuppgifterna inte senare behandlas på ett sätt om är oförenligt med dessa ändamål.²¹⁹ Att personuppgifter som samlats in för ett annat ändamål behöver behandlas kan bli aktuellt i samband med inrättandet av den polisiära förstärkningsresursen. Som exempel skulle personnummer m.m. avseende personer som tidigare varit anställda vid Polismyndigheten eller personer som studerar på polisprogrammet och som samlats in för sådana ändamål komma att behöva behandlas i samband med annan utredning och framställning om krigsplacering. Sådan behandling är som huvudregel inte tillåten om det inte finns något samtycke från den registrerade. Ett annat undantag är om behandlingen grundar sig på unionsrätten eller nationell rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda vissa i förordningen uppräknade mål, bl.a. räknas den nationella säkerheten, försvaret och en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse²²⁰ upp. I svensk rätt finns stöd för behandlingen i 2 kap. 1 § och 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen. Behandlingen av personuppgifter för ett nytt ändamål får enligt utredningen i detta fall anses både nödvändig och proportionerlig. Intrånget i den enskildes personliga integritet anses enligt vår bedömning inte väga tyngre än behovet av att kunna ta personer med relevant kompetens i anspråk för att de med civilplikt ska kunna tjänstgöra som reservpoliser i syfte att stärka polisens bered-

²¹⁸ Art. 5.1 b EU:s dataskyddsförordning.

²¹⁹ Art. 5.1 b EU:s dataskyddsförordning.

²²⁰ Art. 23.1 a, b och e EU:s dataskyddsförordning.

skap och det svenska totalförsvaret. De aktuella personerna ska informeras om det ändrade ändamålet för personuppgiftsbehandlingen.

Personuppgifter som kan komma att behandlas i fråga om reservpoliser är t.ex. uppgifter om personnummer eller samordningsnummer. För sådan behandling krävs (om inte samtycke finns) att det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.²²¹

Personuppgifter kan också utgöras av s.k. *känsliga personuppgifter* (t.ex. uppgifter om hälsa) eller *extra skyddsvärda personuppgifter* som inte hör till kategorin känsliga personuppgifter (t.ex. uppgifter om lagöverträdelse). För en myndighets behandling av lagöverträdelse finns stöd i art. 10 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 8 § dataskyddslagen. När det gäller känsliga personuppgifter finns en särskild reglering i art. 9 EU:s dataskyddsförordning som innebär att sådana uppgifter (t.ex. personuppgifter om hälsa) inte får behandlas om inte vissa uppräknade villkor är uppfyllda. I vårt fall är villkoret i art. 9.2 g, som kompletteras av 3 kap. 3 § dataskyddslagen, av intresse. Enligt bestämmelserna gäller att sådana personuppgifter får behandlas av en myndighet under vissa förutsättningar om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller i annat fall om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Kompletterande bestämmelser i fråga om känsliga personuppgifter finns även i totalförvarsdatalagen. Enligt 8 § gäller att känsliga personuppgifter endast får behandlas om det är *absolut nödvändigt* för ett antal ändamål som räknas upp i lagens 6 och 7 §§. Bland dessa finns bl.a. ändamålen att personuppgifterna är nödvändiga för att ta fram underlag för beslut om inskrivning eller krigsplacering, för att säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och att se till att den registrerade fullgör sina skyldigheter i fråga om totalförvarsplikten. Enligt 8 § andra stycket totalförvarsdatalagen gäller att känsliga personuppgifter även får behandlas av bl.a. Polismyndigheten om det är absolut nödvändigt när myndigheten utför en utredning om en totalförvarspliktigs personliga förhållanden enligt 2 kap. 1 § totalförvarspliktslagen. Bestämmelsen i totalförvarsdatalagen utgör alltså ett förstärkt skydd för den enskilde, som går utöver det som gäller enligt EU:s data-

²²¹ Art. 87 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

skyddsförordning och dataskyddslagen. Kravet på att det ska vara "absolut nödvändigt" innebär enligt förarbetena till totalförsvarsdatalagen att behandlingen av känsliga personuppgifter bör ske med försiktighet och aldrig slentrianmässigt. Vidare bör behandling ske med restriktivitet och behovet av att behandla personuppgiften ska prövas noga i varje enskilt fall.²²² Detta bör beaktas vid myndigheternas behandling av personuppgifter. Behandlingen ska vara restriktiv och behovet av att den känsliga personuppgiften behandlas ska noga prövas i det enskilda fallet. Även övriga bestämmelser i totalförsvarsdatalagen behöver beaktas, t.ex. i fråga om sökbegränsningar i 9 §.

Olika typer av personuppgifter kan, som vi nämnt ovan, bli aktuella att behandla med anledning reservpolisernas utredning, inskrivning, krigsplacering och utbildning, t.ex. personnummer eller uppgifter om lagöverträdelser. De aktuella myndigheternas behandling av sådana uppgifter har enligt utredningens bedömning stöd i EU:s dataskyddsförordning och i kompletterande nationell lagstiftning och det behövs inte några författningsändringar i detta avseende.²²³

Slutligen kan nämnas att i fråga om personuppgiftsbehandling som utförs inom ramen för reservpolisernas tjänstgöring vid Polismyndigheten gäller samma regler som för Polismyndighetens behandling av personuppgifter i myndighetens ordinarie verksamhet.

8.8 Ikraftträdande m.m.

Utredningens förslag: Den nya förordningen om reservpoliser och de föreslagna ändringarna i polisförordningen ska träda i kraft den 1 oktober 2026.

De föreslagna ändringarna som innebär att polisverksamhet läggs till i uppräkningslistan i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen, vilket i sin tur innebär att civilplikt får fullgöras i sådan verksamhet fram till den 31 december 2028, ska träda i kraft den 1 oktober 2026. Den nya lydelsen i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen ska upphöra att gälla vid utgången av 2028.

²²² Prop. 2019/20:52 s. 91.

²²³ För stöd för behandling av personnummer eller samordningsnummer, se art. 87 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen och för lagöverträdelser se art. 10 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

De föreslagna ändringarna i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen ska träda i kraft den 1 oktober 2026.

Utredningen föreslår att den nya förordningen om reservpoliser och de övriga föreslagna ändringarna i polisförordningen, totalförsvarspliktsförordningen, säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen ska träda i kraft den 1 oktober 2026. Bedömningen utgår från att Polismyndigheten och andra berörda aktörer ska ha möjlighet att anpassa sig och genomföra vissa förberedelser för att kunna genomföra förslagen samtidigt som hänsyn tas till att det är önskvärt att förslagen kan träda i kraft så snart som möjligt mot bakgrund av rådande säkerhetspolitiska läge.

Den tillfälliga regleringen i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen (där polisverksamhet föreslås läggas till) föreslås – precis som gällt tidigare – upphöra att gälla vid utgången av 2028. Civilplikt inom polisverksamhet kommer därefter att vara fortsatt möjlig enligt de regler som gällde innan den tillfälliga regleringen i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen trädde i kraft.²²⁴

En viktig del för att det föreslagna systemet med reservpoliser ska bli effektiv är att information ges till berörda aktörer. När civilplikt aktiverades inom räddningstjänstens område tog MSB fram en kommunikationsplan, utarbetade ”frågor och svar” m.m.²²⁵ Samma sak bör göras av Polismyndigheten. De målgrupper som berörs är framför allt de personer som ingår i rekryteringsgruppen och även dessa personers arbetsgivare. Nämnade målgrupper bör i god tid få information om vad som gäller i fråga om t.ex. utredning, inskrivning, krigsplacering, utbildning och ersättning. Informationsinsatser behöver även göras internt inom Polismyndigheten och i förhållande till Säkerhetspolisen och polishögskolorna.

Utredningen bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelser.

²²⁴ Regeringen kan, om det behövs för Sveriges försvarsberedskap, besluta att totalförsvarspliktiga ska fullgöra civilplikt (1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen) och att civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen (2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen).

²²⁵ MSB, *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda en aktivering*, februari 2023.

9 Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen

9.1 Inledning

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarmakten och länsstyrelserna ansvarar i dag enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) för den samordnade gränsövervakningen i krig. Lagen trädde i kraft 1979 i en tid då förutsättningarna för verksamheten var mycket annorlunda jämfört med i dag. Det svenska försvaret var inriktat mot ett invasionsförsvar med ett mer traditionellt gränsförsvar och hotbilden var ett krig mellan två maktblock. Strukturen på försvaret var mer statisk och Försvarmaktens resurser många gånger större. Många statliga myndigheter hade en regional uppdelning och länsstyrelserna var högsta polismyndighet i länet. Sedan lagens tillkomst har även det säkerhetspolitiska läget svängt, i olika riktningar. Sveriges inträde i EU och Schengensamarbetet har vidare medfört stora förändringar när det gäller rörligheten över gränserna av såväl varor som personer men även brottslighet. Som medlemsstat i EU har Sverige och svenska myndigheter också att anpassa verksamheter till en alltmer komplex och omfattande rättslig miljö. Sveriges inträde i Nato är ytterligare en faktor som har betydelse i detta sammanhang.

Utredningens uppdrag i den här delen är att se över lagen och förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningsförordningen) och bedöma om gränsövervakningssystemet bör organiseras på ett annat sätt. Syftet är enligt uppdraget att säkerställa en modern och ändamålsenlig reglering som är anpassad efter hur berörda myndigheter är organiserade,

vilka befogenheter de har och deras försvars- och säkerhetsmässiga behov. Utredningen ska även analysera och lämna förslag om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning.

Vi inleder kapitlet med en kort beskrivning av den övergripande ansvarsfördelningen när det gäller övervakningen av Sveriges gränser (avsnitt 9.2) och ett försök till att reda ut olika gränsrelaterade begrepp (avsnitt 9.3). Det nuvarande gränsövervakningssystemet och hur det är reglerat beskriver vi i avsnitt 9.4. Avsnittet följs av en resumé av tidigare utredningar som har rört gränsövervakningens organisation och gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status (avsnitt 9.5). Därefter ger vi en kort introduktion till de EU-rättsliga regelverken som är styrande på området (avsnitt 9.6). I avsnitt 9.7 övergår vi sedan till att ge en översiktlig beskrivning av var och en av de myndigheter som har ett ansvar enligt nuvarande lagstiftning samt det uppdrag och den verksamhet avseende gränskontroll de har. En kortfattad beskrivning av de befogenheter som berörda myndigheter har i sina ordinarie gränskontrollverksamheter presenteras i avsnitt 9.8. Innan vi övergår till våra bedömningar och förslag (avsnitt 9.10 och 9.11) ger vi en inblick i hur motsvarande verksamheter ser ut i våra nordiska grannländer (avsnitt 9.9).

9.2 Övervakning av Sveriges gränser

Övervakning av Sveriges gränser sker genom kontroll av personer, kontroll av varor samt tillträdeskontroll. De myndigheter som ansvarar för kontroll av personer och varor är Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Polismyndigheten har ansvaret för kontrollen av personer. Tullverket ansvarar för kontrollen av varor medan Kustbevakningen kontrollerar sjötrafiken avseende såväl varor som personer. Dessa kontrollverksamheter regleras i huvudsak genom bestämmelser i kodexen om Schengengränserna (gränskodexen)¹, utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförförordningen (2006:97) respektive tullkodexen² och tullbefogenhets-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Förordningen innehåller regler om passage av EU:s yttre gränser och att det inte ska förekomma någon gränskontroll av personer när de passerar EU:s inre gränser i enlighet med art. 26 i EUF-fördraget.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

lagen (2024:710)³. Regelverken gäller i såväl fred som krig. En närmare redogörelse för gränskodexen och Tullverkets reglering finns i avsnitt 9.6.1 respektive 9.6.3.

Sverige ingår även i den europeiska gräns- och kustbevakningen som regleras i EU:s gräns- och kustbevakningsförordning (EBCG-förordningen)⁴. Förordningen syftar till att säkerställa europeisk integrerad gränsförvaltning vid Schengenområdets yttre gränser och att effektivisera unionens politik om återvändande, dvs. tredjelandsmedborgares återresa till hemlandet. Förordningen ska även bidra till att bl.a. bekämpa gränsöverskridande brottslighet vid de yttre gränserna. Se avsnitt 9.6.2 angående den europeiska gräns- och kustbevakningen.

Ansvaret för tillträdeskontrollen ligger på Försvarsmakten som övervakar rikets gränser. Försvarsmaktens befogenheter att ingripa regleras i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning) och tillträdesförordningen (1992:118). IKFN-förordningen och tillträdesförordningen gäller i fredstid och upphör att gälla om Sverige är i krig.

9.3 Begreppen gränskontroll, gränsövervakning och gränsförvaltning

Som redan framgått förekommer det inom området flera snarlika och även identiska begrepp som har olika betydelser i olika sammanhang.

Enligt gränskodexen består *gränskontroll* av *in- och utresekontroller* och *gränsövervakning*. *Gränsövervakning* definieras i sin tur som övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och övervakning av gränsövergångsställen utanför de fastställda öppethållandetiderna, inbegripet förebyggande åtgärder, för att hindra eller upptäcka obehörig gränspassage eller kringgående av in- och utresekontroller, bidra till att öka situationsmedvetenheten, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och vidta åtgärder mot personer

³ Prop. 2023/24:132, bet. 2024/25:SkU2, rskr. 2024/25:8.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

som har passerat gränsen på olagligt sätt.⁵ Gränskontroll och gränsövervakning definieras på samma sätt i EBCG-förordningen.⁶ I EBCG-förordningen förekommer vidare begreppet *gränsförvaltning*. Gränsförvaltning har en bredare betydelse än gränskontroll och innefattar även bl.a. arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten.

I gränsövervakningslagen har begreppet gränsövervakning en vidare betydelse än den definition av gränsövervakning som finns i de EU-rättsliga regelverken. Gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen avser alltså inte endast övervakning av gränser mellan gränsövervakningsställen, utan avser all den övervakning av trafiken över landets gränser som ankommer på Polismyndigheten, Tullverket, Försvarmakten och Kustbevakningen.⁷ För att undvika förväxling har vi valt att använda oss av begreppet *samordnad gränsövervakning* när vi beskriver den verksamhet som avses enligt gränsövervakningslagen. När vi använder begreppet *gränskontroll* avser vi såväl gränskontroll enligt gränskodexen (som innefattar både in- och utresekontroller och gränsövervakning) som den kontroll som sker vid införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen som Tullverket ansvarar för, om vi inte anger annat eller det annars tydligt framgår av sammanhanget.

9.4 Lagen om gränsövervakningen i krig m.m.

9.4.1 Samordnad gränsövervakning

Som ett led i att höja beredskapen kan den övervakning av Sveriges gränser som Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarmakten ansvarar för samordnas för vissa ändamål enligt gränsövervakningslagen. I krig ska sådan samordning ske, men regeringen kan besluta att det ska ske även vid krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (även krig som Sverige inte har deltagit i) eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.⁸

⁵ Art. 2.10 och 2.12 gränskodexen och art. 1.1 a Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer.

⁶ Art. 2.3 och 2.5 EBCG-förordningen.

⁷ 1 § gränsövervakningslagen.

⁸ Prop. 1978/79:215 s. 23.

Verksamhet enligt gränsövervakningslagen, som vi alltså benämner samordnad gränsövervakning, är en speciell form av samordnad gränskontroll. Gränsövervakningslagen, som aldrig har aktiverats, syftar till att förhindra

1. brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet,
2. överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige, och
3. införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

Det är alltså inte all gränsövervakande verksamhet som samordnas utan samordningen begränsas till den kontroll som är nödvändig ur försvars- och säkerhetssynpunkt samt till intresset av att utlänningslagstiftningen efterlevs.

Som utgångspunkt ansåg regeringen att ansvarsprincipen, dvs. att ett ansvar för viss verksamhet i fred såvitt möjligt bör följas av motsvarande ansvar i krig, skulle gälla även för planeringen av gränsövervakningen. För att uppnå en effektiv gränsövervakning såg man dock behov av att samordna insatserna och ställa dem under en gemensam operativ ledning när riket är i krig eller annars under höjd beredskap. Utifrån den säkerhetspolitiska situation som rådde 1979 ansåg man att det även måste beaktas att övervakningsuppgifterna snabbt skulle kunna övergå till försvarsuppgifter.⁹

9.4.2 En regional verksamhet som länsstyrelsen leder

Den samordnade gränsövervakningen leds av länsstyrelsen som även har samordningsansvaret för verksamheten i länet. Tidigare var länsstyrelsen högsta polismyndighet i länet och, liksom nu, även högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Detta föranledde att lednings- och samordningsansvaret lades på länsstyrelsen.¹⁰

Länsstyrelsen ska förordna en eller flera gränsövervakningschefer som ansvarar för den omedelbara ledningen av den samordnade gränsövervakningen. I vissa fall är befälhavare inom Försvars-

⁹ Prop. 1978/79:215 s. 10.

¹⁰ Prop. 1978/79:215 s. 12 f.

makten gränsövervakningschef utan särskilt förordnande.¹¹ Det handlar om fall där uppgifterna övergår från att vara gränsövervakningsuppgifter till att bli försvarsuppgifter eller om det aktuella området annars omedelbart berörs av militär verksamhet.

Det är länsstyrelsen som i samråd med berörda myndigheter ska besluta hur den samordnade gränsövervakningen i länet ska organiseras och hur verksamheten ska bedrivas. Detta ska fastställas i en organisationsplan som länsstyrelsen ska upprätta.

9.4.3 Organisationsplaner m.m.

I organisationsplanen ska det finnas uppgifter om framför allt organisationen. Det har beskrivits att den samordnade gränsövervakningen i praktiken kan organiseras på två olika sätt. Den ena lösningen är att de tjänstemän som ingår i gränsövervakningspersonalen är inordnade i sina respektive myndigheter samtidigt som de i fråga om de specifika gränsövervakningsuppgifterna står under gemensam ledning och har enhetliga befogenheter. Den andra varianten skulle ha varit att övervakningsuppgifterna anförtros åt militära enheter, i vilka polis- och tullpersonal krigsplacerats, s.k. gränsövervakningsförband, som vid sidan av gränsövervakningstjänsten även skulle ha stridsuppgifter.¹² Den senare organisationslösningen är dock numera inte möjlig rent praktiskt eftersom det inte längre finns några sådana förband inom Försvarsmakten.

Organisationsplanen ska även innehålla uppgifter om bl.a. vilken personal som ska avdelas för verksamheten, personalens utbildning och utrustning samt uppgifter om den materiel som behövs och vem som ska tillhandahålla den. I betänkandet *Gränsövervakning under höjd beredskap* (SOU 2002:4) finns en beskrivning av vad som enligt nuvarande bestämmelser ska – och enligt numera upphävda tillämpningsföreskrifter skulle – ingå i organisationsplanerna.

Vi har skickat en enkät till samtliga länsstyrelser med frågor om den samordnade gränsövervakningen. Av de svar som kommit in¹³

¹¹ Inom ett område som är skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) med anledning av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom Försvarsmakten, om regeringen inte föreskriver annat (3 § andra stycket gränsövervakningslagen).

¹² SOU 2002:4 s. 39 f.

¹³ Samtliga länsstyrelser förutom länsstyrelserna i Dalarnas, Västmanlands och Värmlands län har inkommit med svar.

framgår att de flesta organisationsplanerna är från 1980- eller 1990-talet samt att verksamhet enligt gränsövervakningslagen har varit vilande eller mycket begränsad hos många länsstyrelser. Flera länsstyrelser har dock under senare tid inlett ett arbete med att revidera sina planer, där länsstyrelserna i Gotlands och Stockholms län har kommit längst.

När det gäller frågan om vilken myndighet som i länet är utsedd att ansvara för att ha gränsövervakningschef har de flesta av de länsstyrelser som svarat på denna fråga angett Polismyndigheten. I norra och västra civilområdena har en gemensam gränsövervakningschef utsetts av samtliga ingående länsstyrelser.¹⁴

Länsstyrelsen i Norrbottens län tog 2018 fram ett gemensamt planeringsunderlag, en länsstyrelsegemensam mall, som var tänkt att kunna utgöra ett stöd i respektive läns planering. Arbetet bedrevs inledningsvis i en arbetsgrupp med deltagare från länsstyrelserna i civilområdet, Polismyndigheten, Tullverket och Försvarsmakten. Arbetet bromsades dock upp när Polismyndigheten beslutade att avvakta med fortsatt deltagande i arbetsgruppen.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har också tagit initiativ till ett arbete kring planeringen av den samordnade gränsövervakningen i västra Sverige. Upprinnelsen till detta var att Tullverket påtalat ett behov av att kunna planera för detta i sin krigsorganisation. Även i södra Sverige pågår ett projekt kring samordnad gränsövervakning.¹⁵

Samordningsprojektet i västra Sverige

Det gemensamma planeringsarbetet kring den samordnade gränsövervakningen i västra Sverige bedrevs i en arbetsgrupp som hölls samman av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Gruppen inkluderade även länsstyrelserna i Halland och Värmland (och i vissa delar Örebro), Polismyndigheten (polisregion Väst och polisregion Bergslagen), Tullverket och Försvarsmakten (Västra militärregionen). Arbetet byggde vidare på en redan i fredstid etablerad samverkansstruktur och utgick från Försvarsmaktens geografiska indelning i militärregion. Arbetsgruppen tog fram ett utkast till ett

¹⁴ Länsstyrelsernas svar på utredningens skriftliga frågor om gränsövervakning, inkomna i april och maj 2024.

¹⁵ Länsstyrelsernas svar på utredningens skriftliga frågor om gränsövervakning, inkomna i april och maj 2024.

länsöverskridande styrdokument, en gemensam plan, som var tänkt att användas som planeringsgrund för de länsvisa planerna. Utkastet syftade till att ensa ledning och samverkansformer och möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande i den samordnade gränsövervakningen. Den mall som togs fram av Länsstyrelsen i Norrbottens län låg till grund för utkastet.

Styrdokumentet beskriver hur länsens organisationsplaner för samordnad gränsövervakning ska utformas och att samma *gränsövervakningschef* (chefen för polisregion Väst) ska förordnas av samtliga länsstyrelser. På samma sätt ska även en *ställföreträdande gränsövervakningschef* utses (chefen för polisregion Bergslagen). Gränsövervakningschefen ska lyda under den länsstyrelse som förordnat honom eller henne. Om Försvarmakten satts in i ett gränsområde för att möta ett väpnat angrepp (eller om området beslutas vara skyddsobjekt enligt skyddslagen [2010:305]) ska ansvar och ledning för gränsövervakningen dock i regel övergå till befälhavare inom Försvarmakten.

Som stöd för gränsövervakningschefen ska det enligt styrdokumentet finnas ett *samordningsorgan* med representanter från myndigheterna som ska ha en beredningsfunktion och bl.a. koordinera främst resursutnyttjandet mellan de fyra länen. Vidare ska gränsövervakningschefen ur Polismyndigheten utse en *länssamordnare* för varje län som lyder under honom eller henne och som ska ansvara för gränsövervakningen i sitt län. All personal i den samordnade gränsövervakningen är tänkt att ledas av en utsedd *förman*.

Länsstyrelserna förordnade 2021 chefen för polisregion Väst som gränsövervakningschef och chefen för polisregion Bergslagen som ställföreträdande gränsövervakningschef i respektive län. Det myndighetsgemensamma arbetet har dock inte fullföljts med anledning av att Polismyndigheten beslutat att avvakta med fortsatt deltagande med hänvisning till kommande utvecklingsprojekt i civilområde syd.¹⁶

¹⁶ Utkast till *Samordnad plan för gränsövervakning för Hallands, Värmland, Västra Götaland och Örebro län i händelse av krig m.m.*, Försvarmakten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024, och Länsstyrelsen i Västra Götaland, *Begäran om underlag angående gränsövervakning i krig*, den 24 april 2024.

9.4.4 Gränsövervakningspersonalen

Den personal som ska avdelas för och ingå i samordningen består av polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän och personal från Försvarsmakten. De tas ut för att vid sidan av sina övriga uppgifter tjänstgöra som gränsövervakningsmän. När gränsövervakningspersonalen inte deltar enbart i den samordnade gränsövervakningen lyder de under gränsövervakningschefen när de utövar gränsövervakningsuppgifter, medan de lyder under ordinarie befäl när de utövar sina ordinarie uppgifter i egenskap av polismän osv. Varje gränsövervakningsman hör alltså till två organisationer och två parallella befälsled.

Gränsövervakningspersonalen består även av tjänstemän från Kustbevakningen men för dem gäller särskilda föreskrifter. De föreskrifter som avses finns i förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (utnyttjandeförordningen). Förordningen innebär att personal och materiel ur Kustbevakningen under krig ska användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter. Regeringen får föreskriva att samma sak ska gälla även annars under höjd beredskap.

I förarbetena till gränsövervakningslagen anges att det i allmänhet kommer att vara tullverkets kustbevakning (vid den tiden ingick kustbevakningen i Tullverket) som kommer att stå till Försvarsmaktens förfogande vid de tillfällen lagen är avsedd att tillämpas.¹⁷ Under framför allt krig kommer kustbevakningstjänstemän alltså att kunna användas inom och ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation. Om kustbevakningstjänstemän ingår i en militär enhet som ska medverka i den samordnade gränsövervakningen kan de genom detta bli gränsövervakningspersonal.

Länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningspersonalens utbildning och ska i övrigt vidta de förberedelser som krävs för att gränsövervakningen ska kunna samordnas.¹⁸

¹⁷ Prop. 1978/79: 215 s. 25 och SOU 2002:4 s. 40.

¹⁸ 11 § tredje stycket gränsövervakningslagen.

9.4.5 Gränsövervakningspersonalens befogenheter

Gränsövervakningslagen ger gränsövervakningspersonalen särskilda befogenheter i syfte att säkerställa en så effektiv hantering som möjligt. En gränsövervakningsman får, för de ändamål som avses med den samordnade gränsövervakningen,

1. begära att en resande eller en annan person visar pass eller annan legitimationshandling och i övrigt lämnar de upplysningar och visar de handlingar som bedöms vara nödvändiga för övervakningsverksamheten, och
2. kontrollera varutrafik och undersöka transportmedel och lagerlokaler eller andra utrymmen som används i samband med varutrafiken. Vid en sådan kontroll har gränsövervakningsmannen samma befogenheter som en tulltjänsteman har enligt 3 kap. tullbefogenhetslagen och bestämmelser som har meddelats med stöd av den lagen (6 §).

En gränsövervakningsman har vidare i vissa särskilda avseenden rätt att ingripa med polismans befogenhet, om beslut av Polismyndigheten eller polisman inte utan fara kan avvaktas. En gränsövervakningsman får då

1. gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller andra brott till fara för rikets försvar eller säkerhet,
2. verkställa beslag, göra husrannsakan samt företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om sådana brott som avses i 1,
3. tillfälligt omhänderta den som enligt utlänningslagstiftningen får tas i förvar av Polismyndigheten (7 § första stycket).

I samma paragraf finns vidare en påminnelse om att en gränsövervakningsman som alla andra har rätt att enligt regler i rättegångsbalken (RB)¹⁹

1. gripa den som har begått brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot, eller som är efterlyst för brott, och

¹⁹ 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket RB.

2. ta föremål som då påträffas i beslag (7 § andra stycket).

Vidare får en gränsövervakningsman, även om det inte finns förutsättningar för beslag, hålla kvar gods vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet (7 § tredje stycket). Åtgärder som en gränsövervakningsman har vidtagit (förutom kroppsvisitation och kroppsbesiktning) ska så skyndsamt som möjligt anmälas till förman som omedelbart ska pröva om åtgärden ska bestå (7 § fjärde stycket).

Det finns även bestämmelser som ger länsstyrelsen respektive gränsövervakningschefen befogenhet att förordna om rutinmässig kroppsvisitation och kroppsbesiktning beträffande visst transportmedel eller för viss tidsrymd, om en skärpning av kontrollen anses oundgängligen nödvändig (8 §).

För att fullgöra en tjänsteuppgift enligt gränsövervakningslagen får en gränsövervakningsman använda våld, dock bara när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. I sådana fall ska den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Skjutvapen eller annat hjälpmedel får användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte (9 §).

Befogenheterna enligt gränsövervakningslagen gäller utöver de befogenheter som personalen har i övrigt (10 §). De befogenheter som gränsövervakningspersonalen har inom ramen för sina ordinarie tjänster begränsas alltså inte av gränsövervakningslagen.

Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som anses nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet. En förutsättning för det är att riket är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (12 §).

I gränsövervakningsförordningen finns närmare föreskrifter om bl.a. gränsövervakningspersonalens befogenheter, uppgifter och skyldigheter, bl.a. skyldigheten att bära tjänstedräkt och särskilt tjänstetecken. Det finns även närmare bestämmelser om tvångsmedel. I förordningen ges Polismyndigheten rätt att, efter samråd

med Försvarsmakten och Tullverket, meddela verkställighetsföreskrifter (19 §).²⁰

9.4.6 Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status

Den samordnade gränsövervakningen är som framgått ovan avsedd att aktiveras när riket ställs inför ett påbörjat eller nära förestående väpnat angrepp eller när riket annars kommer att vara direkt berört av en väpnad konflikt. Övervakningsuppgifterna har ansetts snabbt kunna komma att övergå till militära försvarsuppgifter.

De befogenheter gränsövervakningspersonalen har enligt gränsövervakningslagen är i första hand polisiära eller tullnära. När det gäller militära övervakningsuppgifter är de tänkta att fullgöras främst av sådan gränsövervakningspersonal som genom att vara krigsplacerad hos Försvarsmakten får göra militära ingripanden med stöd av andra bestämmelser än gränsövervakningslagen.

I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) har frågan om kombattantstatus hos gränsövervakningspersonal reglerats endast i fråga om tulltjänstemän. Enligt 3 § 3 förordningen ska personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen anses som kombattanter. I övrigt innehåller förordningen inte några uttryckliga bestämmelser om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning. Däremot anges i 2 § att de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation ska anses som kombattanter. Likaså ska polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar anses som kombattanter, vilket framgår av 3 § 1 totalförsvarets folkrättsförordning.

I förarbetena till gränsövervakningslagen uttalas att det är uppenbart att den polis- och tullpersonal som är krigsplacerad i ett militärt förband med gränsövervakningsuppgifter folkrättsligt har ställning som kombattanter. I fråga om övrig gränsövervakningspersonal hänvisade föredragande statsråd emellertid endast till att frågan var föremål för utredning.²¹

²⁰ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gränsövervakningen i krig m.m., RPSFS 1992:3 FAP 243-1. Föreskrifterna upphörde dock att gälla den 1 januari 2015 (Rikspolisstyrelsens föreskrifter om upphävande av vissa av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, RPSFS 2014:2 FAP 000-0).

²¹ Prop. 1978/79:215 s. 27.

Kombattantutredningen (se mer om denna utredning i efterföljande avsnitt) gav dock uttryck för att regleringen i totalförsvarets folkrättsförordning bör tolkas på så sätt att all gränsövervakningspersonal ska anses ha kombattantstatus, oberoende av om personalen hämtats ur Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen eller Försvarsmakten. Även Gränsövervakningsutredningen (se mer om denna utredning i avsnitt 9.5.2) ansåg att bestämmelserna i totalförsvarets folkrättsförordning talar för att man från svensk sida har ansett att gränsövervakningspersonalen är kombattanter i krig. Utredningen ansåg att regleringen i totalförsvarets folkrättsförordning sammanställd med gränsövervakningslagen och gränsövervakningsförordningen borde uppfattas så att gränsövervakningspersonalen har kombattantstatus. Man hänvisade till att så som gränsövervakningslagstiftningen var utformad kan gränsövervakningspersonalen ges uppgifter som i princip enbart kan lösas om personalen har kombattantstatus, t.ex. att förhindra främmande sabotageförbands verksamhet.²²

9.5 Tidigare utredningar om den samordnade gränsövervakningens organisation och personalens folkrättsliga status

9.5.1 Kombattantutredningen

I betänkandet *Folkrättslig status m.m.* (SOU 1998:123) bedömde Kombattantutredningen att den samordnade gränsövervakningen var svår att fullt ut förena med de folkrättsliga reglerna så som den var ordnad (och fortfarande är).

Som nämnts ovan ansåg Kombattantutredningen att regleringen i totalförsvarets folkrättsförordning borde uppfattas så att avsikten är att gränsövervakningspersonalen ska ha kombattantstatus oberoende av om gränsövervakningsmannen i fråga är polisman, tulltjänsteman eller hör till Försvarsmakten. Eftersom gränsövervakningspersonalen uppträder och agerar i två funktioner och lyder under två olika befäl ansåg utredningen emellertid att det från folkrättslig synpunkt uppstår frågor om gränsövervakningsmännen hör till en väpnad styrka, vilken denna styrka i så fall är och vem som är

²² SOU 1998:123 s. 87, SOU 2002:4 s. 69 f. och 75 samt Försvarsdepartementets promemoria *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.*, Fö2002/73/RS, s. 29.

ansvarig för gränsövervakningspersonalens uppförande. Även i fråga om gränsövervakningsförband (som var militära enheter som hörde till Försvarsmakten och därmed utgjorde en väpnad styrka) som anförtrotts gränsövervakningsuppgifter ansåg utredningen att ansvarsfrågan var oklar, om än inte på ett lika framträdande sätt. Utredningen ansåg alltså att det var oklart om gränsövervakningens *organisation* uppfyllde folkrättens krav.

Vad däremot gällde Kustbevakningens tjänstemän och fartyg m.m. bedömde utredningen att dessa skulle komma att ingå i Försvarsmakten och därmed även i en väpnad styrka. Vid en väpnad konflikt kommer tjänstemän och materiel ur Kustbevakningen att användas inom Försvarsmakten. Dessa tjänstemän kommer att bära särskilt militärt tjänstetecken och fartygen kommer att föra örlogsflagga etc. Utredningen ansåg även att det folkrättsliga kravet, att en part i en väpnad konflikt ska informera övriga parter om att denne införlivar en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor, borde vara uppfyllt genom utnyttjandeförordningen.²³

Utredningen ansåg att det även fanns oklarheter beträffande frågan om gränsövervakningspersonalens *uppgifter* motiverar kombattantstatus. Bortsett från personal ur Kustbevakningen, som i krig tas i anspråk av Försvarsmakten, ansåg utredningen att det var tveksamt om det krävs kombattantstatus hos gränsövervakningspersonalen. Frågan enligt utredningen var nämligen om ett fullgörande av gränsövervakningssysslorna innebär att personalen ska direkt delta i fientligheterna.

Vid besvarandet av denna fråga borde det enligt Kombattantutredningen beaktas att gränsövervakningspersonalen ska utföra kontroll som i fredstid ankommer på i första hand polisväsendet och tullväsendet och att ett viktigt mål för den samordnade gränsövervakningen alltså är att förhindra brottslighet m.m. som kan skada det svenska försvaret eller landets säkerhet. Enligt utredningen bör det även beaktas att en annan väsentlig uppgift för personalen är att inhämta och vidareförmedla underrättelser som kan vara av betydelse för försvaret eller rikets säkerhet. Enligt utredningen kan uppgiften dock lösas utan att personalen anses som spioner i folkrättslig bemärkelse, förutsatt att inhämtandet av underrättelser inte sker i hemlighet eller under falska förevändningar.

²³ SOU 1998:123 s. 87 f.

Enligt utredningen har gränsövervakningspersonalen – i denna sin egenskap – inte några stridande funktioner.

Samtidigt kan man enligt Kombattantutredningen inte bortse från att personalen har uppgifter som i praktiken åtminstone får anses ligga nära det väpnade försvaret av landet. Särskilt beträffande de militära enheterna är det knappast möjligt att skilja mellan de ”civila” gränsövervakningsuppgifterna och de uppgifter som innebär att personalen anses direkt delta i det väpnade försvaret av landet. Enligt utredningen gick det därför inte att utesluta att en militär motståndare skulle göra bedömningen att den personal och den materiel som används i gränsövervakningen är militära mål. Med hänsyn till att Sverige har en lång gräns och en jämförelsevis ringa befolkningsmängd ansåg utredningen vidare att det fanns ett påtagligt behov av att utnyttja inte bara polisen och tullväsendet utan även Försvarmakten för den krigstida gränsövervakningen.²⁴

Kombattantutredningens slutsats var att det fanns anledning att betvivla att gränsövervakningsorganisationen i väpnad konflikt helt uppfyllde de krav som följer av krigets lagar. Vidare ansåg man det å ena sidan oklart om gränsövervakningssysslorna som sådana motiverade att personalen skulle ha kombattantstatus, å andra sidan att det var tydligt att det fanns ett nära samband mellan dessa sysslor och det väpnade försvaret av landet.²⁵

Utredningen förordade att frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och folkrättsliga status skulle utredas vidare eftersom man ansåg att den krävde att gränsövervakningen genomlystes i sin helhet. Regeringen tillsatte därför 1999 en utredning som antog namnet Gränsövervakningsutredningen. Den fick i uppdrag att bl.a. analysera och lämna förslag i fråga om den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen och föreslå en ny organisation av gränsövervakningen för det fall utredaren ansåg att den borde ändras.

²⁴ SOU 1998:123 s. 88 f.

²⁵ SOU 1998:123 s. 89.

9.5.2 Gränsövervakningsutredningen

I betänkandet *Gränsövervakning under höjd beredskap* (SOU 2002:4) nådde Gränsövervakningsutredningen samma slutsats som Kombattantutredningen, dvs. att det i hög grad ansågs oklart om den samordnade gränsövervakningen enligt nuvarande ordning är förenlig med folkrätten. Enligt Gränsövervakningsutredningen fanns det starka skäl att överväga en reglering som är tydligare i folkrättsligt hänseende, under förutsättning att personalen inom den samordnade gränsövervakningen även i fortsättningen ska ha uppgifter som förutsätter kombattantstatus. En av utgångspunkterna för en sådan reglering borde enligt utredningen i så fall vara att personalen inte har s.k. tillfällig kombattantstatus.²⁶

Gränsövervakningsutredningen lade fram ett förslag om en ny reglering där uppdraget som gränsövervakningspersonal inte förutsatte kombattantstatus i väpnad konflikt. Utredningen ansåg att det fortfarande fanns behov av att Försvarsmakten skulle kunna delta i gränsövervakning under höjd beredskap, men att det samtidigt fanns anledning att ompröva dess centrala roll i gränsövervakningen. Utredningen pekade på att utformningen av verksamheten i viss mån styrts efter behovet av att gränsövervakningspersonalen också skulle kunna bidra till rikets försvar. Med den då ändrade hotbilden ansåg utredningen att syftet med Försvarsmaktens medverkan inte längre kunde anses vara att öka gränsövervakningens militära förmåga. I stället borde syftet med Försvarsmaktens medverkan främst vara att i exceptionella situationer kunna förstärka de civila gränskontrollmyndigheternas bevakning av rikets gränser i polisiära och tullnära syften.²⁷

Utredningen ansåg att den nuvarande ordningen med en samordnad gränsövervakning som en särskild verksamhet med en särskild ledningsstruktur var olämplig eftersom risken var att samtliga deltagande personalgrupper skulle komma att betraktas som kombattanter och tillåtna militära mål av en motståndare i en väpnad konflikt. Enligt utredningen borde polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän vara permanent civila i en väpnad konflikt. Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen skulle

²⁶ SOU 2002:4 s. 79 f.

²⁷ SOU 2002:4 s. 87 f. och 90 f.

enligt förslaget därför ordnas så att den övriga personalens civila status inte skulle kunna sättas i fråga.²⁸

Enligt utredningens förslag skulle gränsövervakning under höjd beredskap vara ett civilt uppdrag för polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen med biträde av Försvarsmakten. Samtliga myndigheter skulle medverka inom ramen för sina egna organisationer och samverka med varandra. Några särskilda bestämmelser om samordning eller samverkan skulle därför inte behövas. Vidare skulle befattningshavare vid myndigheterna ges vissa ytterligare befogenheter utöver de befogenheter som följer av ordinarie befattningar. Eftersom gränsövervakningens ändamål skulle vara civilt och inte längre syfta till att kunna ingripa även mot kombattanter i väpnad konflikt skulle dock befogenheter med koppling till detta syfte tas bort i lagstiftningen (t.ex. befogenheten att hålla kvar gods, vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet, trots att förutsättningar för beslag inte finns och befogenheten att använda våld om gränsövervakningsuppgiften inte kan fullgöras på annat sätt).²⁹

När det gällde Försvarsmaktens medverkan ansåg utredningen att övervakningsuppgifterna i första hand borde anförtros polis- män, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Att Försvarsmakten skulle bidra med direkta övervaknings- och kontrollinsatser ansågs olämpligt om uppgifterna i stället kunde fullgöras av civil gränsövervakningspersonal. Försvarsmaktens direkta medverkan borde enligt utredningen lämpligen i första hand omfatta de gräns- avsnitt som kunde bevakas genom rörlig gränsövervakning och där annan myndighetsnärvaro saknades eller var otillräcklig, framför allt i de norra delarna av landet vid gränserna mot Norge och Finland. Där skulle det kunna visa sig nödvändigt att Försvarsmaktens med- verkan också skulle inbegripa direkta övervaknings- och kontroll- insatser som förutsatte att militär personal hade samma befogen- heter som övrig gränsövervakningspersonal. Ingripanden med tvångs- medel av militär personal mot civila borde enligt utredningen dock begränsas till när det inte var möjligt att avvakta beslut från en polis- man eller tull- eller kustbevakningstjänsteman (dvs. endast interi- mistiska åtgärder).³⁰

²⁸ SOU 2002:4 s. 103 f.

²⁹ SOU 2002:4 s. 81 f. och 110.

³⁰ SOU 2002:4 s. 99 f.

Gränsövervakningsutredningens förslag remissbehandlades men ledde inte till ny lagstiftning.

9.5.3 Försvarsdepartementets promemoria från 2009

Inte heller det förslag om en ny gränsövervakningslag som togs fram av Försvarsdepartementet 2009 och som redovisades i promemorian *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.* ledde till några lagstiftningsåtgärder. I promemorian gjordes bedömningen att det fanns ett fortsatt behov av en särskild gränsövervakningslagstiftning. Gränsövervakningen skulle dock inte ha som syfte att kunna övergå till stridande uppgifter. Lagens syfte skulle vara att dels säkerställa att den ansvariga personalen hos polisen, Tullverket och Kustbevakningen hade samma befogenheter så att de kunde agera självständigt inom ramen för gränsövervakningen under höjd beredskap, dels främja samordning.

Försvarsmaktens inriktning mot ett insats- och kompetensförsvar och dess organisation samt det faktum att gränsövervakningen skulle vara en civil uppgift ledde sammantaget till bedömningen att myndigheten inte borde ha en reglerad roll i gränsövervakningen under höjd beredskap. Eftersom syftet med lagstiftningen inte längre var att snabbt kunna ställa om till ett väpnat försvar av rikets gränser och då Försvarsmakten inte skulle ha någon angiven uppgift i gränsövervakningen, ansågs behovet av att gränsövervakningspersonalen skulle ha kombattantstatus i stort sett ha upphört. Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän skulle därför inte vara kombattanter i händelse av väpnad konflikt. Enligt promemorian borde behovet av att utnyttja Kustbevakningens resurser för rikets försvar tillgodoses genom att personer med specialkompetens krigsplaceras hos Försvarsmakten med stöd av pliktlagstiftningen och att materiel rekvireras för krigsuppgifter.

I förslaget fanns inte någon bestämmelse om hur verksamheten skulle ledas, utan de normala, fredstida rutinerna kring samordning och samverkan som utvecklats i myndigheternas verksamheter skulle enligt förslaget även gälla gränsövervakningen under höjd beredskap. Personalen skulle delta i gränsövervakningen inom ramen för den egna myndighetens verksamhet och vara underställd den egna organisationen. Länsstyrelsens roll kunde därför begränsas till den

samordnande roll den har i egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet som indirekt också berör gränsövervakning under höjd beredskap.

Promemorians förslag blev också föremål för remissbehandling men ledde som nämnts inte heller till ny lagstiftning.

9.6 EU-rättsliga utgångspunkter

Innan vi går in på de ansvariga myndigheternas uppdrag och verksamheter vill vi i detta avsnitt som bakgrund redogöra för de EU-rättsliga regelverk som är centrala och styrande på området.

9.6.1 Schengenregelverket

Den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital är grundstenen i EU:s regelverk för den inre marknaden. I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer ingick Belgien, Tyskland, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna 1985 ett avtal som innebar att personkontrollerna vid de gemensamma gränserna successivt skulle avvecklas och att det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna skulle utvecklas. Detta s.k. Schengenavtal kom senare att kompletteras av Schengenkonventionen³¹ som innehåller bestämmelser om bl.a. kontroll vid yttre gränser, avskaffandet av personkontroller vid de inre gränserna, en gemensam viseringspolitik och ett utvecklat polisiärt och rättsligt samarbete. Schengenregelverket införlivades i unionsrätten genom Amsterdamfördraget. I dag deltar 25 av EU:s 27 medlemsstater fullt ut i samarbetet. Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz, som inte är medlemmar i EU, har genom associationsavtal anslutit sig till samarbetet och deltar fullt ut i detta.

Passage av inre och yttre gräns

I Schengenregelverket ingår ett stort antal rättsakter, däribland gränskodexen, som är en EU-förordning som innehåller bestämmelser om bl.a. gränskontroller av personer vid passage av inre och

³¹ Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

yttre gränser och möjligheter för medlemsstaterna att införa tillfälliga inre gränskontroller. Kompletterande nationella bestämmelser finns som nämnts främst i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

Med *inre gräns* avses, förenklat uttryckt, Schengenstaternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser respektive hamnar för reguljära färjeförbindelser, när det sker trafik uteslutande till och från andra Schengenländer.³² För medborgare i Schengenstaterna och övriga EU-stater gäller att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. Tredjelandsmedborgare kan röra sig relativt fritt men måste ha tillstånd för sin vistelse och kan därför komma att bli kontrollerade vid en inre utlänningskontroll.

Med *yttre gräns* avses alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar som inte räknas som inre gräns.³³ För Sveriges del består den yttre gränsen av endast sjögränser, med en kuststräcka på cirka 2 700 km och ett förhållandevis stort territorialhav. Det finns alltså ingen yttre landgräns eftersom Norge är en Schengenassocierad stat och Danmark och Finland Schengenmedlemmar.

De yttre gränserna får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider.³⁴ Sverige har ett förhållandevis stort antal gränsövergångsställen runt om i landet som skiljer sig avsevärt åt i fråga om trafikflöden, frekvens och kategorier av resenärer. Majoriteten av alla passager över den yttre gränsen sker med reguljär trafik vid de större flygplatserna som t.ex. Arlanda, Landvetter, Malmö Airport och Skavsta. Passager över yttre gräns sker i olika omfattning även vid andra flygplatser beroende på säsong och förändringar i trafikrutter till och från tredjeland. Det förekommer även oregelbunden trafik med mindre flygplan till olika, ofta mindre, flygplatser som också är föremål för gränskontroll. Sverige har i dag cirka 30 gränsövergångsställen i form av flygplatser där Polismyndigheten ansvarar för gränskontrollverksamheten.³⁵

³² För en uttömmande definition av begreppet inre gräns, se art. 2.1–2.4 gränskodexen.

³³ Art. 2.2 gränskodexen.

³⁴ Art. 5.1 gränskodexen.

³⁵ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

Sjötrafiken över yttre gräns kan i stort delas in i lastfartyg, kryssningsfartyg, färjetrafik (undantaget Schengeninterna färjelinjer), fritidsbåtar och fiskefartyg. Antalet personer som reser över den yttre sjögränsen är i Sverige förhållandevis lågt och består främst av besättningsmedlemmar på lastfartyg och i mindre omfattning av kryssningspassagerare. För närvarande finns i praktiken ingen, eller mycket begränsad, regelbunden färjetrafik till och från tredjeland. Antalet fritidsbåtar och fiskefartyg som ankommer direkt från tredjeland bedöms vara lågt. Sverige har i dag cirka 70 gränsövergångsställen i form av hamnar utspridda i landet där Polismyndigheten ansvarar för gränskontrollverksamheten.³⁶

I Sverige beslutar Polismyndigheten om gränsövergångsställenas öppettider och om eventuella tillstånd för passage vid andra tider eller platser än gränsövergångsställen. Vid inresa och utresa med ett fartyg beslutar Kustbevakningen om sådana tillstånd.³⁷

Gränskodexens regler om genomförande av gränskontroller

I gränskodexen finns bl.a. regler om *var* och *när* gränskontroller i gränskodexens mening ska göras. De yttre gränserna får, som nämnts, i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen, i form av flygplatser och hamnar, och under fastställda öppettider.

I gränskodexen finns även detaljerade krav på *hur in- och utresekontrollerna* (som sker vid passage av yttre gräns) ska genomföras. Tredjelandsmedborgare ska underkastas en s.k. noggrann kontroll som innefattar en ingående undersökning av personens identitet och nationalitet, resehandlingens och viseringens äkthet, syftet med den planerade vistelsen, kontroll av om personen har tillräckliga medel för sitt uppehälle för den planerade vistelsen m.m. Sedan 2017 gäller krav på mer omfattande kontroller även av personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet. Bland annat ska personens identitet och nationalitet samt resehandlingens äkthet och giltighet verifieras och sökningar ska göras i relevanta databaser. Det ska även verifieras att personen inte utgör ett hot mot den allmänna

³⁶ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

³⁷ 6 kap. 1 § tredje stycket utlänningsförordningen och Polismyndighetens föreskrifter (PMFS 2023:10, FAP 272-2) om ändring i Polismyndighetens föreskrifter (PMFS 2015:5, FAP 272-2) om gränsövergångsställen.

ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna. Det finns dock visst utrymme för undantag. Medlemsstaterna kan under vissa förutsättningar i stället göra riktade kontroller om sökningarna i databaserna skulle ha oproportionella effekter på trafikflödet.³⁸

Vid exceptionella och oförutsedda omständigheter finns det en möjlighet att förenkla in- och utresekontrollerna.³⁹ Sådana omständigheter ska anses föreligga om oförutsebara händelser leder till en sådan trafikintensitet att väntetiden vid gränsövergångsstället blir alltför lång och alla resurser när det gäller personal, medel och organisation har uttömts. Beslutet om att förenkla kontrollerna får fattas av den gränskontrolltjänsteman som är befälhavande vid gränsövergångsstället. En sådan förenkling av kontrollerna ska vara tillfällig, anpassas till de omständigheter som gör den motiverad och genomföras gradvis. Tredjelandssmedborgarnas resehandlingar ska dock fortfarande stämplas både vid inresa och utresa.⁴⁰

I gränskodexen finns vidare regler med krav på hur *gränsövervakning* ska utföras, bl.a. ska det ske med stationära eller rörliga enheter.⁴¹

När det gäller passage av de inre gränserna, där någon in- och utresekontroll normalt inte får göras, finns möjlighet för en medlemsstat att *tillfälligt återinföra gränskontroller vid inre gräns* (som i dagligt tal kallas *inre gränskontroller*). Detta får göras undantagsvis om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet i en medlemsstat, men får endast användas som en sista utväg och får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att hantera det allvarliga hotet. Vid bedömningen av om gränskontroll ska återinföras ska medlemsstaten bedöma om åtgärden är nödvändig och proportionerlig och därvid särskilt bedöma bl.a. om åtgärden på ett adekvat sätt kan avhjälpa det aktuella hotet och dess sannolika effekt på rörligheten för personer inom det aktuella området och gränsregionernas funktion. En tillfälligt återinförd gränskontroll får gälla under en viss begränsad tidsperiod men det finns

³⁸ Art. 8 i gränskodexen samt art. 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna.

³⁹ Art. 9 gränskodexen.

⁴⁰ Se avdelning II i gränskodexen.

⁴¹ Art. 13 gränskodexen och art. 1.4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer.

vissa möjligheter till förlängning. Gränskontroll vid de inre gränserna kan återinföras vid bl.a. terroristhot inklusive hot som kommer från grov organiserad brottslighet, större hot mot folkhälsan, stor-skaliga eller uppmärksammade internationella evenemang och större migrationsströmmar.⁴²

Vanliga orsaker till inre gränskontroller har tidigare varit exempelvis politiska toppmöten och stora sportevenemang. Inre gränskontroll har även införts under migrationskrisen 2015. Sedan migrationskrisen har Sverige vid upprepade tillfällen beslutat om tillfälligt införda gränskontroller vid inre gräns. Regeringen beslutade senast den 7 november 2024 om återinförd gränskontroll (från och med den 12 november 2024 till och med den 11 maj 2025) på grund av det kvarstående allvarliga säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige.⁴³

I gränskodexen finns vidare regler om personalens kompetens (personalen ska vara specialiserad och utbildad för arbetet) och krav på tillräckliga resurser för att en effektiv, hög och enhetlig nivå på kontrollen vid de yttre gränserna ska kunna säkerställas. Det ställs även krav på ett nära och kontinuerligt samarbete mellan nationella myndigheter med ansvar för gränskontroll.⁴⁴

Det polisiära och rättsliga samarbetet inom Schengen liksom utförandet av inre utlänningskontroll är en del av de åtgärder som kompenserar för avsaknaden av gränskontroller vid de inre gränserna. Samarbetet omfattar både uppgiftsutbyte och operativ samverkan. Det direkt operativa samarbetet omfattar bl.a. gränsöverskridande övervakning och förföljande som i Sverige regleras i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS).⁴⁵

Gränskodexen har nyligen varit föremål för revidering. Ändringarna som gjorts rör bl.a. de delar som avser tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, definitioner och förtydliganden av begrepp hänförliga till bl.a. gränsövervakning och nya regler för att kunna hantera situationer med s.k. instrumentalisering av migranter (dvs. en situation där ett tredjeland aktivt förmår migranter att ta sig till EU:s yttre gräns om det sker i avsikt att destabilisera en enskild medlemsstat eller unionen). Det har även

⁴² Art. 25–30 i gränskodexen och art. 1.10–15 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer.

⁴³ Regeringskansliets webbplats (<https://www.regeringen.se>) besökt 2025-01-09.

⁴⁴ Se avdelning II i gränskodexen.

⁴⁵ Prop. 2016/17:139 s. 31.

införts nya regler som gör det möjligt att anta tillfälliga reserestriktioner för resor till unionen i samband med större hot mot folkhälsan som exempelvis en epidemisituation. Justeringar har även gjorts beträffande bestämmelser om polisiära och andra myndighetskontroller i gränsområden som syftar till att underlätta kontrollåtgärder som kan vidtas utan att medlemsstaten har återinfört gränskontroll.⁴⁶

Schengenutvärderingar

I EU är den s.k. Schengenutvärderingsmekanismen och Frontex sårbarhetsbedömningar två system för kvalitetskontroll och uppföljning av gränskontrollverksamheten i medlemsstaterna.

Vid Schengenutvärderingen av Sverige 2017 bedömde EU-kommissionen att det förelåg allvarliga brister i fråga om gränskontrollen vid de yttre gränserna, främst i utförandet av in- och utresekontrollerna på vissa platser. Vid det obligatoriska återbesöket 2019 för att följa upp förbättringar konstaterades dock att de kvarvarande bristerna inte längre bedömdes vara allvarliga.⁴⁷

I utvärderingen 2022 bedömdes de svenska myndigheterna ha gjort goda framsteg i utvecklingen av den yttre gränskontrollen inom flera områden sedan tidigare utvärderingar. Utförandet av gränskontrollen vid flygplatser och i hamnar bedömdes i stort fungera väl och inga brister kunde konstateras i fråga om gränsövervakningen till sjöss. Däremot ansåg man att det fanns vissa brister inom andra områden, bl.a. inom ramen för koordinering, utveckling och strategisk styrning av gränsförvaltningen i Sverige, såväl inom Polismyndigheten som mellan berörda myndigheter. Det fanns även kvarstående brister kopplade exempelvis till det nationella systemet för riskanalys, den nationella beredskapsplanen för storskalig migration eller extraordinära situationer vid den yttre gränsen och den nationella samordningscentralens (NCC) roll och uppgifter (för en beskrivning av NCC, se avsnitt 9.6.2). Det ansågs även finnas behov av en översyn av den formaliserade myndighets-

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer. Se även Regeringskansliet, *Faktapromemoria 2021/22:FPM42 Ändringar i Schengens gränskodex*, den 25 januari 2021.

⁴⁷ Polismyndigheten m.fl., *Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021–2023*, dnr A014.841/2021, s. 9.

samverkan och att vidareutveckla bl.a. det nationella utbildningskonceptet för gränskontrollpersonal. Nya brister som identifierades rörde bl.a. avsaknad av en långsiktig plan för personalförsörjning inom gränskontrollen, vissa brister i samverkan med Kustbevakningen, de regionala samordningscentralernas (RCC) roll och uppgifter samt bristfällig användning av mobila lösningar för gränskontrollen m.m.⁴⁸

EU:s storskaliga informationssystem

En effektiv användning av olika informationssystem är av stor betydelse för kontrollverksamheten. Inom EU finns ett flertal storskaliga informationssystem för gränskontrollerande myndigheter som innehåller information om personers rörelser över EU:s yttre gränser, bl.a. VIS (informationssystemet för viseringar), SIS (Schengens informationssystem), fingeravtrycksdatabasen Eurodac (European Asylum Dactoscopy) och Interpols databaser. Systemens huvudsakliga användningsområden varierar men gemensamt är att de har till syfte att stärka medlemsstaternas gränskontroll, brottsbekämpning och immigrationskontroll.

Flera system har använts sedan lång tid tillbaka medan andra är nya, under vidareutveckling eller under uppbyggnad. För närvarande pågår exempelvis uppbyggnaden av ett nytt europeiskt in- och utresesystem (EES)⁴⁹ som enligt nuvarande tidsplan planeras att driftsättas hösten 2025.⁵⁰ Det är ett system för elektronisk registrering av uppgifter om in- och utresa och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser. Genom in- och utresesystemet avskaffas medlemsstaternas manuella stämpling av resehandlingar vid in- och utresa och ersätts med en elektronisk registrering. Enligt Polismyndigheten kommer EES att få en mycket stor inverkan på genomförandet av gränskon-

⁴⁸ Uppgifter lämnade av Polismyndigheten, e-post den 8 april 2024.

⁴⁹ Förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

⁵⁰ Europeiska unionens råds webbplats (<https://www.consilium.europa.eu>) besökt 2025-03-10.

trollen då det innebär fler kontrollmoment och kräver ökade utbildningsinsatser av personalen.⁵¹

Ytterligare ett system under uppbyggnad är Etias (system för reseuppgifter och resetillstånd för tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för kortare vistelse för att passera de yttre gränserna).⁵² Systemet beräknas enligt nuvarande tidsplan att driftsättas sista kvartalet 2026.⁵³

Ett par andra relativt nya förordningar som rör in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna är EU:s förordningar om interoperabilitet (IOF).⁵⁴ Förordningarna syftar till ett effektivare utnyttjande av informationen i vissa EU-gemensamma it-system som används på områdena för gränskontroll, migrationshantering och brottsbekämpning. Polismyndigheten har fått ett regeringsuppdrag att i en gemensam samordningsgrupp leda och planera genomförandet av IOF på myndighetsnivå. I den myndighetsgemensamma samordningsgruppen ingår även företrädare för Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Uppdraget ska slutredovisas till Justitiedepartementet senast i mars 2027.⁵⁵

EU:s asyl och migrationspakt

EU-kommissionen presenterade 2020 ett förslag om en ny migrations- och asylpakt som syftar till att skapa ett europeiskt ramverk för det gemensamma asyl- och migrationshanteringssystemet. Pakten

⁵¹ Polismyndigheten, *Svar på kompletterande frågor*, den 13 mars 2024, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011. Se även prop. 2021/22:81.

⁵² Polismyndigheten, *Svar på kompletterande frågor*, den 13 mars 2024.

⁵³ Europeiska unionens råds webbplats (<https://www.consilium.europa.eu>) besökt 2025-03-10.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.

⁵⁵ Ju2019/02044 och uppgifter enligt Polismyndigheten, e-post den 8 april 2024.

omfattar alla aspekter av asyl- och migrationspolitiken och bygger på ansvarstagande och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Asyl- och migrationspakten innehåller bl.a. fem lagstiftningsförslag. Bland dessa finns förslaget om en ny screeningförfordning⁵⁶ som kan komma att få konsekvenser för den gränspolisiära verksamheten. Förslaget syftar till att förbättra kontrollen över vilka som reser in i EU och innebär en stärkt kontroll av tredjelandsmedborgare i form av ett förfarande kallat screening. Screeningen ska enligt förslaget ske för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas såväl i samband med irreguljär gränspassage som inom territoriet. Screeningen ska innefatta en första hälsokontroll och sårbarhetsanalys, identifiering, registrering, säkerhetskontroll och avslutningsvis överlämnande av personen till behörig nationell myndighet. Ett screeningförfarande får pågå i högst sju dagar. Den som är föremål för screening anses ännu inte ha rest in i landet. Efter screeningen ska berörda personer hänvisas till antingen ett gränsförfarande för asyl, ett gränsförfarande för återvändande eller den vanliga asylprocessen. Enligt Polismyndigheten kommer screeningförfordningen kunna få en stor påverkan på myndigheten, bl.a. genom krav på lokaltillgång, transportmöjligheter och annan logistik vid gränsövergångsställen. Det finns dock än så länge inte någon utpekad screeningmyndighet och Polismyndigheten har i dag inte någon formell roll kopplad till detta.⁵⁷

Utöver förslaget till screeningförfordning kan även två andra förslag nämnas. Det ena handlar om en uppdatering av Eurodacförfordningen och det andra syftar till att stärka EU:s krisberedskap på migrationsområdet. Det senare rör en förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet.⁵⁸ Förordningen ska ge medlemsstaterna möjlighet att införa tillfälliga och extraordinära åtgärder vid olika krissituationer som masstillströmning av flyktingar, instrumentalisering av migranter och force majeure som en pandemi eller en naturkatastrof. Medlemsländerna får enligt förslaget rätt att göra undantag från vissa

⁵⁶ COM(2020) 612 final av den 23 september 2020, Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

⁵⁷ Polismyndigheten, *Svar på kompletterande frågor*, den 13 mars 2024.

⁵⁸ COM(2020) 613 final av den 23 september 2020, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet.

regler, exempelvis vad gäller registrering av asylansökningar eller gränsförfarandet för asyl.

9.6.2 EU:s gräns och kustbevakningsförordning

Europeisk integrerad gränsförvaltning

I EBCG-förordningen finns bestämmelser om formerna för och funktionen hos den europeiska gräns- och kustbevakningen. Den ska säkerställa den s.k. europeiska integrerade gränsförvaltningen vid Schengenområdets yttre gränser och effektivisera unionens politik om återvändande. Kompletterande nationella bestämmelser finns i lagen (2022:1057) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning och förordningen (2022:1058) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.

EBCG-förordningen syftar till att hantera migrationsutmaningar, eventuella framtida utmaningar och hot vid de yttre gränserna samt att säkerställa en hög nivå av inre säkerhet inom unionen. Samtidigt ska också den fria rörligheten för personer inom unionen skyddas. Förordningen ska även bidra till att gränsöverskridande brottslighet vid de yttre gränserna kan upptäckas, förebyggas, förhindras och bekämpas (art. 1).

Den europeiska integrerade gränsförvaltningen omfattar gränskontroll, gränsövervakningsinsatser till havs samt analys av risker för den inre säkerheten och av hot mot de yttre gränsernas funktion eller säkerhet. Den ska också innefatta frågor om återvändande av tredjelandsmedborgare samt samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex eller byrån), mellan nationella myndigheter, mellan relevanta unionsorgan och med tredjeländer. Vidare ska den bestå i bl.a. tekniska och operativa åtgärder som har anknytning till gränskontroll samt användning av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem (art. 3).

Den europeiska gräns- och kustbevakningen

Frontex är ett unionsorgan med säte i Warszawa, Polen. Byrån utgör tillsammans med medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning och återvändande den europeiska gräns- och kustbevakningen (art. 4 och 93). De har tillsammans ett delat ansvar för att genomföra den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Medlemsstaterna behåller dock huvudansvaret för att förvalta sina avsnitt av de yttre gränserna (art. 7).

I Sverige är det Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården och Migrationsverket som är s.k. gränsförvaltningsmyndigheter och som ansvarar för den svenska gräns- och kustbevakningen samt för frågor om återvändande. Dessa myndigheter utgör alltså Sveriges del av den europeiska gräns- och kustbevakningen. De ska tillsammans inom ramen för respektive myndighets verksamhetsområde ansvara för att Sverige uppfyller sina åligganden enligt EBCG-förordningen och att Sverige vid behov kan begära och ta emot bistånd från Frontex. Polismyndigheten är samordnande myndighet, om det inte är uppenbart att någon annan myndighet bör vara ansvarig för samordningen.⁵⁹

Även Sjöfartsverket, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har vissa ansvarsområden som berör gränsförvaltningen. Dessa myndigheter deltar dock inte operativt i samarbetet enligt EBCG-förordningen.⁶⁰

Frontex

Den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns huvudsakliga uppgifter består i att dels löpande övervaka förvaltningen av de yttre gränserna, dels kunna stödja medlemsstaternas gränsförvaltningsarbete med samordning och operativt stöd.

Frontex har en stående personalstyrka vilken fullt utbyggd ska ha en kapacitet på upp till 10 000 personer (art. 5 och 10). Den stående styrkan består för närvarande av fyra kategorier operativ personal: ordinarie personal, personal som utstationeras från medlemsstaterna för en längre tid, personal som står beredd att tillhandahållas

⁵⁹ 4 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.

⁶⁰ Prop. 2021/22:227 s. 10 f.

byrån för kortare utplacering och en reserv för snabba insatser. Tjänstemännen ska kunna ges verkställande befogenheter.

Utöver att bidra med samordning och organisation för gränsförvaltningsinsatser som genomförs av en eller flera medlemsstater ska Frontex också genomföra olika insatser. Inom ramen för sådana insatser ska Frontex kunna placera ut den stående styrkan i form av bl.a. gränsförvaltningsenheter och stödenheter för migrationshantering. Frontex kan också bidra med tekniska resurser till insatserna, antingen från egna resurser eller från en reserv.⁶¹ Exempelvis begärde Finland stöd av Frontex stående styrka med anledning av situationen med instrumentaliseringen av migranter vid gränsen mot Ryssland under hösten 2023.⁶²

Medlemsstaterna är skyldiga att bidra till Frontex verksamhet bl.a. genom att ställa upp med personal till den stående styrkan och tekniska resurser (art. 56–58 och 64). Svensk personal från gränsförvaltningsmyndigheterna har under en längre tid deltagit i Frontex operationer och vid återvändandearbetet. Polismyndigheten har bidragit med personal, oftast från gränspolis, men även sjöpolis, polisflyget, hundförare samt personal från bl.a. nationella insatsstyrkan. Polismyndigheten har även bidragit med helikoptrar och hundbilar i flera olika insatser.⁶³ Under 2023 har Polismyndigheten haft 79 medarbetare utsända till Frontex stående styrka och 65 medarbetare under 2024.⁶⁴ Tullverket bidrar med två typer av tjänstemän – hundförare och gränsöverskridande brottsbekämpare – och har under 2023, liksom under 2024, haft nio medarbetare utsända till Frontex. Även Kustbevakningen har under en längre tid bidragit med personal, fartyg och flyg till Frontex operationer och haft personal utsänd till Frontex stående styrka.

Utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt EBCG-förordningen får, för uppgifter som avser gränskontroll och återvändande samt för uppgifter som krävs för att uppnå målen med vissa i förordningen utpekade EU-rättsakter, ges tillstånd att utöva de befogenheter som svenska polismän, kustbevakningstjänstemän, tulltjänstemän, kriminalvårdstjänstemän respektive tjänstemän vid Migrationsverket har för sådana uppgifter. Sverige har en skyldig-

⁶¹ Ds 2021:10 s. 50.

⁶² Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁶³ Ds 2021:10 s. 79.

⁶⁴ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 44, och *Årsredovisning 2024*, s. 72.

het att ge utländska tjänstemän tillstånd att under en insats här utöva sådana befogenheter som bedöms nödvändiga för att tjänstemännen ska kunna utföra uppgifterna. Utländska tjänstemän som har getts särskilda befogenheter vid tjänstgöring i Sverige har också rätt att använda skjutvapen i den uträkning som reglerna om nödvärn medger. I övrigt har de samma rätt som motsvarande svenska tjänstemän har.⁶⁵

Strategi- och planeringsdokument

Enligt EBCG-förordningen ska den europeiska integrerade gränsförvaltningen baseras på en flerårig strategisk policycykel som tas fram av kommissionen. Den anger hur utmaningarna på området gränsförvaltning och återvändande ska hanteras och innehåller politiska prioriteringar och strategiska riktlinjer. Medlemsstaterna ska i sin tur fastställa nationella strategier för europeisk integrerad gränsförvaltning, s.k. EIBM-strategier (art. 8).

Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska utifrån den fleråriga strategiska policycykeln upprätta en integrerad planeringsprocess för gränsförvaltning och återvändande. Medlemsstaterna och Frontex ska anta operativa planer för gränskontroll och återvändande. Medlemsstaterna ska även anta beredskapsplaner och nationella kapacitetsutvecklingsplaner för gränsförvaltning och för återvändande (art. 9).

Enligt den svenska nationella EIBM-strategin för 2024–2027 ska bl.a. myndighetssamverkan fortsätta att prioriteras och vidareutvecklas på strategisk och operativ nivå i syfte att säkerställa en heltäckande gränskontroll. Myndigheterna ska även prioritera arbetet med att utveckla informationsutbytet sinsemellan.⁶⁶

Samarbete och informationsutbyte

Medlemsstaterna och Frontex är skyldiga att samarbeta lojalt och utbyta information med varandra (art. 11). De ska i rätt tid och på korrekt sätt dela med sig av all nödvändig information (art. 12). Varje

⁶⁵ Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.

⁶⁶ Den 13 juni 2024 beslutade regeringen om en ny nationell strategi för integrerad gränsförvaltning som gäller för perioden 2024–2027.

medlemsstat ska också för kommunikation med Frontex utse en *nationell kontaktpunkt* som ska vara ständigt nåbar och säkerställa spridning av information till nationella myndigheter. Medlemsstaterna får utse upp till två sambandsmän som ska vara placerade vid Frontex och företräda den nationella kontaktpunkten (art. 13).

Eurosur (European Border Surveillance System) är ett integrerat ramverk för informationsutbyte och för operativt samarbete inom den europeiska gräns- och kustbevakningen. Eurosur ska användas för in- och utresekontroller vid godkända gränsövergångsställen och för gränsövervakning (art. 18 och 19). Eurosur består bl.a. av situationsbilder som skapas utifrån både nationella och europeiska situationsbilder samt utifrån från andra källor (art. 20 och 25–27).

För driften av informationssystemet Eurosur ska medlemsstaterna också utse och driva en *nationell samordningscentral* (NCC⁶⁷) som ska samordna och utbyta information mellan nationella myndigheter samt med andra medlemsstaters samordningscentraler och med Frontex. NCC ska bl.a. skapa nationella situationsbilder i Eurosur för att förse nationella myndigheter med information och vara i drift och nåbar dygnet runt (art. 21 och 25).

Medlemsstaterna ska dela upp sina yttre gränser i yttre gränssavsnitt och meddela dessa till Frontex (art. 30). På grundval av den riskanalys och sårbarhetsbedömning som Frontex ska göra ska varje yttre gränssavsnitt tilldelas en viss s.k. påverkansgrad (låg, medel, hög). Varje medlemsstat ska sedan säkerställa att gränskontrollåtgärderna är tillräckliga i förhållande till den aktuella påverkansgraden. NCC har en samordnande roll även här (art. 35).

I Sverige är Polismyndigheten nationell samordningscentral och nationell kontaktpunkt mot Frontex och är den myndighet som håller ihop det övergripande arbetet mellan berörda myndigheter. Sverige representeras i Frontex styrelse av Polismyndigheten och vid myndigheten finns också en sambandsman från Frontex placerad.⁶⁸ Polismyndigheten ansvarar vidare för att efter samråd med övriga gränsförvaltningsmyndigheter ta fram förslag om Sveriges EIBM-strategi samt tillsammans med övriga myndigheter delta i arbetet med att utforma en operativ plan⁶⁹ för det fall en insats enligt EBCG-förordningen ska genomföras i Sverige eller utomlands

⁶⁷ National coordination center.

⁶⁸ Polismyndigheten m.fl., *Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021–2023*, dnr A014.841/2021.

⁶⁹ Den operativa planen tas fram av byrån och beslutas av den verkställande direktören.

med svenskt deltagande. Polismyndigheten har även ansvar för bl.a. förvaltning av ekonomiskt stöd från Frontex.⁷⁰ För styrning och utveckling av NCC har Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen den 28 november 2022 etablerat ett myndighetsgemensamt gränsråd.

9.6.3 Tullagstiftningen och annan lagstiftning avseende in- och utförsel av varor över den svenska gränsen

Den gemensamma tullpolitiken är en av hörnstenarna i EU:s inre marknad. EU är en tullunion och medlemsstaterna tillämpar en gemensam tulltaxa mot länder utanför unionen. Mellan medlemsstaterna är det inte tillåtet med tullar, kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan.

Tullkodexen är grundbulten i den gemensamma tullagstiftningen och är central för kontrollverksamheten vid den yttre gränsen. I den fastställs de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur EU:s tullområde. Det pågår för närvarande förhandlingar inom EU om en reform av tullunionen, se nedan under *Pågående reformering av tullunionen*.

Tullkodexen utgör dock endast en del av det regelsystem som styr EU:s tullrätt. Två viktiga kompletterande rättsakter är kompletteringsförordningen⁷¹ och genomförandeförordningen⁷² samt EU:s gemensamma tulltaxa⁷³. Kompletterande nationella bestämmelser finns i bl.a. tullagen (2016:253), tullförordningen (2016:287) och den nyligen införda tullbefogenhetslagen samt Tullverkets föreskrifter.

⁷⁰ Förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.

⁷¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex (kompletteringsförordningen).

⁷² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 av den 24 november 2015 om närmare regler för genomförande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (genomförandeförordningen).

⁷³ Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.

Tullproceduren

Tullproceduren är ett system med olika åtgärder som ska vidtas i tur och ordning och som har flera syften. Ett syfte är att se till att tull, andra skatter och avgifter tas ut. Ett annat är att säkerställa att importkvoter inte överskrids, att säkerheten inom EU upprätthålls och att varor inte förs in i unionens tullområde i strid med förbud eller restriktioner som syftar till att skydda säkerhet, hälsa och miljö. Tullproceduren syftar även till att säkerställa att förbud och restriktioner vid utförsel av varor efterlevs och att varor inte exporteras till ett land i strid med sanktioner som har beslutats mot det landet.

När varor förs in i EU:s tullområde från ett tredjeland (import) ska en införselprocedur i flera olika steg följas. På samma sätt ska, när varor ska föras ut från Sverige till ett tredjeland (export), en utförselprocedur i olika steg följas.

Kontrollverksamhet

Varor som förs in från ett tredjeland till EU:s tullområde och varor som förs ut från unionens tullområde omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroll (dvs. särskilda åtgärder för att säkerställa efterlevnad av tullagstiftningen och annan lagstiftning om bl.a. införsel, utförsel, transitering, befordran, lagring och slutanvändning av varor⁷⁴). I tullkodexen finns bestämmelser som anger ramarna för kontrollverksamheten vid yttre gräns. Kompletterande nationella bestämmelser finns framför allt i tullbefogenhetslagen.

Tullmyndigheterna får genomföra alla tullkontroller som de anser nödvändiga.⁷⁵ Tullkontrollerna ska särskilt bestå i att undersöka varor, utföra provtagning, kontrollera att de uppgifter som lämnas i en deklaration eller anmälan är riktiga och fullständiga, kontrollera att dokument finns och är äkta, riktiga och giltiga, granska ekonomiska aktörers räkenskaper och annan bokföring eller undersöka transportmedel, bagage och andra varor som personer för med sig eller bär på sig samt utföra officiella undersökningar och andra liknande handlingar.

⁷⁴ Art. 5.3 tullkodexen.

⁷⁵ Art. 46.1 tullkodexen.

När det gäller möjligheterna att genomföra kontroller vid införsel och utförsel av varor mot en annan EU-medlemsstat (inre gräns) är denna kontroll begränsad till vissa utpekade varor. Det rör sig bl.a. om krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden (dvs. produkter som kan användas både civilt och militärt), narkotika, vapen, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, spritdrycker, vin och starköl, tobaksvaror, barnpornografi, explosiva varor och vissa djur (2 § inregränslagen [1996:701]). Kontrollen vid den inre gränsen får endast avse om ett förbud eller villkor enligt 3 § första stycket inregränslagen har iakttagits och om anmälningsskyldigheten enligt 3 § andra stycket den lagen har fullgjorts. Tidigare fanns även en skillnad beträffande inre och yttre gräns när det gällde befogenheterna att använda våld. En tulltjänsteman har dock numera en generell rätt att använda våld i sin tjänstutövning vid såväl inre som yttre gräns (2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen).

En annan sak som skiljer sig åt vid yttre och inre gräns är möjligheten att utföra slumpmässiga kontroller. Vid yttre gräns finns en möjlighet att i vissa fall göra sådana kontroller. Vid inre gräns däremot får urvalet av vad och vem som kontrolleras vidare inte ske slumpmässigt. Där är det endast tillåtet med s.k. selektiva kontroller som görs på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och liknande. Kontroller som enbart grundas på att en vara passerar en gräns är alltså i princip inte tillåtet vid inre gräns. Kontroller har dock ansetts kunna behållas under förutsättning att de har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse (bl.a. hänsynen till allmän ordning, allmän säkerhet och intresset att skydda människors och djurs liv och hälsa) och att detta samhällsintresse inte kan tillgodoses på något annat, neutralt, sätt. Kontrollen måste också vara proportionerlig i förhållande till det hinder den innebär för den fria rörligheten.⁷⁶

Pågående reformering av tullunionen

Europeiska kommissionen lade i maj 2023 fram ett omfattande förslag om en reform av tullunionen. Kommissionen föreslår bl.a. en ny unionstullkodex och att en europeisk tullmyndighet, EU:s tull-

⁷⁶ Prop. 2023/24:132 s. 152.

byrå, ska inrättas. Tullbyrån ska enligt förslaget bl.a. utföra riskhanteringsuppgifter på central nivå som kommer att ligga till grund för kontrollrekommendationer till medlemsstaterna. Tullbyrån ska vidare utarbeta minimikrav för innehållet i den gemensamma utbildningen för tulltjänstemän i unionen och övervaka tullmyndigheternas användning av utbildningen. En krishanteringsmekanism (som bl.a. motiveras av erfarenheterna från covid-19-pandemin) föreslås inrättas för att hantera potentiella kriser i tullunionen där tullbyrån blir en central aktör när det gäller att förbereda, samordna och övervaka den operativa krishanteringen. Den europeiska tullmyndigheten föreslås inrättas stegvis från 2026 och vara helt i drift från och med 2028.⁷⁷

9.7 Myndigheter med ansvar enligt nuvarande gränsövervakningslag

I detta avsnitt ger vi en översiktlig beskrivning av de myndigheter vars uppgifter ska samordnas i krig enligt den nuvarande gränsövervakningslagen. Fokus ligger här på myndigheternas ordinarie fredstida uppdrag och verksamhet som rör gränskontroll.

9.7.1 Polismyndigheten

Uppdrag och verksamhet med anknytning till gränskontroll

Polismyndigheten har ett övergripande ansvar för kontroll av personer enligt gränskodexen.⁷⁸ Som framgår i avsnitt 9.6.2 medför även EBCG-förordningen stora åtaganden för Polismyndigheten som gränsförvaltande myndighet. Polismyndigheten ansvarar även för att förebygga, förhindra och upptäcka all typ av gränsöverskridande brottslighet inom ramen för kontrollen av personer vid yttre och inre gräns samt inom landet.

Den *yttre gränskontrollen* sker vid de olika gränsövergångsställena som en del av den gränspolisära verksamheten i polisregionerna. Det är främst civilanställd personal med förordnande som gränskon-

⁷⁷ COM(2023) 258 final av den 17 maj 2023. Se även Regeringskansliet, Faktapromemoria 2022/23:FPM97 *En reformering av tullunionen*, den 21 juni 2023.

⁷⁸ 9 kap. 1 § utlänningslagen.

trollant men också poliser som utför gränskontrolluppgifter. Gränskontrollpersonalen genomgår en särskild gränskontrollutbildning som bygger på de krav EU ställer.⁷⁹ Den nuvarande utbildningen till gränskontrollant är på 14 veckor varav sju veckor avser praktik.⁸⁰

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt gränskodexen. Enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen är Tullverket och Kustbevakningen skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska även medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

In- och utresekontrollerna kan i stort delas in i en s.k. första och andra linjens kontrollverksamhet. I första linjens kontroll (oftast i passkurerna på flygplatser) sker merparten av kontrollverksamheten. Dessa systematiska kontroller omfattar bl.a. verifiering av personers identitet och nationalitet, äkthet och giltighet av resehandlingar samt att olika inresevillkor är uppfyllda. Sökningar i olika databaser och upptagning av biometri genomförs samt en bedömning av om inresande personer utgör en fara för den allmänna ordningen och inre säkerheten. Om det finns behov av fördjupade kontroller hanteras det i den andra linjens kontroll. Där finns specifik kunskap och erfarenhet och det kan röra sig om fördjupade kontroller av resehandlingar eller närmare utredning om t.ex. uppfyllnad av krav på inresevillkor och hantering av träffar i olika databaser. Vid mindre gränsövergångsställen som har lägre eller oregelbundna trafikflöden och som saknar fast infrastruktur för gränskontroll genomförs kontrollerna med mobila tekniska lösningar.⁸¹

Gränsövervakning, dvs. övervakning av gränsavsnitt mellan gränsövergångsställen, ingår också i gränskontrollverksamheten. För Sveriges del handlar det i praktiken om gränsövervakning till sjöss som Kustbevakningen utför genom sin medverkan i Polismyndighetens kontrollverksamhet.

I gränspolisverksamheten ingår, liksom i den övriga polisiära verksamheten, även att utföra *inre utlänningskontroll*, dvs. kontroll av utlännningar under vistelsen i Sverige. Sådan kontroll får göras var

⁷⁹ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁸⁰ Uppgift lämnad vid utredningssammanträde den 23 april 2024.

⁸¹ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

som helst inne i landet men endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Kontrollen utförs av gränspolisier men även av övriga poliser i yttre tjänst.⁸²

I lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden.⁸³ Lagen ger polismän och kustbevakningstjänstemän vissa utökade befogenheter att vidta en inre utlänningskontroll, se avsnitt 9.8.

Erfarenheterna från bl.a. migrationskrisen 2015 visar att gränskontrolluppgifterna kan bli krävande i krissituationer. Enligt Polismyndigheten har en större tillkommande uppgift för gränspolisen sedan 2015 varit att genomföra s.k. *återinförd gränskontroll vid inre gräns* efter ett flertal beslut av regeringen. Polismyndigheten har bemyndigats att närmare besluta om utformningen av den återinförda gränskontrollen inklusive val av platser för kontroll, praktiskt utförande och prioritering av kontrollerna m.m. Utförandet av den återinförda gränskontrollen har till viss del ändrat form beroende på orsaken till besluten om återinförd gränskontroll m.m. Den återinförda gränskontrollen uppges för vissa polisregioner ha inneburit en stor inverkan på den övriga gränspolisiära verksamheten och polisregionen i stort.⁸⁴

Hanteringen av covid-19-pandemin är ytterligare ett exempel på att gränskontrollverksamheten kan bli en ansträngande uppgift i kris.⁸⁵

Det gränspolisiära arbetet består också av att *verkställa beslut om avvísning och utvisning* på verkställighetsområdet, även benämnt återvändandeområdet. (Även Säkerhetspolisen har uppgifter gällande verkställighet i s.k. säkerhetsärenden.) Samverkan sker med Migrationsverket och Kriminalvården. Kriminalvården är den myn-

⁸² Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁸³ Med gränsnära områden avses följande platser och områden i närheten av dem: 1. flygplatser och hamnar som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik, 2. järnvägsstationer som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik, 3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och 4. gränsovergångsställen på allmänna vägar (2 §).

⁸⁴ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁸⁵ Polismyndigheten, *Svar till MSB angående regeringsuppdrag Ju2021/02771 avseende behov av personalförstärkningar vid höjd beredskap och ytterst krig för att kunna upprätthålla nödvändig verksamhet*, dnr A422.835/2021, den 31 januari 2022.

dighet som ansvarar för transporter av frihetsberövade personer. Polisen ansvarar för att verkställa Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning där Migrationsverket bedömer att det kommer att behövas tvång för att kunna genomföra verkställigheten eller om personen har avvikit. Migrationsverket överlämnar i dessa fall verkställighetsärendet till polisen. Polisen verkställer också beslut om utvisning på grund av brott fattade av allmän domstol samt sina egna beslut om avvisning.⁸⁶

Polismyndigheten ansvarar vidare för frågor om *förvar* och att *hantera viljeyttringar om asyl*. När en utlänning uttrycker en vilja att ansöka om asyl eller internationellt skydd ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Migrationsverket som ansvarar för alla moment inom asylprocessen såsom asylansökan, utredning och beslut. Om Kustbevakningen eller Tullverket anträffar en utlänning som söker asyl eller internationellt skydd, kontakter de omgående Polismyndigheten som i sin tur underrättar Migrationsverket.⁸⁷

Se vidare avsnitt 9.8 om myndighetens befogenheter i kontrollverksamheten.

Myndighetens organisation avseende gränskontrollverksamhet

Polismyndighetens ordinarie gränskontrollverksamhet bedrivs i myndighetens sju polisregioner som har verksamhetsansvar för gränskontroll. Polisregionerna ansvarar för att planera, inrikta, samordna, utföra och följa upp verksamheten. På nationell nivå har nationella operativa avdelningen (Noa) processägaransvar för gränspolisverksamheten i fråga om normativ och strategisk styrning, enhetlighet och stöd till polisregionerna. Vid Noa ansvarar nationella gränspolisenheter för de tre huvudsakliga processerna gränskontroll, inre utlänningskontroller och arbetsplatsinspektioner samt verkställigheter och förvar.

Antalet anställda inom Polismyndighetens gränspolisverksamhet i polisregionerna och vid Noa uppgick 2023 till 1 559 varav 879 var civilanställda. Personal som utför gränskontrollrelaterade uppgifter (personal för in- och utresekontroller, analysverksamhet,

⁸⁶ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁸⁷ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

handläggare, jurister på nationell och regional nivå) har utifrån en grov uppskattning bedömts uppgå till cirka 50 procent av den totala personalen inom gränspolisén. Personalen som utför gränskontrollen vid yttre gräns i form av in- och utresekontroller består till största delen av civilt anställd gränskontrollpersonal (särskilt förordnade passkontrollanter).⁸⁸

Samverkan med andra myndigheter och aktörer

Polismyndigheten samverkar med flera myndigheter och olika aktörer inom ramen för den gränspolisiära verksamheten. Samverkan sker i olika former på nationell, regional och lokal nivå. Operativ samverkan och informationsutbyte mellan myndigheterna sker frekvent genom t.ex. olika brottsbekämpande insatser, inom territoriet både vid yttre och inre gräns.

Även om Tullverket har skyldighet att hjälpa Polismyndigheten med gränskontroller finns det i dag inte någon nationell samverkansöverenskommelse mellan myndigheterna kopplat specifikt till gränskontroll. Under migrationsströmmarna 2015 och covid-19-pandemin medverkade Tullverket, efter hemställan från Polismyndigheten, vid personkontroller med personal och lokaler, men endast på vissa platser. Under 2015 var det framför allt i Göteborg som Tullverket bistod med personella resurser vid kontroll av den tunga trafiken vid färjor. Under pandemin var det endast vaccinationsintyg som kontrollerades. Inledningsvis bistod Tullverket en kort period inom hela landet men därefter endast vid Norgegränsen och i Haparanda. Vid de större flygplatserna lämnade Tullverket inget bistånd.⁸⁹

Tullverket genomför i dag inte några in- och utresekontroller av personer och det finns enligt Polismyndigheten i nuläget inte heller planer på att verket ska göra det. Ett skäl till detta är att det redan finns gränspolisiär personal på plats vid flertalet av de gränsövergångsställen där Tullverket i dag verkar, främst vid de större flygplatserna. Det finns även frågor om t.ex. Tullverket ska medverka i

⁸⁸ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, och *Svar på begäran om underlag polismyndigheten – kompletterande frågor om gränsövervakning*, den 13 mars 2024.

⁸⁹ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:143)*, den 6 maj 2024.

hela kontrollförfarandet för in- och utresekontrollen och hur man ska förhålla sig till de krav som finns på genomförandet.⁹⁰

När det gäller samverkan med Kustbevakningen är det den enda myndigheten som i den ordinarie gränskontrollverksamheten har kapacitet för att bedriva gränsövervakning till sjöss. Den sker främst av sjögående och flygande enheter med stöd av olika system i form av ledningssystem, operativ koordinering utifrån nationell ledningscentral, maritim situationsbild och sjöinformationsystem. Vid eventuella incidenter kopplade till t.ex. irreguljär migration eller gränsöverskridande brottslighet vänder sig Kustbevakningen till aktuell polisregion eller Tullverket beroende på ärendet.⁹¹

Kustbevakningen har tidigare i varierande omfattning även genomfört in- och utresekontroller för Polismyndighetens räkning. I dagsläget genomför Kustbevakningen inte några in- och utresekontroller, men det pågår för närvarande ett arbete för att bl.a. klarlägga Polismyndighetens behov av Kustbevakningens medverkan.⁹² Arbetet utförs i ett myndighetsgemensamt tvåårigt projekt, Gränskontroll sjö, som syftar till att omhänderta vissa brister som identifierades vid Schengenutvärderingen 2022. De övergripande målen med projektet är att nå en juridisk samsyn om ansvarsfördelning mellan Polismyndigheten och Kustbevakningen för gränskontrollförfarandet till sjöss, att ta fram en tydlig processbeskrivning för denna gränskontroll inklusive ett enklare metodstöd för Kustbevakningen samt att göra en behovsanalys i fråga om vilken information respektive myndighet behöver och kan få av varandra för att kunna göra en effektiv in- och utresekontroll av sjötrafiken. Bland uppgifterna ingår även att se över juridiska frågor som t.ex. personuppgiftsbehandling, myndighetsöverenskommelsen om samarbete gällande gränskontroll⁹³ och eventuella behov av utrustning och utbildning. Projektet pågår till och med september 2025.⁹⁴

⁹⁰ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag Polismyndigheten – kompletterande frågor om gränsövervakning*, den 13 mars 2024.

⁹¹ Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024.

⁹² Polismyndigheten, *Svar på begäran om underlag från Utredningen om polisens beredskap*, den 21 februari 2024, och *Svar på begäran om underlag Polismyndigheten – kompletterande frågor om gränsövervakning*, den 13 mars 2024.

⁹³ Bilaga A3 till ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Kustbevakningen om samarbete i vissa frågor, dnr (Kustbevakningen) 2017-796 (Polismyndigheten) A369.503/2018.

⁹⁴ Polismyndigheten och Kustbevakningen, *Projektplan för projekt gränskontroll sjö*, den 29 december 2023, och Polismyndigheten, *Svar på kompletterande frågor*, den 13 mars 2024.

Polismyndigheten och Migrationsverket antog i september 2019 en överenskommelse om ansvarsfördelning i utlänningsärenden kopplat till bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel. Överenskommelsen innefattade även frågan om hur ansvaret skulle fördelas och hur samverkan skulle ske mellan myndigheterna när en utlänning hos Polismyndigheten framför en viljeyttring om att ansöka om asyl.⁹⁵ En ny överenskommelse om ansvarsfördelning mellan myndigheterna har fastställts och gäller från och med juli 2024. Den ersätter tidigare överenskommelse.⁹⁶

Utöver samverkan inom ramen för det europeiska gräns- och kustbevakningssamarbetet och NCC deltar Polismyndigheten i en rad andra former av internationell samverkan, exempelvis Europol och Interpol.

9.7.2 Tullverket

Uppdrag och verksamhet med anknytning till kontroll av varor

Tullverket har huvudansvaret för kontrollen av varuflödet till och från landet. I uppgifterna ingår att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, övervaka och kontrollera trafiken (oavsett transportsätt) till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs, förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt ingripa vid misstanke om och utreda och lagföra vissa brott. Myndigheten ska också delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten samt bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor.⁹⁷

Kontrollverksamheten sker inom två huvudsakliga verksamhetsområden: inre och yttre kontroll. Den *inre kontrollen* avser verksamhet som riktar sig mot den fiskala och administrativa kontrollen av tullproceduren. Den *yttre kontrollen* har huvudsakligen som upp-

⁹⁵ Polismyndigheten, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*, bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019 (dnr A430.125/2019).

⁹⁶ Migrationsverket, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i utlänningsärenden*, beslut Gd/042/2024.

⁹⁷ Tullverket, *Årsredovisning 2024*.

drag att beivra brottslighet vid varutrafiken till och från Sverige. Båda verksamhetsområdena deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot grov organiserad brottslighet.⁹⁸

Den regionala gränskontrollverksamheten längs kusten finns i Umeå, Gävle, Stockholm (inklusive Arlanda), Karlshamn, Malmö, Helsingborg och Göteborg. Verksamhet där bedrivs till stora delar med rörliga grupper. Längs landgränsen mot Norge finns tullstationer i Svinesund, Hån, Eda, Idre, Storlien och Tärnaby. Landgränsen mot Finland är enbart bemannad i Haparanda och verksamheten där bedrivs mer stationärt.⁹⁹

Gränspassager där en större mängd gods hanteras sker även i Sundsvall, Kapellskär, Södertälje, Norvik/Nynäshamn, Norrköping, Karlskrona, Ystad, Trelleborg, Sturup, Landvetter och Halmstad.¹⁰⁰

Tullverket får inom ramen för kontrollverksamheten utföra olika typer av kontroller för att förhindra överträdelser av restriktioner mot in- eller utförsel av varor. Det handlar både om kontroll av deklarationer, tillstånd och andra handlingar, och underlaget för dem, och om fysiska kontroller av olika slag.¹⁰¹

Fysiska kontroller innebär att varor, bagage, transportmedel m.m. undersöks manuellt. Resurserna för fysiska kontroller fördelas över landet i förhållande till bl.a. transportflödena. Urvalet av kontrollobjekt baseras primärt på underrättelse- och riskinformation. Flödet av transportmedel som lastbilar och containrar är stort och underrättelser är där av avgörande betydelse. Tullverket genomför även kontroller av varor som lämnar landet, t.ex. exportkontroller av krigsmateriel. För att kunna genomföra de fysiska kontrollerna förfogar Tullverket över olika tekniska och andra resurser, t.ex. särskilda utrymmen för undersökning av fordon, röntgenutrustning och sökhundar. Tullverket har också ett eget laboratorium som genomför analyser av varor. Verket har även mobila skannrar för att identifiera misstänkta objekt vid kontroll av fordon och containrar.¹⁰²

⁹⁸ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

⁹⁹ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

¹⁰⁰ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

¹⁰¹ Tullverket, *Årsredovisning 2024*.

¹⁰² SOU 2022:48 s. 280.

Om en person som misstänks sakna rätt att resa in i eller ut från Sverige påträffas vid en kontroll tillkallas polis till kontrollplatsen för vidare hantering av ingripandet.¹⁰³

Enligt 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen är Polismyndigheten och Kustbevakningen skyldiga att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet vid yttre och inre gräns. Polismyndigheten ska även medverka i Tullverkets kontroller av punktskattepliktiga varor. De medverkande myndigheterna och tjänstemännen har då i stor utsträckning samma befogenheter som Tullverket och tulltjänstemännen har.

Av 5 kap. 2 § tullbefogenhetsförordningen (2024:759) framgår att Polismyndigheten ska bistå Tullverket, om det behövs för att myndigheten ska kunna vidta en kontrollåtgärd enligt 3, 4 eller 5 kap. tullbefogenhetslagen och medverka vid Tullverkets kontroll av utrikes flygtrafik. Kustbevakningen ska enligt 5 kap. 3 § tullbefogenhetsförordningen medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att utöva tullkontroll i sjötrafiken. Kustbevakningen ska vidare på begäran av Tullverket bistå myndigheten, om det behövs för att Tullverket ska kunna vidta en kontrollåtgärd enligt 3 eller 4 kap. tullbefogenhetslagen. Bestämmelserna möjliggör samverkan mellan myndigheterna och gemensamma insatser.

Tulltjänstemän vid kontrollavdelningen utbildas i Tullverkets egen regi. Grundutbildningen genomförs under cirka 16 månader.¹⁰⁴

Se avsnitt 9.8.2 om myndighetens befogenheter i kontrollverksamheten.

Myndighetens organisation

Tullverket består av tio avdelningar. Den operativa verksamheten är organiserad i fyra nationellt styrda avdelningar: kontrollavdelningen, uppbördsavdelningen, underrättelseavdelningen och tullkriminalavdelningen. Varje operativ avdelning är indelad i bl.a. fyra geografiska områden: syd, väst, öst och nord.¹⁰⁵

¹⁰³ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024, och 6 kap. 4 § utlänningsförordningen.

¹⁰⁴ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

¹⁰⁵ Tullverket, *Årsredovisning 2024*.

Kontrollavdelningen ansvarar för tullklarering och kontroll av deklarations- och anmälningsskyldighet samt restriktioner, såväl vid gränsen som inne i landet. I ansvaret ingår bl.a. att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om införsel och utförsel följs, hantera tulldeklarationer och andra handlingar som ges in för att anmäla varor och transportmedel, handlägga ärenden om tullkvoter, handlägga ärenden om tillstånd som kan sökas genom en tulldeklaration samt handlägga ärenden om provianteringstillstånd för fartyg avseende enstaka tillfällen m.m. I ansvaret ingår vidare att kontrollera vissa punktskattepliktiga varor, ingripa mot tullrelaterad brottslighet som upptäcks i samband med kontroll, alkoholutandnings- och rattfyllerifrågor, deltagande i nationella och internationella kontrolloperationer, CBRNE¹⁰⁶, sökhundsverksamhet, samordning och planering av operativa insatser m.m. Tullverkets ledningscentral (TLC) är placerad på kontrollavdelningen.¹⁰⁷

Tullverket leds av en generaltulldirektör. Vid myndigheten finns även en överdirektör som är ställföreträdare för generaltulldirektören. Det finns även ett insynsråd bestående av högst tolv ledamöter. Tullverkets verksamhet bedrivs i hela landet och myndigheten har kontor på ett tjugotal orter från Haparanda till Trelleborg. Merparten av personalen är placerad i de tre huvudorterna Stockholm, Göteborg och Malmö. Antalet anställda medarbetare uppgick 2023 till totalt cirka 2 500 och vid utgången av 2024 till drygt 2 600. Antalet årsarbetskrafter i Tullverkets gränskontrollverksamhet har under åren 2019–2023 ökat från cirka 700 till drygt 880.¹⁰⁸

Tullverket är beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn Ordning och säkerhet.

¹⁰⁶ I begreppet CBRNE ingår kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen.

¹⁰⁷ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

¹⁰⁸ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024. I uppgifterna ingår alla funktioner samt det indirekta stödet i form av ledning och samordning på nationell och regional nivå.

Samverkan med andra myndigheter och aktörer

Tullverket bedriver en omfattande, både nationell och internationell, samverkan med andra myndigheter.

Samverkan inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet har stor betydelse i den nationella strategin mot organiserad brottslighet.¹⁰⁹ Inom tre av de fem områden som regeringen prioriterat pekas samverkan mellan Polismyndigheten, Tullverket och Skatteverket ut som särskilt viktig.¹¹⁰

Inom ramen för gränskontrollarbetet sker löpande samverkan med t.ex. Polismyndigheten, Skatteverket, Kustbevakningen och länsstyrelser. En form av myndighetssamverkan som är av stor betydelse för Tullverket är det operativa samarbetet med gemensamma in- och utförselkontroller i s.k. TKP-grupper som Tullverket, Kustbevakningen och Polismyndigheten genomför, främst i södra Sverige.¹¹¹ Ett samarbete finns även mellan Tullverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen genom NCC. Tullverket och Kustbevakningen har sedan en lång tid tillbaka en regelbunden och nära samverkan när det gäller gemensamma kontrollinsatser, inte minst vid fartygsvisitationer. I oktober 2023 träffade Tullverket och Kustbevakningen en ny ramöverenskommelse om samverkan mellan myndigheterna. Även mellan Polismyndigheten och Tullverket håller en ramöverenskommelse om samverkan på att tas fram. När det gäller samverkan med Försvarsmakten så finns en samverkan i fråga om in- och utförsel av militär utrustning och personal.¹¹²

Sverige har länge bedrivit ett operativt gränstullsamarbete i gemensamma kontrollzoner med Danmark, Finland och Norge.¹¹³ Det nära samarbetet Polis och Tull i Norden (PTN) mellan polis- och tullmyndigheterna syftar till att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet. Tullverket deltar även i svensk-norska gränstullsarbetsnämnden där frågor som rör gränstullsamarbete och allmänt informationsutbyte behandlas. Därutöver deltar Tullverket, liksom

¹⁰⁹ Skr. 2023/24:67.

¹¹⁰ Dessa tre områden är minskad tillgång på illegala vapen och explosiva varor, att slå sönder den kriminella ekonomin och att säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning.

¹¹¹ SOU 2022:48 s. 260 f.

¹¹² Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

¹¹³ Ds 2023:16 s. 49 och 68 f.

bl.a. Polismyndigheten och Kustbevakningen, i Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet (Baltic Sea Task Force), som är en del av samarbetet inom Östersjöstaternas råd (även kallat Östersjösamarbetet). Vidare förekommer det även andra typer av samarbete, mest på lokal nivå.¹¹⁴ Myndigheten samverkar också i stor utsträckning med utländska tulladministrationer.

Tullverket medverkar därutöver bl.a. i den europeiska gräns- och kustbevakningen, inklusive deltagande i bl.a. Eurosur, Frontex, Europol, EU:s policycykel mot organiserad och grov internationell brottslighet (EMPACT), som organiserar operativa insatser inom EU, och i arbetet med hotbilda-bedomning av den grova organiserade brottsligheten (EU SOCTA). Tullverket samverkar även med en rad olika internationella organisationer och organ, t.ex. med WCO som har till syfte att bl.a. underlätta den legala handeln och med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) som har i uppdrag att skydda EU:s ekonomiska intressen och att bekämpa bedrägerier rörande bl.a. tull, korruption och övriga oegentligheter mot EU:s budget.¹¹⁵

9.7.3 Kustbevakningen

Uppdrag och verksamhet med anknytning till gränskontroll

Kustbevakningens verksamhet är bred och kombinerar två uppdrag: räddningstjänst till sjöss och sjöövervakning. Inom ramen för sjöövervakningen bedriver Kustbevakningen ordningshållning i sjötrafiken samt utövar tillsyn och kontroll inom bl.a. områdena fiskeri, tull, gräns, sjötrafik och jakt. Kustbevakningen har vidare ett brottsbekämpande ansvar vilket innefattar att både biträda andra myndigheter med detta och att självständigt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott och utreda och beivra vissa brottstyper i den maritima miljön. Myndigheten ska även delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Därutöver bedriver myndigheten under-

¹¹⁴ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024.

¹¹⁵ Tullverket, *Tullverkets svar på frågor från Utredningen om polisens beredskap* (Ju 2023:143), den 6 maj 2024, och SOU 2022:48 s. 260 f.

rättelseverksamhet och samordnar civila behov av sjöövervakning och förmedlar civil sjöinformation till berörda myndigheter.¹¹⁶

När det gäller gränskontroll är Kustbevakningen enligt utlänningslagen skyldig att, efter begäran om biträde, hjälpa Polismyndigheten i kontrollen av personer enligt gränskodexen. Kustbevakningen ska vidare medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.¹¹⁷ Myndigheten ska även medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet i fråga om inre utlänningskontroll genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid inre utlänningskontroll.¹¹⁸ Skyldigheten att medverka gäller dock endast i den utsträckning Kustbevakningen har tillräckliga resurser för att kunna utföra åtgärden.¹¹⁹

Kustbevakningens operativa medverkan i gränskontrollen består i huvudsak av gränsövervakning och kontrollåtgärder till sjöss och av sjötrafiken. Övervakningen bedrivs riskanalysbaserat och utförs fortlöpande med patrullering av fartyg, flygplan och fordon och via ledningscentralen med olika övervakningssystem samt inom ramen för myndighetens funktion som kontaktpunkt för sjöfarten när det gäller anmälningar enligt bl.a. föreskrifter om gränskontroll i fråga om personer, s.k. förhandsanmälningar från sjöfarten.¹²⁰ Förhandsanmälningarna innefattar förteckningar över besättning och passagerare på fartyg som ankommer till svensk hamn, uppgifter om av- och påmönstrande besättningsmän och annan för gränskontrollen betydelsefull information. Rapporterade uppgifter om personer ombord kontrolleras mot eventuella registreringar i bl.a. SIS. Kustbevakningen förmedlar i samband med kontrollen inhämtad relevant information till Polismyndigheten. Resultatet av kontrollen av förhandsanmälningarna tillsammans med övriga inhämtade upp-

¹¹⁶ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*.

¹¹⁷ 9 kap. 1 § utlänningslagen.

¹¹⁸ 9 kap. 9 § utlänningslagen.

¹¹⁹ Kustbevakningen, *Riktlinjer om Kustbevakningens operativa medverkan i gränsförvaltningen*, dnr 2019-3039.

¹²⁰ 7 § förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen. Uppdraget att vara kontaktpunkt för sjöfarten framgår även av 6 kap. 8 och 9 §§ utlänningsförordningen. Ett fartyg ska inför ett anlöp till svensk hamn rapportera uppgifter till svenska myndigheter om fartyget, dess rutt, last och de personer som vistas ombord. Fartygens rapporteringsskyldighet utgör en kompensatorisk åtgärd för de förenklade kontrollförfaranden som gäller för sjötrafiken enligt i bilaga VI.3 och bilaga VII gränskodexen. Rapporteringsskyldigheten är således bl.a. en förutsättning för att påmönstrade sjömän utan att genomgå in- och utresekontroll ska kunna gå i land och stanna inom området runt den hamn som deras fartyg anlöper eller i angränsande kommuner.

gifter ingår i underlaget för den riskbedömning som ligger till grund för fortsatta kontrollåtgärder: in- och utresekontroller, kontroller av vistelserätt eller kontroller ombord. Även brottsbekämpande åtgärder kan bli aktuella. Om det vid förhandsanmälningarna framkommer att av- eller påmönstring av besättningsmedlemmar ska ske, dvs. att en in- eller utresekontroll måste genomföras, genomför Polismyndigheten kontrollen. Kustbevakningen kan endast biträda Polismyndigheten i en sådan kontroll.¹²¹ Anledningen till det är att myndigheten saknar tillräckliga utbildningsmässiga och tekniska förutsättningar för att medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att på egen hand utföra, fullfölja och ansvara för fullständiga in- och utresekontroller.

I anslutning till gränsövervakningen av sjötrafiken har Kustbevakningen bemyndigande att besluta i fråga om tillstånd till in- och utresa med ett fartyg över en yttre gräns vid något annat ställe än ett gränsövergångsställe eller vid någon annan tidpunkt än under ställets öppettider. I de fall Kustbevakningen har gett ett sådant tillstånd ska Polismyndigheten underrättas. Kustbevakningen får även besluta om tillstånd för ett fartyg som kommer från utrikes ort och som anländer till en annan plats än ett gränsövergångsställe att fortsätta sin färd.¹²²

Kustbevakningen medverkar och biträder även efter begäran Tullverket som inte har några egna fartyg, flyg eller dykresurser. Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att utöva tullkontroll i sjötrafiken.¹²³ Det innebär att Kustbevakningen självständigt kan genomföra tullkontroll av sjötrafiken på sjöterritoriet. Kustbevakningen ska även bistå Tullverket, om det behövs för att verket ska kunna vidta en kontrollåtgärd.¹²⁴ Detta innebär att Kustbevakningen efter begäran om bistånd även kan vidta andra kontrollåtgärder t.ex. på land. När en kustbevakningstjänsteman medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet har han eller hon i princip samma befogenheter som en tulltjänsteman.¹²⁵ Se vidare avsnitt 9.8.3 om myndighetens befogenheter i kontrollverksamheten.

¹²¹ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

¹²² 6 kap. 1 § tredje stycket och 7 § utlänningsförordningen.

¹²³ 5 kap. 3 § första stycket tullbefogenhetsförordningen.

¹²⁴ 5 kap. 3 § andra stycket tullbefogenhetsförordningen.

¹²⁵ 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen.

Kustbevakningen är enligt förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning också en av de gränsförvaltande myndigheterna och medverkar i det operativa samarbetet för förvaltningen av de yttre gränserna med deltagande i bl.a. NCC och Eurosur. Genom det s.k. sjöövervakningsuppdraget¹²⁶ förser Kustbevakningen NCC med en övergripande maritim situationsbild genom det maritima sjöinformationssystemet Sjöbasis och bidrar på så sätt till den nationella lägesbilden avseende sjötrafiken. Samarbetet ska bedrivas riskanalysbaserat och Kustbevakningen ska kunna upptäcka och uppmärksamma Polismyndigheten på avvikelser.¹²⁷

Myndigheten deltar vidare regelbundet i insatser till havs som koordineras av Frontex. Under 2023 hade myndigheten 7 tjänstemän på plats, under tidigare år (2019–2022) har myndigheten haft mellan 5 och 15 tjänstemän som tjänstgjort på plats. Myndigheten har under ett antal år dessutom bidragit med personal till Frontex stående styrka.¹²⁸ Under 2024 bidrog Kustbevakningen med en s.k. linjetjänsteman till den stående styrkan.¹²⁹

Myndighetens organisation

Kustbevakningen är organiserad i en verksledning och sex avdelningar. Myndighetens lednings- och stödfunktioner finns huvudsakligen i Karlskrona, Göteborg, Stockholm och Nyköping (Skavsta). Den operativa verksamheten bedrivs längs hela Sveriges kust samt i Väneren, Vättern och Mälaren utifrån 20 kuststationer och en flygkuststation. Myndigheten har inte någon avdelad resurs enbart för operativ gränskontrollverksamhet.¹³⁰

Kustbevakningen leds av en generaldirektör. Det finns även bl.a. en överdirektör och ett insynsråd bestående av högst tio ledamöter. Under 2023 fanns totalt 919 anställda varav 512 anställda i kärnverksamheten (som utgörs av operativ personal vid kuststationerna, flygkuststationen och delar av ledningscentralen), 342 i ledning och stöd och 65 aspiranter under grundutbildning.¹³¹ Under

¹²⁶ 15 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen.

¹²⁷ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

¹²⁸ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

¹²⁹ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*.

¹³⁰ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

¹³¹ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

2024 fanns 994 anställda varav 522 i kärnverksamheten, 391 i ledning och stöd och 81 aspiranter under grundutbildning.¹³²

Kustbevakningen är beredskapsmyndighet i beredskapssektorerna Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och Ordning och säkerhet. När det gäller sjötransporter deltar myndigheten, även om det inte är författningsreglerat, också i beredskapssektorn Transport.¹³³

I händelse av krig får Försvarsmakten, med stöd av utnyttjandeförordningen, använda både personal och materiel ur Kustbevakningen inom det militära försvaret för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan myndigheterna. Regeringen får föreskriva att detta kan gälla även under höjd beredskap. De resurser som tas i anspråk från Kustbevakningen används och leds av Försvarsmakten och ingår då i Försvarsmaktens krigsorganisation. Detta innebär att Kustbevakningen under höjd beredskap och krig har uppgifter i både det civila och det militära försvaret. Befogenheterna som personalen har i egenskap av tjänstemän vid Kustbevakningen begränsas dock inte av att de utnyttjas av Försvarsmakten.¹³⁴ Det finns sedan 2020 en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen om de närmare förutsättningarna för utnyttjandet av Kustbevakningen inom Försvarsmakten.¹³⁵ Enligt överenskommelsen är det marinens organisation som Kustbevakningen ska förstärka. I överenskommelsen finns en närmare beskrivning av de uppgifter Kustbevakningen ska utföra. Vidare regleras översiktligt frågor om märkning, utbildning m.m. i överenskommelsen. Vilka resurser och vilken personal som ska användas av Försvarsmakten är dock fortfarande under diskussion mellan myndigheterna.¹³⁶ Se även avsnitt 5.12.1 om utnyttjande av Kustbevakningen av Försvarsmakten vid krig m.m.

¹³² Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*.

¹³³ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*.

¹³⁴ 1 § andra stycket utnyttjandeförordningen.

¹³⁵ Försvarsmakten, *Begäran om underlag Försvarsmakten – kompletterande frågor om gränsövervakning – svar*, den 3 maj 2024.

¹³⁶ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

Samverkan med andra myndigheter och aktörer

Kustbevakningen samverkar i mycket hög utsträckning med andra myndigheter. Det mest omfattande samarbetet avseende gränskontroll sker med Polismyndigheten.¹³⁷

Som vi tidigare nämnt i avsnitt 9.7.1 deltar Kustbevakningen för närvarande i bl.a. det tvååriga projektet Gränskontroll sjö tillsammans med Polismyndigheten.

Samverkan mellan Kustbevakningen och Tullverket avseende tullkontroll regleras som tidigare nämnts i en gemensam ramöverenskommelse. Myndigheterna stödjer varandra och samverkar genom informationsutbyte inom ramen för respektive myndighets uppdrag. Genom kontinuerligt informationsutbyte (bl.a. genom NCC) verkar myndigheterna för en gemensam maritim hot- och lägesbild. Myndigheterna ska även sträva efter att stödja varandra med särskild utrustning och förmåga såsom exempelvis CBRNE-utrustning, fiberoptik, skannerutrustning, sökhundar, fartyg, flygövervakning, dykeri, kontroll- och utbildningslokaler och övningsplatser. De ska även sträva efter att träffa en överenskommelse om åtkomst till varandras stödsystem.¹³⁸

Samverkan och samordning av den operativa verksamheten sker även inom ramen för myndighetens deltagande i den europeiska gräns- och kustbevakningen, se avsnitt 9.6.2.

9.7.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten har inte någon uppgift i den ordinarie gränskontrollen, utan myndighetens roll inom detta område utgörs normalt sett av bevakning av det svenska territoriet i fråga om kränkningar. Myndigheten kan då ingripa med stöd av IKFN-förordningen. Förordningen reglerar hur svenska myndigheter ska agera vid utländsk stats kränkning av svenskt territorium eller vid överträdelse av bestämmelserna i bl.a. tillträdesförordningen. Försvarsmaktens mandat att ingripa på området gränskontroll innan krig har utbrutit är dock

¹³⁷ Ds 2021:10 s. 70.

¹³⁸ Kustbevakningen, *Svar på begäran om underlag*, den 7 maj 2024.

mycket begränsat och framför allt kopplat till ingripanden i vissa fall mot statsaktörer.¹³⁹

Som vi beskrivit i avsnitt 2.6 organiseras Försvarsmakten i fredstid i en grundorganisation. I Försvarsmakten ingår även Hemvärnet. För den regionala territoriella ledningen har Sverige indelats i fyra militärregioner (nord, mitt, väst, syd) samt Gotland med stabsorter i Boden, Kungsängen, Skövde/Göteborg, Revingehed och Visby. Vid mobilisering övergår Försvarsmakten i stället till en krigsorganisation.

Enligt gränsövervakningslagen och anknyttande förordning är det tänkt att vara möjligt att organisera den samordnade gränsövervakningen i ett militärt förband, s.k. gränsövervakningsförband. Som tidigare nämnts finns sådana förband dock inte längre kvar i Försvarsmaktens krigsorganisation.¹⁴⁰

9.7.5 Länsstyrelserna

I Sverige finns 21 länsstyrelser som är statliga myndigheter med ansvar för den statliga förvaltningen i länet. Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet och är även beredskapsmyndigheter med ett särskilt ansvar för den regionala samordningen.

Det finns även en högre regional indelning i form av sex civilområden. För varje civilområde, som alltså omfattar samtliga länsstyrelser inom civilområdet, finns en länsstyrelse som är utsedd att vara civilområdesansvarig länsstyrelse. Den utsedda länsstyrelsen har ansvar för nödvändig samverkan mellan länsstyrelserna inom civilområdet. De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län.

Den civilområdesansvariga länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet. Inför höjd beredskap ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen bl.a. verka för att det civila försvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning och samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret på regional nivå.

¹³⁹ Utöver rätten till ingripanden mot statsfartyg och statsluftfartyg har Försvarsmakten vissa möjligheter att biträda andra myndigheter med viss tillsyn och kontroll av andra fartyg och luftfartyg (28–35 §§ IKFN-förordningen). Därutöver har myndigheten möjlighet att genomföra ingripanden mot utländsk militär personal och utländskt militärt fordon (10 och 12 §§).

¹⁴⁰ Försvarsmakten, *Begäran om underlag – svar*, den 21 februari 2024.

Den ska även verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Det ska den göra genom att bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna, samråda med Försvarsmakten, sammanställa en samlad lägesbild och hålla regeringen informerad samt samordna den civila delen av värdlandsstödet. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen också ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.

Om det råder krig och förbindelsen med regeringen bryts eller om den ”endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas” har den civilområdesansvariga länsstyrelsen mandat att besluta i vissa frågor som annars ankommer på regeringen. Om även förbindelsen med den civilområdesansvariga länsstyrelsen på motsvarande sätt rubbas har länsstyrelsen i det aktuella området samma mandat.¹⁴¹

Länsstyrelsen leds av en landshövding som regeringen utser. Vid länsstyrelsen ska även finnas ett länsråd eller länsöverdirektör. I län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig länsstyrelse är landshövdingen civilområdeschef och ska leda arbetet. Till sitt stöd har civilområdeschefen ett beredskapskansli.¹⁴²

Fram till 1992 skulle länsstyrelserna bl.a. leda polisväsendet och svara för allmän ordning och säkerhet, utöva transportreglering, leda landsvägs- och sjötransporter samt leda vägväsendet.¹⁴³

Länsstyrelsernas ansvar enligt gränsövervakningslagen har vi redogjort för i avsnitt 9.4.2–9.4.4. Som framgår där har verksamhet avseende samordnad gränsövervakning i krig inte varit prioriterad i något län under senare tid. I vissa län har verksamheten varit helt vilande, medan visst arbete och planering har utförts i andra. Under senare år har ett arbete med att revidera organisationsplaner påbörjats i flera län. I några län har ett mer omfattande arbete utförts, exempelvis i Norrbotten. Sammantaget kan konstateras att den verksamhet som bedrivits avseende samordnad gränsövervakning i krig m.m. hitills varit blygsam.¹⁴⁴

¹⁴¹ 13 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. samt 9 § förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

¹⁴² Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁴³ SOU 2021:25 s. 340.

¹⁴⁴ Länsstyrelsernas svar på utredningens skriftliga frågor om gränsövervakning, inkomna i april och maj 2024.

9.8 Myndigheternas befogenheter i ordinarie kontrollverksamhet m.m.

Efter att ha redogjort för myndigheternas övergripande uppdrag och ansvar på området för gränskontroll m.m. ger vi här en översikt över vilka kontrollbefogenheter myndigheterna har i sina respektive verksamheter.

9.8.1 Polismyndigheten

Vi har i avsnitt 3.5 redogjort för de allmänna bestämmelserna i polislagen (1984:387) som rör polisiära befogenheter. I rättegångsbalken (23 och 24 kap.) finns vidare bestämmelser som reglerar bl.a. Polismyndighetens befogenheter att använda olika tvångsmedel som t.ex. att gripa en misstänkt samt bestämmelser om rätten att inleda och bedriva förundersökningar.

Personalens befogenheter i Polismyndighetens gränskontrollverksamhet regleras utöver det huvudsakligen i gränskodexen och utlänningslagen. I 9 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om framför allt vilka befogenheter bl.a. en polisman har i samband med kontroll enligt gränskodexen. Det finns i samma kapitel också bestämmelser om inre utlänningskontroll. Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder vid sådana kontroller finns även i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Genom den lagen ges polisen utökade befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Bestämmelser om befogenhet att fatta beslut om avvisning, förvar och uppsikt av utlännings m.m. finns i 8 och 10 kap. utlänningslagen.

Vi redogör nedan för vissa av de centrala befogenheter som en polisman och annan personal vid myndigheten har i gränskontrollverksamheten och vilka befogenheter som Tullverket och Kustbevakningen har när de medverkar i Polismyndighetens gränskontrollverksamhet. Polismäns befogenheter när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet redovisas i avsnitt 9.8.2.

Befogenheter för polismän m.fl.

En polisman (och i vissa fall även annan personal) får

- kroppsvisitera och undersöka bagage m.m. i syfte att ta reda på utlänningens identitet och i vissa fall resväg och undersöka bagageutrymmen m.m. i syfte att förhindra inresa (gäller även bl.a. särskilt förordnade passkontrollanter) (9 kap. 2 § utlänningslagen),
- omhändertaga pass eller andra identitetshandlingar (9 kap. 4–5 §§ utlänningslagen),
- omhändertaga biljetter (9 kap. 6 § utlänningslagen),
- ta fingeravtryck och fotografi av en utlänning (gäller i vissa fall även bl.a. särskilt förordnade passkontrollanter) (9 kap. 8, 8 b–8 d och 8 f §§ utlänningslagen),
- hålla kvar en utlänning som vägrar stanna för utredning (9 kap. 11 § utlänningslagen),
- vid inre utlänningskontroll bl.a. begära överlämnande av pass m.m., inhämta uppgifter om utlänningens vistelse, ta med utlänningen för utredning (9 kap. 9 § utlänningslagen),
- kroppsvisitera och undersöka bagage m.m. i samband med eftersökning av pass m.m. vid inre utlänningskontroll (föremål som utlänningen har med sig får undersökas även av annan anställd vid myndigheten än polisman) (9 kap. 9 a § utlänningslagen),
- besluta om förvar och uppsikt av utlänning samt omhändertaga utlänning i avvaktan på beslut (omhändertagande kan enligt 10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen även göras av bl.a. särskilt förordnade passkontrollanter om de medverkar vid kontrollen) (10 kap. utlänningslagen), samt
- utöva vissa utökade befogenheter vid inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden (3–10 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

En särskilt förordnad passkontrollant får utöver det som angetts ovan hindra inresa för en utlänning som inte kan styrka sin rätt till inresa (6 kap. 4 § utlänningsförordningen).

Befogenheter för tulltjänstemän när de medverkar i Polismyndighetens gränskontrollverksamhet

En tulltjänsteman får

- kroppsvisitera och undersöka bagage m.m. i syfte att ta reda på utlänningens identitet och i vissa fall resväg och undersöka bagageutrymmen m.m. i syfte att förhindra inresa (9 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen),
- omhänderta en utlänning i avvaktan på beslut om förvar (10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen),
- ta fingeravtryck och fotografi av en utlänning (9 kap. 8 b–8 d och 8 f §§ utlänningslagen), samt
- hindra inresa för en utlänning som inte kan styrka sin rätt till inresa (6 kap. 4 § utlänningsförordningen).

Befogenheter för kustbevakningstjänstemän när de medverkar i Polismyndighetens gränskontrollverksamhet

En kustbevakningstjänsteman får

- kroppsvisitera och undersöka bagage m.m. i syfte att ta reda på utlänningens identitet och i vissa fall resväg och undersöka bagageutrymmen m.m. i syfte att förhindra inresa (9 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen),
- omhänderta pass eller andra identitetshandlingar för att vid inre utlänningskontroll klarlägga rätten att uppehålla sig här (9 kap. 4 a § utlänningslagen),
- ta fingeravtryck och fotografi av en utlänning (9 kap. 8 b–8 d, 8 f och 8 h §§ utlänningslagen),
- kroppsvisitera och undersöka bagage m.m. i samband med efterforskning av pass m.m. vid inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen (9 kap. 9 a § utlänningslagen),
- omhänderta en utlänning i avvaktan på beslut om förvar (10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen),

- utöva vissa utökade befogenheter vid inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden (3–7, 9 och 10 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden), och
- hindra inresa för en utlänning som inte kan styrka sin rätt till inresa (6 kap. 4 § utlänningsförordningen).

9.8.2 Tullverket

Inom ramen för uppdraget att kontrollera varuflödet till och från landet får Tullverket och dess tulltjänstemän genomföra olika typer av kontroller. Kontrollverksamheten syftar huvudsakligen till att kontrollera att lagstiftningen på de olika områdena följs, alltifrån regler om deklarationsskyldighet till olika straffbestämmelser.

Tullverkets och tulltjänstemännens befogenheter i kontrollverksamheten regleras huvudsakligen i tullkodexen och tullbefogenhetslagen.

Vi redogör nedan för vissa av de centrala befogenheter som en tulltjänsteman har i kontrollverksamheten och de befogenheter som Polismyndigheten och Kustbevakningen har när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Tulltjänstemäns befogenheter när de medverkar i Polismyndighetens in- och utresekontroller enligt utlänningslagen har vi redovisat i föregående avsnitt.

Allmänna befogenheter för tulltjänstemän

En tulltjänsteman får

- använda våld under vissa förutsättningar – i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt – i kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten, bl.a. om tjänstemannen möts med våld eller hot om våld (2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen),
- stoppa fordon eller annat transportmedel (2 kap. 4 § tullbefogenhetslagen),
- kroppsvisitera (2 kap. 5 och 6 §§ tullbefogenhetslagen), samt
- använda fängsel (2 kap. 7 § tullbefogenhetslagen).

*Vissa befogenheter för tulltjänstemän i kontrollverksamhet vid yttre gräns*¹⁴⁵

En tulltjänsteman får

- meddela förbud mot att under färd göra uppehåll respektive ankomma eller avgå med ett transportmedel (3 kap. 3 § tullbefogenhetslagen),
- meddela förbud mot att beträda, lämna eller lasta ett transportmedel vid införsel och utförsel (3 kap. 4 § tullbefogenhetslagen),
- tillfälligt ta hand om icke-unionsvaror om det behövs för tullövervakningen (3 kap. 7 § tullbefogenhetslagen),
- uppmana någon att stanna (3 kap. 8 och 9 §§ tullbefogenhetslagen),
- undersöka transportmedel, containrar, tullager, bagage m.m. (3 kap. 10 och 16 §§ tullbefogenhetslagen),
- tillfälligt ta hand om registreringsbevis och liknande handlingar (3 kap. 11 § tullbefogenhetslagen),
- tillfälligt stänga av områden (3 kap. 12 § tullbefogenhetslagen),
- preja och föra fartyg till en plats inom det svenska tullområdet (3 kap. 13 och 14 §§ tullbefogenhetslagen),
- uppehålla tåg och begära att luftfartyg hindras att avgå eller uppmanas att landa (3 kap. 15 § tullbefogenhetslagen),
- försälja och förstöra varor (3 kap. 18–20 §§ tullbefogenhetslagen),
- besluta om vissa förelägganden och viten (3 kap. 21–24 §§ tullbefogenhetslagen), samt
- vidta vissa åtgärder för att kontrollera kontanta medel (3 kap. 25–28 §§ tullbefogenhetslagen).

¹⁴⁵ Kontrollverksamhet vid yttre gräns rör in- eller utförsel av varor till eller från EU:s tullområde.

Vissa befogenheter för tulltjänstemän i kontrollverksamhet vid inre gräns¹⁴⁶

En tulltjänsteman får

- uppmana någon att stanna och att lämna uppgifter (4 kap. 2, 3 och 6 §§ tullbefogenhetslagen),
- undersöka transportmedel, containrar och bagage m.m. (4 kap. 4 § tullbefogenhetslagen),
- tillfälligt stänga av områden (4 kap. 5 § tullbefogenhetslagen),
- omhänderta varor m.m. (4 kap. 9–11 §§ tullbefogenhetslagen),
- försälja och förstöra varor (4 kap. 14 § tullbefogenhetslagen), samt
- besluta om föreläggande och vite (4 kap. 15 § tullbefogenhetslagen).

Vissa övriga befogenheter för tulltjänstemän i kontrollverksamhet m.m.

En tulltjänsteman får

- avvisa eller avlägsna personer från visst område eller utrymme, kroppsvisitera för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, undersöka samt tillfälligt kvarhålla och öppna paket, brev och liknande försändelser (6 kap. tullbefogenhetslagen), samt
- använda skjutvapen vid en nödvärnssituation och för uppgifter som regleras i gränsövervakningslagen (20 § förordningen [2016:1332] med instruktion för Tullverket samt Tullverkets föreskrifter om tulltjänstemäns bärande och användning av tjänstepistoler [TFS 2024:7]).

¹⁴⁶ Det rör in- eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom EU av varor som anges i 2 § inregränslagen.

Vissa befogenheter för tulltjänstemän i den direkta brottsbekämpningen

Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar brott enligt 8 kap. 1 och 2 §§ tullbefogenhetslagen. En tulltjänsteman får bl.a.

- inleda och bedriva förundersökning (8 kap. 3 och 4 §§ tullbefogenhetslagen),
- hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder (8 kap. 6 § tullbefogenhetslagen),
- omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och besluta om kroppsvisitation (8 kap. 7 § tullbefogenhetslagen),
- gripa en misstänkt för brott (8 kap. 8 § tullbefogenhetslagen),
- ta egendom i förvar och beslag (8 kap. 9 och 10 §§ tullbefogenhetslagen),
- genomföra biometrisk autentisering, avspärrning, husrannsakan, genomsökning på distans och annan undersökning (8 kap. 15–19 §§ tullbefogenhetslagen),
- besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning (8 kap. 20 och 21 §§ tullbefogenhetslagen), samt
- ta alkoholutandningsprov och göra ögonundersökning (8 kap. 22 § tullbefogenhetslagen).

Tulltjänstemäns befogenheter i den indirekta brottsbekämpningen

Tullverket har även befogenheter i den indirekta brottsbekämpningen genom att en tulltjänsteman enligt 8 kap. 25–27 §§ tullbefogenhetslagen får, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot ett brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning. Detta får ske under förutsättning att det sker i samband med Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet och om Polismyndigheten har godkänt att ingripandet görs. Vid ett sådant ingripande får bestämmelserna i 8 kap. 6 och 7 §§ tullbefogenhetslagen tillämpas (förhör och omhändertagande av elektronisk kommunikation). Ett ingripande enligt 8 kap. 25 § tullbefogenhetslagen får göras utan ett godkännande från Polismyndigheten om

väntan på godkännandet innebär en väsentlig olägenhet (8 kap. 26 § tullbefogenhetslagen). Vid ett sådant ingripande får även bestämmelserna i 8 kap. 8 och 10 §§ tullbefogenhetslagen (gripande och beslag) tillämpas.

Tullverket får också när en förundersökning inlett av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen lämna biträde till undersökningsledaren med utredningen om brottet (8 kap. 28 § tullbefogenhetslagen). Bestämmelsen är tillämplig även i den indirekta brottsbekämpningen. Av 8 kap. 30 § andra stycket tullbefogenhetslagen framgår vidare att en allmän åklagare har rätt att begära biträde av Tullverket eller en tulltjänsteman när en förundersökning leds av en allmän åklagare. Även dessa fall avser förundersökningar som ligger utanför Tullverkets direkta brottsbekämpning men det ska finnas en viss koppling till Tullverkets verksamhet.

Befogenheter för polismän och kustbevakningstjänstemän när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet

En polisman och en kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet har i fråga om vissa särskilt angivna åtgärder samma befogenheter som en tulltjänsteman har (6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen).¹⁴⁷ Polismän och kustbevakningstjänstemän får alltså utöva följande befogenheter i Tullverkets kontrollverksamhet:

- använda våld (2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen),
- stoppa fordon eller annat transportmedel (2 kap. 4 § tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns meddela förbud mot att under färd göra uppehåll respektive ankomma eller avgå med ett transportmedel (3 kap. 3 § tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns meddela förbud mot att beträda, lämna eller lasta ett transportmedel vid införsel och utförsel (3 kap. 4 § tullbefogenhetslagen),

¹⁴⁷ De befogenheter som även gäller polismän och kustbevakningstjänstemän finns i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§ och 4 kap. 2–7 §§ tullbefogenhetslagen. Polismyndigheten ska även medverka i Tullverkets kontrollverksamhet vid kontroll av punktskattepliktiga varor. En polisman har då även de befogenheter som framgår av 5 kap. 3–15 §§ tullbefogenhetslagen.

- i kontrollverksamhet vid yttre gräns uppmana någon att stanna (3 kap. 8 och 9 §§ tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns undersöka transportmedel containrar, tullager, bagage m.m. (3 kap. 10 och 16 §§ tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns tillfälligt ta hand om registreringsbevis och liknande handlingar (3 kap. 11 § tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns tillfälligt stänga av områden (3 kap. 12 § tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns preja och föra fartyg till en plats inom det svenska tullområdet (3 kap. 13 och 14 §§ tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns uppehålla tåg och begära att luftfartyg hindras att avgå eller uppmanas att landa (3 kap. 15 § tullbefogenhetslagen),
- i kontrollverksamhet vid yttre gräns vidta vissa åtgärder för att kontrollera kontanta medel (3 kap. 25–28 §§ tullbefogenhetslagen), samt
- i kontrollverksamhet vid inre gräns uppmana någon att stanna och att lämna uppgifter, undersöka transportmedel, containrar och bagage m.m. och tillfälligt stänga av områden (4 kap. 2–7 §§ tullbefogenhetslagen).

9.8.3 Kustbevakningen

Bestämmelser om Kustbevakningens befogenheter inom bl.a. områdena brottsbekämpning samt kontroll och tillsyn finns huvudsakligen samlade i kustbevakningslagen. Bestämmelser om befogenheter för kustbevakningstjänstemän finns även i bl.a. kustbevakningsförordningen (2019:83), utlänningslagen, utlänningsförordningen, tullbefogenhetslagen, tullbefogenhetsförordningen och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

De centrala befogenheter som en kustbevakningstjänsteman har i sin brottsbekämpande verksamhet och kontroll- och tillsynsverksamhet redovisas nedan. Kustbevakningstjänstemäns ytterligare befogenheter när de medverkar i Tullverkets och Polismyndighetens kontrollverksamheter har vi redovisat i avsnitt 9.8.1 respektive 9.8.2.

Befogenheter inom den brottsbekämpande verksamheten (medel för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande verksamheten)

En kustbevakningstjänsteman får

- preja, borda och föra fartyg till hamn (2 kap. 3 § kustbevakningslagen),
- i vissa fall använda våld under vissa förutsättningar – och i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt – i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten, bl.a. om tjänstemannen möts med våld eller hot om våld (2 kap. 4 § kustbevakningslagen),
- kroppsvisitera (2 kap. 5 § kustbevakningslagen), samt
- använda fängsel (2 kap. 6 § kustbevakningslagen).

Befogenheter i den direkta brottsbekämpningen

När det gäller brottsbekämpning har Kustbevakningen ett visst självständigt ansvar och har då rätt att självständigt ingripa och vidta en rad åtgärder (den direkta brottsbekämpningen). I huvudsak handlar det om sådana brott som har ett naturligt samband med myndighetens huvuduppdrag sjöövervakning. Det är sådana brott som rör vattenförorening och annan miljölagstiftning, sjötrafik och sjösäkerhet, skyddslagstiftning, jakt och fiske, fornminnen och vrak samt samtliga brott som har begåtts i Sveriges maritima zoner. Den direkta brottsbekämpningen omfattar även brott som rör tullagstiftning i inregränslagen, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m., och tullagen (3 kap. 2 § kustbevakningslagen). Polis-

myndigheten och åklagarväsendet har dock ett generellt och övergripande ansvar och har alltid rätt och skyldighet att ingripa mot och utreda alla typer av brott.

Kustbevakningen får i den direkta brottsbekämpningen självständigt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott, utreda och beivra brott (3 kap. 1 § kustbevakningslagen). En förundersökningsledare inom Kustbevakningen har samma befogenheter och skyldigheter enligt rättegångsbalken som andra förundersökningsledare som inte är åklagare har. Kustbevakningstjänstemän har också i vissa fall i hög grad samma befogenheter som polismän att vidta en rad utredningsåtgärder. Befogenheterna är bl.a. följande:

- inleda och i vissa fall bedriva förundersökning (3 kap. 3 § kustbevakningslagen),
- hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder, ta med någon till förhör och ta hand om elektronisk kommunikationsutrustning (3 kap. 4–6 §§ kustbevakningslagen),
- gripa en misstänkt, göra husrannsakan och göra en undersökning m.m. (3 kap. 7–9 b §§ kustbevakningslagen),
- ta föremål i beslag m.m. samt ta egendom i förvar (3 kap. 10–13 §§ kustbevakningslagen),
- besluta om avspärrning och förbud att flytta föremål (3 kap. 14 § kustbevakningslagen),
- kroppsvisitera och kroppsbesikta samt göra biometrisk autentisering (3 kap. 15 och 15 a §§ kustbevakningslagen), samt
- stoppa fartyg, fordon eller annat transportmedel (3 kap. 16 § kustbevakningslagen).

Befogenheter i den indirekta brottsbekämpningen

Även inom den indirekta brottsbekämpningen, som omfattar brott som inte ingår i den direkta brottsbekämpningen, och där en annan myndighet har huvudansvaret för brottsbekämpningen har Kustbevakningen vissa befogenheter. Det handlar om situationer när en förundersökning ännu inte har inletts men den huvudansvariga

myndigheten har ställt sig bakom Kustbevakningens ingripande och situationer där det pågår en förundersökning och förundersökningsledaren begär biträde med en viss åtgärd. Vissa av befogenheterna får även utövas om ett godkännande inte kan avvaktas (4 kap. 3 § kustbevakningslagen). En kustbevakningstjänsteman får

- hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder, ta med någon till förhör samt ta hand om elektronisk kommunikationsutrustning (4 kap. 2 § jämfört med 3 kap. 4–6 §§ kustbevakningslagen),
- gripa en misstänkt och ta föremål i beslag (4 kap. 3 § jämfört med 3 kap. 7 och 10 §§ kustbevakningslagen),
- biträda en förundersökningsledare och då vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt (4 kap. 4 § kustbevakningslagen), samt
- stoppa fartyg, fordon eller annat transportmedel (4 kap. 5 § jämfört med 3 kap. 16 § kustbevakningslagen).

Befogenheter i kontroll- och tillsynsverksamheten

En kustbevakningstjänsteman får

- preja, borda och föra fartyg till hamn om det uppenbart behövs för att genomföra åtgärden (6 kap. 1 § kustbevakningslagen), samt
- i vissa fall använda våld under vissa förutsättningar och i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (6 kap. 2 § jämfört med 2 kap. 4 § första stycket 1 och 3–6 och andra stycket kustbevakningslagen).

Härutöver har Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman rätt att vidta de åtgärder som följer av den författning som ligger till grund för kontrollen eller tillsynen (6 kap. 3 § kustbevakningslagen).

9.8.4 Försvarsmakten

Försvarsmaktens övergripande uppgift är att säkerställa landets försvar och övervaka och skydda vårt territorium. Huvudansvaret för kontrollen av personer och varor vilar som vi redogjort för på Polismyndigheten och Tullverket med biträde av Kustbevakningen. Försvarsmakten deltar inom ramen för sin uppgift att hävda rikets territorium i arbetet med att bevaka rikets gränser. Myndighetens roll på detta område består i första hand av att observera och rapportera eventuella olagligheter till behöriga myndigheter eftersom Försvarsmaktens befogenheter att ingripa i fredstid är relativt begränsade.

Befogenheter enligt IKFN-förordningen

Enligt 3 § IKFN-förordningen ska Försvarsmakten

1. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen,
2. skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav,
3. medverka vid tillsynen av vissa vattenområden som har beslutats vara skyddsobjekt,
4. medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium,
5. medverka vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon, och
6. i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i förordningen.

Försvarsmaktens befogenheter enligt IKFN-förordningen är främst inriktade på att kunna agera och ingripa mot statsaktörer (utländska statsfartyg och statsluftfartyg, utländsk militär personal etc.).

Utöver detta har Försvarsmakten vidare möjligheter att efter begäran stödja civila myndigheter med kontroller av handelsfartyg och civila luftfartyg (28–35 §§). Det handlar här om vissa befogenheter i fråga om kontroll av bl.a. fiske och sjöfarten (överträdelser av sjötrafikregler och utländska handelsfartygs överträdelser av skyddslagen).

Försvarsmakten har rätt att på svenskt territorium anropa, preja och under vissa förutsättningar visitera ett fartyg eller luftfartyg om det behövs för att kunna fastställa dess nationalitet eller ställning som statsfartyg eller statsluftfartyg (4 §). Ingridanden får även i särskilt angivna fall och under vissa förutsättningar ske med vapenmakt.

Befogenheter enligt skyddslagen

Som vi tidigare redogjort för i avsnitt 6.5 får även militär personal anlitas för bevakning av ett skyddsobjekt och har då vissa befogenheter. Vid bevakningen får den som bevakar

- uppmana en person att uppge vissa personuppgifter,
- utföra kroppsvisitation,
- undersöka fordon, fartyg och luftfartyg,
- ta föremål i beslag, och
- avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person.

En skyddsvakt har även samma befogenhet som en polisman har att gripa den som det finns skäl att an hålla för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott (10–17 §§ skyddslagen).

Lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Som framgått av kapitel 7 har Försvarsmakten i samband med att stöd lämnas enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen) getts utvidgade befogenheter att vidta vissa tvångs- och våldsåtgärder mot enskilda. Den som tillhör Försvarsmaktens personal och som uppfyller kraven i fråga om kvalifikationer m.m. har vid deltagandet i en stöd-

insats samma befogenheter som en polisman har enligt polislagen. Försvarsmaktens personal har då även samma befogenheter att enligt reglerna i rättegångsbalken i brådskande fall gripa en person även utan anhållningsbeslut om det finns skäl att anhålla personen.¹⁴⁸

9.8.5 Befogenheter utanför svenskt territorium

Svensk lagstiftning innehåller i jämförelse få bestämmelser om när svenska myndigheter får använda tvångsmedel och andra verkställande åtgärder utanför svenskt territorium.¹⁴⁹ När det gäller en stats användning av sådana åtgärder (s.k. exekutiv eller verkställande jurisdiktion) finns det vissa begränsningar i folkrätten. Enligt folkrätten är en stats verkställande jurisdiktion som huvudregel begränsad till den statens territorium och det är förbjudet med verkställighetsåtgärder på andra staters territorium.¹⁵⁰

Utanför det svenska territorialhavet finns Sveriges maritima zoner som består av kontinentalsockel, ekonomisk zon och angränsande zon.¹⁵¹ Kontroller som svenska myndigheter har rätt att göra på svenskt territorium inklusive territorialhavet kan de som utgångspunkt alltså inte göra i de maritima zonerna eller på fria havet. Enligt FN:s havsrättskonvention har kuststater emellertid rätt att i viss utsträckning utöva myndighetsutövning inom sina maritima zoner.

Sverige har inrättat en angränsande zon genom lagen (2017:1273) om Sveriges angränsande zon.¹⁵² Denna zon består av fyra åtskilda havsområden längs Västkusten, i Östersjön, i Bottenhavet och i Bottenviken. Lagen gör det möjligt för Sverige att inom denna zon fullt ut utnyttja de rättigheter som följer av FN:s havsrättskonventions art. 33 att förhindra eller bestraffa överträdelser av lagar och andra författningar som rör bl.a. tullar, skatter och inresa. En förutsättning är dock att överträdelserna skett på svenskt territorium (inklusive territorialhav) och samtliga åtgärder måste också rymmas inom havsrättens regelverk och vad som i övrigt följer av folk-

¹⁴⁸ 24 kap. 4 § första stycket RB jämfört med 5 § stödlagen.

¹⁴⁹ Kustbevakningslagen, lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och IKFN-förordningen är några exempel.

¹⁵⁰ Bäcklund, A. m.fl., *Brottsbalken En kommentar*, version 24, (JUNO) 2 kap. Kort om exekutiv jurisdiktion.

¹⁵¹ 5 § lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

¹⁵² Angränsande zon får sträcka sig högst 24 nautiska mil räknat från statens baslinjer.

rätten.¹⁵³ Syftet med lagen är att man vid behov ska kunna utvidga i första hand Kustbevakningens och Tullverkets rättsliga befogenheter till att gälla inom den angränsande zonen.¹⁵⁴ En sådan utvidgning har skett genom 1 kap. 3 a § kulturmiljölagen (1988:950) som anger att vissa bestämmelser i lagen om skydd mot utförsel av vissa kulturföremål m.m. ska tillämpas även inom den angränsande zonen.

Bestämmelser om kontinentalsockeln och den ekonomiska zonen finns i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Kustbevakningslagen gäller som huvudregel inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges maritima zoner (1 kap. 5 § kustbevakningslagen). I vissa fall får lagen tillämpas även på land eller utanför Sveriges maritima zoner. Lagen får då tillämpas bl.a. i den utsträckning som följer av ett författningsenligt uppdrag att biträda Polismyndigheten, Tullverket eller någon annan myndighet med en viss åtgärd (1 kap. 6 § första stycket kustbevakningslagen). Om den materiella lagstiftningen som Kustbevakningen har att följa inte gäller utanför svenskt territorium, som exempelvis utlänningslagen, har Kustbevakningen dock inte heller rätt att där använda de befogenheter som anges i kustbevakningslagen.

Det svenska tullområdet omfattar liksom utlänningslagen enbart svenskt territorium inklusive svenskt sjöterritorium, men däremot inte de maritima zonerna. Tullkontroll kan därför som huvudregel inte genomföras där, inte heller med stöd av kustbevakningslagen.

I sammanhanget kan dock nämnas att lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat ger regeringen möjlighet att, efter avtal med annan stat, föreskriva att bestämmelserna i lagen ska tillämpas för samarbete mellan staterna i fråga om tullkontroll och tullklarering av trafik (gränstullsamarbete). Enligt denna lag får det upprättas en särskild kontrollzon inom vilken gränstullsamarbetet ska bedrivas. Kontrollzonen får enligt lagen vara högst femton kilometer in i respektive land. Sverige har avtal om gränstullsamarbete med Norge, Danmark och Finland. Avtalet med Norge regleras i förordningen (2002:1054) om gränstullsamarbete med Norge. Liknande förordningar finns med Danmark (förordningen [2000:604] om gränstullsamarbete med Danmark) och Finland (förordningen [2000:3] om gränstullsamarbete med Finland). Inom kontrollzonen får tull-

¹⁵³ Prop. 2016/17:215 s. 566.

¹⁵⁴ Prop. 2016/17:215 s. 540 f.

tjänstemän från båda länderna utöva tulltjänst som omfattas av gränstillsamarbetet både för sin egen stats räkning och för den andra staten. Vid användningen av tvångsmedel får svensk tullpersonal inte överskrida de befogenheter som tullpersonal har enligt det andra landets bestämmelser. Enligt bilagan till överenskommelserna framgår emellertid att parterna i händelse av krig, krigsfara eller andra utomordentliga (eller särskilda internationella eller nationella) förhållanden kan sätta överenskommelsen helt eller delvis ur kraft. Möjligheten att agera utanför territoriet kan alltså upphöra i händelse av höjd beredskap m.m. och verksamhet enligt gränsövervakningslagen har undantagits helt från förordningarnas tillämpningsområden.

Försvarmakten har som vi i föregående avsnitt konstaterat befogenheter att på begäran biträda civila myndigheter inom den ekonomiska zonen vid tillsynen av utländskt fiske (3 § 5 IKFN-förordningen) samt bl.a. biträda med vissa åtgärder vid kontroll av sjöfart och fiske. I övrigt är Försvarmaktens befogenheter enligt IKFN-förordningen som regel begränsad till svenskt territorium eller svenskflaggade fartyg och luftfartyg.

9.9 Övervakning av gränser i våra nordiska grannländer

I Sverige, Finland, Norge och Danmark har övervakningen av gränser utformats på lite olika sätt där Finland är det land som avviker mest. I Finland vilar ansvaret för gränsbevakningen nämligen på en särskild gränsmyndighet som har en militär struktur. Övriga länder har det gemensamt att huvudansvaret för gränsövervakning och kontroll av persontrafiken vilar på polisen. Länderna skiljer sig dock åt när det gäller i vilken utsträckning försvaret har tilldelats gränsbevakningsuppgifter.

9.9.1 Norge

I Norge har polismyndigheten (Politiet) ansvar för den civila gränsövervakningen, dvs. kontroll av migration och bekämpning av gränsöverskridande kriminalitet, som regleras i grenseloven¹⁵⁵ och grenseforskriften¹⁵⁶. Grenseloven är som utgångspunkt även tillämplig i krig men reglerar inte militära uppgifter.

Den norska försvarsmakten (Forsvaret) utför gränsövervakning enligt grenseloven vid den norsk-ryska landgränsen¹⁵⁷, men då under polisens ansvar och ledning. Försvaret, som alltså har civila uppgifter när det gäller gränsövervakning, har i samband med det vissa polisiära befogenheter. Hela den norska kusten utanför territorialvattnet är yttre Schengengräns. Övervakning av sjögränsen utförs av försvarsmakten och kustbevakningen (Kystvakten) för polismyndighetens räkning. Utöver de civila gränsövervakningsuppgifter som försvarsmakten utför för polisen utför försvarsmakten även övervakning och beredskap i militärt syfte.

Kustbevakningen är en del av det militära försvaret men utför i fredstid en rad andra uppgifter som t.ex. fiskeri- och miljötillsyn, tullövervakning och andra tillsynsuppgifter.¹⁵⁸ Kustbevakningen har inte några direkta gränsförvaltningsuppgifter men bidrar på den maritima sidan som nationell samordningsmyndighet för fartygsrapportering och havsövervakning. Kustbevakningens närvaro längs kusten och i havsområdena utgör en viktig resurs för polisen.

Tullverket (Tolletaten) ska bistå polismyndigheten med genomförande av in- och utresekontroller enligt grenseloven. Tullverket har i samband med det samma befogenheter som polisen har.

I Norge finns inte någon särskild reglering av hur civil eller militär gränsövervakning ska organiseras vid höjd beredskap och krig. Polisdistrikt och särskilda organ som är underställda Politidirektoratet upprätthåller sin civila status också under väpnad konflikt. Det pågår dock för närvarande ett arbete kring frågan om polismäns ställning i krig, vilket vi redogjort för i avsnitt 5.7.1.

¹⁵⁵ Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer.

¹⁵⁶ Forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer.

¹⁵⁷ Norge är enligt både Schengenregelverket och gränsregimavtalen med Ryssland rättsligt förpliktat att övervaka den norsk-ryska riksgränsen för att förhindra olaglig gränspassage.

¹⁵⁸ Lov om Kystvakten.

9.9.2 Finland

Finland har en särskild civil gränsmyndighet, Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är en del av inrikesministeriet som har det centrala ansvaret för upprätthållandet av den inre säkerheten. Vid ministeriet finns bl.a., förutom gränsbevakningsavdelningen till vilken Gränsbevakningsväsendet hör, även polisavdelningen, räddningsavdelningen och migrationsavdelningen.

Gränsbevakningsväsendet leds av en chef under vilken staben för Gränsbevakningsväsendet lyder. Denna stab utgör inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Ansvaret för genomförandet av Gränsbevakningsväsendets uppgifter ligger på sex gräns- och sjöbevakningssektioner (som är regionala gränsbevakningsmyndigheter) samt Gräns- och sjöbevakningsskolan och Bevakningsflygdivisionen. Dessa förvaltningsenheter lyder under staben.

Gränsbevakningsväsendet har till uppgift att upprätthålla gräns-säkerheten och samarbetar bl.a. med andra myndigheter för att uppnå detta. De huvudsakliga uppgifterna är gränsövervakning vid landgränserna (framför allt vid den yttre gränsen mot Ryssland) och på havsområdet, gränskontroller av persontrafiken samt räddningsverksamhet. Gränsbevakningsväsendet ansvarar också för och leder sjöräddningsverksamheten. Myndigheten utför även polis- och tulluppgifter samt utför vissa tillsynsuppgifter i samarbete med andra myndigheter. En av kärnverksamheterna är brottsbekämpning. Gränsbevakningsväsendet ansvarar vidare för samarbetet med Frontex och sköter det internationella samarbete som myndighetens uppgifter omfattar. Gränsbevakningsväsendet deltar även i det militära försvaret och är militärt organiserat och utbildar cirka 340 värnpliktiga om året. Gränstrupperna omfattar drygt 10 000 personer. Om försvarsberedskapen kräver det kan gränstrupperna eller delar av dem anslutas till försvarsmakten genom förordning av presidenten.

Gränsbevakningsväsendet är en av Finlands territorialövervakningsmyndigheter med ansvar för övervakningen av Finlands territoriella integritet (territorialövervakningen). Verksamheten bedrivs i syfte att förhindra eller avvärja territoriekränkningar. Övriga territorialövervakningsmyndigheter är militär-, polis- och tullmyndigheterna. Transport- och kommunikationsverket är territorialövervakningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde.

Territorialövervakningsmyndigheternas verksamhet leds och samordnas som huvudregel av Försvarsministeriet.

Militärmyndigheterna svarar för verkställandet av territorialövervakningen och för samarbetet mellan territorialövervakningsmyndigheterna. Gränsbevakningsväsendet ansvarar för territorialövervakningen vid rikets gränser och på andra platser där det är motiverat samt på havsområdet och inom Finlands ekonomiska zon. De övriga territorialövervakningsmyndigheterna deltar i territorialövervakningen i samband med sina egentliga uppgifter.

Vid höjd beredskap och i krig har myndigheterna kvar sina uppgifter enligt lag som också anger hur ledningsansvaret ska ordnas vid olika uppdrag. Den behöriga myndigheten leder den operativa verksamheten, vidtar åtgärder i anslutning till hanteringen av störningssituationen, ansvarar för kommunikation och informerar om situationen i enlighet med överenskomna rutiner. Övriga myndigheter samt statliga och kommunala inrättningar deltar i samarbetet i den omfattning som krävs. Vidare finns i beredskapslagen (1552/2011) särskilda bestämmelser om myndigheters befogenheter under undantagsförhållanden.¹⁵⁹

9.9.3 Danmark

I Danmark har polismyndigheten (Politi), i likhet med Sverige och Norge, huvudansvaret för gränsövervakning och gränskontroll av personer. Danmark har däremot inga yttre Schengengränser (landgränser) och ingen myndighet för kustbevakning. Försvaret (Forsvaret) bistår polisen, under polisens ledning, med övervakning till sjöss samt med luft- och sjöfartyg som plattformar för polisens operationer.¹⁶⁰

Danmarks försvar har alltså i likhet med Norges civila uppgifter när det gäller gränsbevakning. Gränsbevakning till sjöss sköts av den danska flottan, Sjövärnets operativa kommando (Søværnets

¹⁵⁹ Finska inrikesministeriets svar på utredningens frågor den 30 maj 2024, FOI, underlagsrapport *Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna*, december 2009, Inrikesministeriets webbplats (<https://intermin.fi/sv/ministeriet>) besökt 2024-05-30, lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005), gränsbevakningslagen (578/2005) och territorialövervakningslagen (755/2000).

¹⁶⁰ Norska Justis- og beredskapsdepartementets proposisjon *Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)*, prop. 161 L (2016–2017) s. 17.

Operative Kommando, SOK). SOK har även flera civila uppdrag avseende operativ övervakning och kontroll.¹⁶¹

9.10 Utredningens överväganden kring ett nytt system

9.10.1 Ett otidsenligt system som behöver moderniseras

Utredningens bedömning: Det är uppenbart att nuvarande regelverk om gränsövervakningen i krig m.m. inte längre är ändamålsenligt utan behöver moderniseras.

Att stora förändringar har skett i omvärlden och att nuvarande lag som trädde i kraft i slutet av sjuttioalet har blivit otidsenlig är ingen överdrift. Gränsövervakningslagen är utformad utifrån en annan hotbild, ett mer traditionellt, statiskt gränsförsvar och ett försvar som hade tillgång till, i dagens mått mätt, mycket stora personella resurser och ett stort antal militära förband. Delar av det som förutsattes finnas inom försvaret när lagen infördes, t.ex. militära gränsövervakningsförband som utformats för att kunna lösa gränsövervakningsuppgifter, finns inte längre i Försvarsmaktens krigsorganisation. Vidare framstår valet av länsstyrelsen som samordningsansvarig myndighet som mer ändamålsenligt tidigare då länsstyrelsen till skillnad från i dag var högsta polismyndighet i länet.

En grundläggande förutsättning som förändrats sedan gränsövervakningslagen infördes är att Sverige nu är medlem i EU och deltar i Schengensamarbetet. Det har sedan dess skett en kraftfull ökning av personers och varors rörlighet över gränserna liksom den gränsöverskridande brottsligheten. Det kommer även successivt nya och förändrade regelverk på EU-nivå som i hög utsträckning styr gränskontrollverksamheterna. Dessa styrande regelverk, som gäller i såväl fred som krig, har blivit alltmer omfattande och komplexa och ställer höga krav på genomförandet i fråga om bl.a. utbildning, kompetens, tillgång till specifik utrustning och åtkomst till olika it-system.

¹⁶¹ FOI, underlagsrapport *Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna*, december 2009, s. 3 och 41.

Det har även skett stora organisationsförändringar i de nu ansvariga myndigheterna som tidigare var uppdelade i flera regionala myndigheter men som nu har blivit nationella myndigheter. Även om berörda myndigheter också i dag har en regional närvaro så skiljer den sig åt markant mellan myndigheterna liksom hur deras interna regionala indelningar ser ut. Samarbetet – både det nationella och det internationella – mellan myndigheterna sinsemellan och med andra aktörer har också ökat och blivit mer långtgående.

Ytterligare en relevant och väsentlig förändring är Sveriges nya civila beredskapssystem med beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter och civilområden där samtliga länsstyrelser är beredskapsmyndigheter och sex utpekade länsstyrelser har civilområdesansvar.

En annan mycket viktig förändring för hotbilden mot Sverige är Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina som för lång tid framåt och i grunden försämrat det säkerhetspolitiska läget för Europa, Sverige och närområdet. Samtidigt ökar Sveriges Natomedlemskap säkerheten för Sverige och stärker Nato som helhet.¹⁶² Enligt Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) innebär Sveriges geografiska läge att svenskt territorium är av stor militärstrategisk betydelse vid en militär konfrontation mellan Ryssland och Nato, men att Sveriges säkerhet dock har stärkts och att hotet från ett väpnat angrepp enskilt riktat mot Sverige har minskat efter inträdet i Nato.¹⁶³ Medlemskapet får även fundamentala följder för betydelsen av ”gräns” eftersom det vid krigstillstånd inte bara är nationsgränsen som ska försvaras utan även allierades territorier. Det leder i och med vårt lands geografiska läge till en fokusförskjutning från våra nationsgränser till de gränser som finns i andra allierade ”frontstater”. En mark- eller kustinvasion framstår enligt utredningen i dag alltså inte som det primära hotet mot Sverige.

Många av de omvärldsförändringar och ändrade förutsättningar i övrigt som nämnts ovan har tidigare lett till slutsatsen att det finns behov av att reformera nuvarande system. Både i Gränsövervakningsutredningen (SOU 2002:4) och i Försvarsdepartementets promemoria från 2009 gjordes bedömningen att lagen borde ändras. Inget av förslagen ledde dock till förändrad lagstiftning, men frågan har

¹⁶² Försvarsberedningen, slutrapport *Stärket försvarsförmåga Sverige som allierad*, Ds 2024:6, s. 15 och 26 f.

¹⁶³ Must, *Årsöversikt 2024*.

nu återigen aktualiserats. I den försvarspolitiska propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*¹⁶⁴ uttalade regeringen att myndigheterna behöver goda förutsättningar att fullgöra sina uppgifter även vid krig och krigsfara. Regeringen konstaterade emellertid att flera av de utgångspunkter som låg till grund för tidigare bedömningar och förslag har ändrats.

9.10.2 De civila gränskontrollverksamheterna behöver stärkas

Utredningens bedömning: För att de samlade resurserna inom de civila gränskontrollverksamheterna ska ha förutsättningar att användas på ett så effektivt sätt som möjligt i ansträngda lägen behöver verksamheterna anpassas och stärkas för att möta nya krav.

Förmågan att kontrollera och reglera flödet av personer och varor över Sveriges gränser är en samhällsfunktion som är nödvändig för vår grundläggande säkerhet. Den har betydelse för vår förmåga att upptäcka hot mot landet och för vår försvarsberedskap. Denna funktion måste upprätthållas och säkerställas i såväl fred som krig. Behovet finns hela tiden men ökar givetvis i takt med att hotnivån höjs.

I dag finns emellertid enligt utredningen inte längre samma behov av rikstäckande närvaro vid gränsen för att kunna bekämpa fiendesoldater vid en överraskande invasion med marktrupp. Det förhållandet att Sverige i och med inträdet i Nato i hög utsträckning blir ett logistikområde eller transitland kan också antas reducera risken för fientliga aktiviteter vid våra gränser. Däremot bör man utgå från att planering och förberedelser som syftar till att bl.a. lamslå vår centrala statsledning kan komma att äga rum. Sveriges deltagande i Natosamarbetet kan samtidigt också öka risken för sabotage och underrättelseinhämtning på svenskt territorium.

Att upptäcka och bekämpa sådana tidiga förberedelser och fientliga aktiviteter är även fortsättningsvis en viktig uppgift för totalförsvaret och gränskontrollverksamheterna. När det gäller övervakningen av vad som passerar Sveriges gränser kan det emellertid sägas ha skett en förskjutning på så sätt att tonvikten i dag inte

¹⁶⁴ Prop. 2020/21:30.

längre ligger på den militära förmågans behov av förstärkning utan snarare på behovet att säkerställa att de civila verksamheterna rörande gränskontroll är välfungerande och effektiva även i ansträngda lägen. Detta understryks av att inre och yttre säkerhet i dag går alltmär in i varandra. Exempelvis har den organiserade brottsligheten på senare tid blivit grövre och utnyttjas av främmande makt som proxy. I till synes legala person- och varuflöden kan antagonister dölja spioneri- och sabotageverksamhet.

En viktig utgångspunkt är att personers och varors rörlighet över gränserna inte upphör i kris eller krig, utan person- och varutransporter behöver av olika anledningar kunna fortgå. Exempelvis är Sverige ett importberoende land som kommer att ha ett fortsatt behov av handel med utlandet. Vidare har numera många personer bostad, sysselsättning eller familj i ett annat land och har därför behov av att återkommande passera gränsen. Att få dessa flöden att fungera på ett smidigt men säkert sätt även i krissituationer är en stor utmaning. Natosamarbetet ställer också krav på smidiga och väl fungerande gränsövergångar för att allierade parters militära förband ska kunna förflyttas över vårt territorium. När flödena är stora försvårar det myndigheternas kontroll och övervakning och belastar tillgängliga resurser.

I händelse av krig kan även nya uppgifter tillkomma som ytterligare belastar gränskontrollverksamheterna. Det rör sig exempelvis om kontroll vid utresa av personer som inte får lämna landet, kontroll av varor som omfattas av sanktioner eller som ska ransoneras och tullhantering av militära transporter. För Tullverket kan utgående trafik och export komma att bli betungande då krigshandelslagen (1964:19) måste hanteras vilket kan leda till att fler varor behöver kontrolleras. Detta kan bli särskilt tydligt i ett långvarigt s.k. utnötningskrig.

Faktorer som kan ha betydelse för övervakningen av våra gränser och gränskontrollverksamheterna i krissituationer är otaliga men kan också, beroende på krisens eller konfliktens natur och dynamik, förändras över tid och utifrån var på hotskalan man befinner sig. Exempelvis skulle reseströmmarna till och från landet i ett tidigt skede av en konflikt kunna komma att minska och med dem även behovet av in- och utresekontroller, men däremot öka ju längre konflikten pågår. Vidare kan gränsövergångsställen komma att stängas och nya platser för gränspassage uppstå. Trafikströmmarna

kan snabbt förändras eller upphöra helt i vissa områden och situationer med stora flöden av skyddssökande kan uppstå vid gränserna.

Även om myndigheterna ska ha en planering för och kunna hantera olika oförutsedda händelser och scenarion kan gränskontrollverksamheterna komma att bli mycket ansträngda. Det finns också flera exempel i närtid på att bevakningen av gränserna kan bli betydande i krissituationer. Covid-19-pandemin och migrationskrisen 2015 är två sådana exempel. Samtidigt kan det förväntas att myndigheternas personalresurser är än mer begränsade i krig och trycket på övriga verksamheter stort. Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har bedömt att personalbehoven inom sektorn Ordning och säkerhet kommer att öka i fråga om bl.a. kontroll och övervakning av Sveriges gränser, men har konstaterat att myndigheterna bedömer att behovet i stor utsträckning kan tillgodoses genom befintlig personal och omdisponering av personal.¹⁶⁵ Sveriges geografiskt stora yta kan vidare medföra att rätt resurser inte alltid kan finnas på rätt plats. Polismyndigheten och Tullverket saknar redan i dag adekvat förmåga till sjöss och stora delar av landets gränser saknar myndighetstäckning. Det kan även förutsättas att en del av myndigheternas personal är värnpliktiga med krigsplacering hos Försvarsmakten. I och med att allt fler av de svenska medborgare som i framtiden kommer att ha gjort värnplikt kan söka sig till arbeten inom exempelvis Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen kommer sannolikt en större andel av myndigheternas personal än i dag att kunna tas i anspråk av Försvarsmakten vid krig. Detta påverkar naturligtvis myndigheternas personalresurser negativt. Kustbevakningen är en myndighet som redan i dag har knappa resurser men som förväntas bedriva gränsövervakning längs hela Sveriges kust. Därtill kommer att myndigheten kan tas i anspråk av Försvarsmakten med stöd av utnyttjandeförordningen.

För att de samlade resurserna inom gränskontrollverksamheterna ska ha förutsättningar att användas på ett så effektivt sätt som möjligt i ansträngda lägen bedömer utredningen att det finns behov av att på något sätt stärka gränskontrollverksamheterna.

¹⁶⁵ SOU 2025:6 s. 441 f.

9.10.3 Myndigheter som bör ingå i ett framtida system

Utredningens bedömningar: Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten bör ingå i ett framtida gränsövervakningssystem. Även länsstyrelserna bör ingå men inte ha en lika central roll som i dag.

Den samordnade gränsövervakningen består i dag av en mycket fragmentiserad organisation med 21 samordningsansvariga länsstyrelser och fyra andra statliga myndigheter. Myndigheternas förutsättningar att bedriva gränskontrollverksamhet skiljer sig vitt åt i fråga om förutsättningar, uppdrag, organisation, resurser, befogenheter m.m. Den geografiska diskrepansen mellan myndigheternas regionala närvaro är tydlig, framför allt i förhållande till den nya beredskapsstrukturen och civilområdena.

När det gäller frågan om vilka myndigheter som bör ha en roll i ett framtida system bedömer utredningen att *Polismyndigheten* och *Tullverket*, i egenskap av huvudansvariga för de civila gränskontrollverksamheterna, är självklara val. Även *Kustbevakningen* som delvis också medverkar i denna gränskontrollverksamhet och som har ansvar för förhandsanmälningarna bör ingå. Frågan om hur Kustbevakningen ska involveras kompliceras dock av de skyldigheter Kustbevakningen har gentemot Försvarsmakten till följd av utnyttjandeförordningen. Kustbevakningens resurser är i utgångsläget mycket begränsade och det är oklart hur stora resurser som återstår efter ett eventuellt ianspråktagande av myndigheten från Försvarsmaktens sida. Samtidigt är Kustbevakningen den enda myndighet som har kapacitet att bedriva gränsövervakning till sjöss och myndigheten är en nödvändig aktör för att gränskontrollverksamheterna ska kunna stärkas. Utredningen anser därför att även Kustbevakningen som utgångspunkt bör ha en roll i det nya systemet. Svaret på frågan om vilka övriga myndigheter som också bör ingå är däremot inte lika givet.

Försvarsmakten tillhör de myndigheter som i dag har ett ansvar enligt nuvarande gränsövervakningslag. Myndigheten hade tidigare en central roll i den samordnade gränsövervakningen men har i praktiken i dag varken organisation eller resurser som korresponderar med nuvarande system. Vi har tidigare gjort bedömningen att det i första hand inte är den militära förmågan som behöver stärkas

vid våra gränser utan de civila gränskontrollverksamheterna. Mot bakgrund av det och med hänsyn till myndighetens starkt begränsade resurser har vi övervägt att låta Försvarsmakten stå utanför. Det kan även finnas en fördel med att kontaktytorna mellan Försvarsmaktens militära personal, som är kombattanter i en väpnad konflikt, och civil personal minskas.

I ett totalförsvarsperspektiv är det dock viktigt att glapp inte uppstår i skiljelinjen mellan militär och civil verksamhet. Med utgångspunkt i att det är de civila gränskontrollverksamheterna som primärt behöver stärkas bör Försvarsmakten i undantagsfall kunna stödja de civila myndigheterna med vissa begränsade uppgifter i den mån Försvarsmakten har utrymme för det. Detta skulle kunna ske i områden där övriga myndigheters täckningsgrad är låg eller där civil personal inte har hunnit infinna sig men Försvarsmakten redan råkar finnas på plats. Värdet av Försvarsmaktens deltagande är tydligast på platser utanför de ordinarie gränsövergångsställena där verksamheten i stor utsträckning är hot- och underrättelsestyrd och kräver hög rörlighet och snabbhet.

En nackdel med att integrera militär och civil verksamhet är dock att militär personal som är kombattanter i krig då kan komma att arbeta vid sidan av civil personal med de risker det innebär för civila och civil verksamhet. (Som vi kommer att redogöra för har vi gjort bedömningen att ansvariga gränskontrollmyndigheters personal bör ha civil status, se avsnitt 9.11.10.) Civila och civila lokaler, materiel m.m. som befinner sig i närheten kan råka illa ut i folkrättsligt legitima anfall mot militära mål i dess närhet. I det förslag som vi lägger fram och redovisar i avsnitt 9.11.8 begränsas dock Försvarsmaktens befogenheter att ingripa mot brott till interimistiska åtgärder innan behörig gränskontrollpersonal är på plats. På så sätt kan kontaktytorna mellan militär och civil personal hållas relativt begränsade. Möjligheten för Försvarsmakten att medverka i kontrollverksamheterna (se avsnitt 9.11.7) är även den tänkt att endast utnyttjas i undantagsfall och kontrollbefogenheterna för Försvarsmaktens personal får bara utövas om det är "lämpligt". Vi anser att riskerna med att militär personal utför sådana begränsade uppgifter inte framstår som så stora att de bör stå i vägen för Försvarsmaktens medverkan. Försvarsmakten har framför allt en mycket viktig funktion att fylla genom den militära underrättelsetjänsten

och förmågan att analysera det säkerhetspolitiska läget. Försvarsmakten bör även av denna anledning ingå i ett framtida system.

Länsstyrelserna ansvarar i dag för operativ ledning inom den samordnade gränsövervakningen trots att de inte har något operativt ansvar i de ordinarie gränskontrollverksamheterna. Detta rimmar illa med ansvarsprincipen och talar starkt mot att de bör ha ett övergripande ansvar i ett nytt system. Många länsstyrelser ger också i sina svar till oss uttryck för att detta medför utmaningar för dem och att regelverket snarare bör bygga på ansvars- och likhetsprinciperna. Länsstyrelserna har även i en hemställan till regeringen påtalat behovet av att se över vilken roll de ska ha i gränsövervakningslagen.¹⁶⁶ Något som dock också lyfts fram av länsstyrelserna är det förhållandet att de är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och har ett geografiskt områdesansvar som bör beaktas. De ansvarar för att det civila försvaret och krishanteringen anpassas till de behov som finns inom sina respektive geografiska ansvarsområden och att de aktörer som finns där uppträder samordnat och effektivt. Länsstyrelserna behöver därför ha en god insyn i verksamheten. Vidare har de även både erfarenhet och kompetens i fråga om samverkan och samordning mellan många olika aktörer och har redan etablerade samverkanskanaler och nätverk. För att säkerställa att de samlade gränskontrollresurserna används så effektivt som möjligt i ett totalförsvarsperspektiv och få in ett regionalt och tvärssektoriellt perspektiv bör därför länsstyrelserna ha en fortsatt roll i systemet, även om det inte längre finns skäl för att de ska ha den centrala roll de har i dag.

Till skillnad från ovan nämnda myndigheter har *Säkerhetspolisen* i dag inte något ansvar enligt nuvarande gränsövervakningslag och har inte heller något specifikt ansvar för gränskontrollverksamhet. Eftersom verksamheten även i ett nytt system kan förväntas vara i stor utsträckning underrättelsestyrd och då beredskapen att möta eventuella hot måste vara hög är en tidig och nära samverkan och underrättelseutbyte mellan myndigheterna särskilt viktigt. Säkerhetspolisen har redan i dag, inom sitt ordinarie brottsbekämpande uppdrag, samverkan och informationsdelning med de huvudansvariga gränskontrollmyndigheterna. I ett försämrat säkerhetsläge skulle denna samverkan inte minska utan snarare intensifieras. En författningsreglerad samverkan skulle enligt Säkerhetspolisen riskera

¹⁶⁶ Länsstyrelserna, *Hemställan: Översyn av beredskapslagstiftningen*, den 27 juni 2024.

att påverka myndighetens operativa inriktning och kunna få konsekvenser för möjligheterna att prioritera andra områden. Mot bakgrund av den samverkan som finns redan i dag anser utredningen att skälen för att särskilt reglera samverkan för Säkerhetspolisens del inte är tillräckligt starka. Även om Säkerhetspolisen inte blir en formellt samverkansskyldig myndighet enligt den föreslagna lagen vilar naturligtvis ett ansvar på myndigheten att samverka med berörda myndigheter inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Utredningen har vidare övervägt om det finns andra myndigheter som exempelvis *Migrationsverket*, *Sjöfartsverket* och *Trafikverket* som även de bör ingå. När det gäller Migrationsverket har myndigheten en nära anknytning till Polismyndighetens gränskontrollverksamhet och har, som vi redogjort för i avsnitt 9.7.1, möjlighet att enligt utlänningslagen bistå Polismyndigheten i gränskontrollen efter överenskommelse. (Något behov av en sådan överenskommelse har dock hittills inte identifierats av myndigheterna.) Migrationsverkets personal har dock inte några befogenheter att utöva sådana tvångsåtgärder som polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän har. Vidare är Migrationsverket en nationell gränsförvaltande myndighet och deltar som adjungerad myndighet i beredskapssektorn Ordning och säkerhet inom vilken gränskontroll och skydd av Sveriges gränser rymms. Myndighetens personal besitter en stor kompetens inom bl.a. utlänningsrätt och har uppgifter och förmågor som skulle kunna vara intressanta i samverkan enligt den föreslagna lagen, bl.a. i fråga om att kontrollera id-handlingar, utlänningars status och resor till och från Sverige samt kunskap om befolkningsrörelser.

Den samverkan som sker mellan Polismyndigheten och Migrationsverket i dag sker främst i fråga om verkställigheter av personer som behöver verkställas med tvång. Behovet av samverkan kan dock förväntas öka i och med den EU-rättsliga utvecklingen. Den s.k. screeningförordningen som kommer att införas inom ramen för EU:s migrations- och asylpakt (se avsnitt 9.6.1) kommer t.ex. sannolikt att påverka detta. Även om det ännu inte är klart vilken eller vilka myndigheter som kommer att få det formella ansvaret för genomförandet av screeningförordningen kan man anta att Polismyndigheten och/eller Migrationsverket kommer att utpekas. Samverkan kring screeningen och förfarandena i samband med detta kommer då högst troligt behöva ske mellan myndigheterna.

Det är dock svårt att i dag bedöma hur detta ansvar och samverkan mellan myndigheterna kommer att utformas och om denna samverkan behöver säkerställas genom att Migrationsverket ges ett formellt ansvar enligt den nu förslagna lagen eller om behovet av samverkan lika gärna kan omhändertas inom ramen för de ordinarie strukturerna.

Mot bakgrund av dessa oklarheter kring Migrationsverkets roll med anledning av screeningförfordningen och att myndigheten inte har en lika tydlig operativ roll i gränskontrollverksamheterna som polis, tull och kustbevakning, har utredningen gjort bedömningen att det i nuläget saknas tillräckliga skäl för att föreslå att Migrationsverket ska bli en av de ansvariga myndigheterna i det nu förslagna systemet. Sammanfallande planeringsbehov bör enligt utredningen kunna tillgodoses genom den samverkan som sker inom de ordinarie strukturerna. Det finns dessutom ett stort värde i att hålla gruppen med ansvariga myndigheter relativt snäv eftersom alltför många deltagare riskerar att göra samarbetet mer svåröverblickbart och trögrörigt.

Vi vill dock betona att samverkan med Migrationsverket ska fortsätta som vanligt inom ramen för de ordinarie samverkansstrukturerna. Samverkan med myndigheten har en mycket stor betydelse framför allt inom beredskapssektor Ordning och säkerhet och när det gäller utvecklingen av gränsförvaltningen i såväl fredstid som inför och vid höjd beredskap. Det är av stor vikt att denna samverkan fortsätter både i fredstid och i ansträngda lägen.

I fråga om övriga myndigheter är vår bedömning att deras verksamheter inte har en tillräckligt nära anknytning till gränskontrollverksamheterna för att de ska fylla en nödvändig funktion för att kunna stärka dessa. Samverkan med övriga myndigheter och aktörer ska dock naturligtvis även den fortsätta inom ramen för befintliga strukturer som t.ex. beredskapssystemet i de olika sektorerna och andra olika samverkansformer eller forum.

Frågan om vilka närmare roller som ansvariga myndigheter bör ha i ett framtida system redovisar vi i samband med våra förslag i avsnitt 9.11.2.

9.10.4 Förstärkning bör ske genom en stärkt samverkan

Utredningens bedömningar: Det bör inte införas någon särskild organisation med en egen ledningsstruktur. De problem som en sådan organisation för med sig är så stora att det inte framstår som något ändamålsenligt alternativ. Det nya gränsövervakningssystemet bör i stället utgå från och bygga vidare på de fredstida strukturerna.

Förstärkningen av de civila gränskontrollmyndigheterna bör ske genom en stärkt samverkan mellan berörda myndigheter och en utökad samordning av gränskontrollverksamheterna.

För att skapa tydlighet kring behov och förväntningar och för att understryka ansvaret för berörda myndigheter bör samverkansstrukturen författningsregleras.

Det bör inte införas någon särskild organisation med en egen ledningsstruktur

Som vi redogjort för i avsnitt 2.4.2 innebär ansvarsprincipen att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska ansvara för verksamheten även i en kris, medan likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i såväl fred, som under kris och krig. En verksamhet bör alltså så långt som möjligt bygga på fredstida strukturer. För att inte skapa sårbarheter bör större förändringar än nödvändigt inte göras i ledning och organisation. Dessa principer ska som utgångspunkt följas och skapar bäst förutsättningar för att verksamheten blir effektiv.

Nuvarande gränsövervakningslag innebär ett avsteg från nämnda principer. Den samordnade gränsövervakningsverksamheten ska enligt dagens regelverk bedrivas i en särskild organisation med en egen ledningsstruktur. De olika myndigheterna ska avdela personal som ska ingå i den särskilda organisationen. Där ska personalen, när den utövar gränsövervakningsuppgifter, lyda under en av länsstyrelsen förordnad gränsövervakningschef. Det operativa ansvaret vilar på länsstyrelsen som inte har det operativa ansvaret i fredstid.

Vi har ovan gjort bedömningen att det är de civila gränskontrollverksamheterna som behöver förstärkas. De närmast ansvariga myndigheterna för de ordinarie gränskontrollverksamheterna är Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Myndigheterna har en nära samverkan med varandra, både bilateralt och inom ramen för andra samverkans- eller samordningsformer. Dessa befintliga, fredstida former för samverkan fungerar i stora delar väl. Införandet av en särskild organisation skulle riskera att rubba detta. Det bör även beaktas att gränskontrollverksamheterna i hög grad styrs av EU-rättsliga regelverk som ställer krav på långtgående samarbete och myndighetssamverkan som måste fortgå även under en kris eller i krig. Detta samverkansarbete skulle också försvåras om en ny särskild organisation införs. Sammantaget talar detta för att ett nytt system bör bygga vidare på de befintliga strukturerna och i högre utsträckning än i dag följa de grundläggande krishanteringsprinciperna. En fördel med att inte ha en särskild organisation är också att myndigheterna behåller möjligheten att disponera sin egen personal vilket ger förutsättningar för en större flexibilitet.

Samtidigt kan det finnas fördelar med en särskild organisation och ledningsstruktur, särskilt när det är fråga om många aktörer som ska verka tillsammans och som har olika ingångsvärden och uppgifter. En särskild organisation med en tydlig ledning kan underlätta styrning, enhetlighet och snabbhet och minska riskerna för senfärdighet och att ingen tar ansvar för det gemensamma. Allt detta är extra viktigt då situationen präglas av en hög grad av osäkerhet och svårförutsägbara skeenden som kräver snabba beslut och prioriteringar. Som exempelvis Coronakommissionen också konstaterat i sin utvärdering av hanteringen av covid-19-pandemin är ansvarsprincipen, som bygger på att det finns tydliga gränser för olika aktörers uppgifter, inte alltid tillräcklig i en omfattande samhällskris som berör mångas ansvar och som kräver samordning mellan aktörerna.¹⁶⁷

Hur skulle en särskild organisation då kunna se ut? Det finns förstås en mängd olika sätt att organisera en verksamhet på. En modell där myndigheterna hjälper varandra fullt ut och kan utföra fullständiga kontroller åt varandra skulle ge maximal flexibilitet, men mot bakgrund av de höga kompetenskrav som råder på de aktuella områdena kräva omfattande utbildningsinsatser. Det skulle

¹⁶⁷ SOU 2022:10 s. 668 f.

även kräva tillgång till teknisk utrustning och olika system. Detta skulle därför vara mycket resurskrävande och framstår inte som en ändamålsenlig lösning.

En alternativ särskild organisation som skulle medge att personal vid sidan om gränsövervakningsuppgifterna samtidigt kan utföra ordinarie uppgifter för i vart fall sina egna respektive myndigheter kan vara följande. Det skulle kunna inrättas en särskild organisation som i dag men med en tillfällig struktur som tas i bruk vid behov och där det inte finns någon i förväg ”fast” avdelad personal utan där personalen kan användas på ett lite friare sätt. *Polismyndigheten* skulle i nära dialog med *civilområdesansvariga länsstyrelser* kunna utse en *gränsövervakningschef* nationellt och en *biträdande gränsövervakningschef* regionalt inom varje civilområde. Den biträdande gränsövervakningschefen (som alltså verkar regionalt) skulle kunna ges rätt att begära in personal från *Polismyndigheten*, *Tullverket* och *Kustbevakningen* som då blir kopplade till denne. Om behov uppstår av gemensamma insatser eller uppdrag ska den biträdande gränsövervakningschefen kunna utöva ett s.k. direkt ledningsansvar (insatsledning med uppdragstaktik där uppdrag och mål definieras) över personal från *Polismyndigheten*, *Tullverket* och *Kustbevakningen*. Personalen från de tre myndigheterna skulle under tiden de agerar på uppdrag av biträdande gränsövervakningschef lyda under denne. De skulle dock formellt sett, liksom i dag, fortfarande vara inordnade och underställda sina respektive myndigheter. Personalen skulle då också kunna utföra sina ordinarie uppgifter vid sidan om i den utsträckning det finns utrymme för det. *Försvarsmaktens* personal skulle vid behov kunna biträda (genom Hemvärnet eller berörd militärregion) med civila uppgifter, och då också lyda under den biträdande gränsövervakningschefen (civil chef). Samtliga personalkategorier skulle kunna få vissa utökade civila befogenheter.

En fördel med ovan beskrivna alternativ är att det skulle bli en något mer flexibel ordning för ansvariga myndigheter jämfört med i dag genom att det inte behöver finnas en i förväg fast avdelad personal. Modellen skulle också medge att personalen, liksom i dag, även kan användas för att utföra sina ordinarie uppgifter.

En stor nackdel är dock att en modell med en särskild organisation där personal som har kombattantstatus i krig (som *Försvarsmaktens* militära personal har) integreras med civil personal. En sådan ordning är problematisk bl.a. mot bakgrund av de risker det

för med sig för civila och civil verksamhet. (En lösning som t.ex. den finska modellen med en särskild gränsmyndighet som även deltar i det militära försvaret skulle bl.a. medföra problem av detta slag. Att utreda och överväga om en ny särskild myndighet med ansvar för gränskontroll m.m. bör inrättas ligger dock enligt vår uppfattning utanför vårt uppdrag.)

Oavsett om personalen kan utföra uppgifter för andra ingående myndigheters räkning eller bara för sina respektive myndigheter skulle inrättandet av en ny särskild organisation innebära att tillgängliga personella resurser hos de olika myndigheterna reduceras ytterligare. När personal tas därifrån för att användas i den nya organisationen finns färre kvar i de ordinarie organisationerna för att lösa ordinarie uppgifter. De enskilda myndigheternas möjligheter att förfoga över den egna personalen inskränks och kan bl.a. försvåra den interna planeringen. Inrättandet av en ny organisation förutsätter dessutom utbildning, övning, ledning, lokaler osv. Förutom att detta skulle bli kostsamt skulle det även i övrigt ta kraft och tid från myndigheterna. Att sammanföra personal från olika myndigheter för att lösa en uppgift tillsammans och lyda under annat "befäl" än ordinarie kräver utbildning, ledning och övning. Om verksamheten inte genomförs på ordinarie platser så kan det uppstå behov av lokaler. En ny organisation måste också utvecklas i takt med de ordinarie verksamheterna och samordnas med dem. Risken är att även detta tar resurser i anspråk och skapar tröghet i verksamheten. Eftersom ett av grundproblemen är knappa personella resurser hos myndigheterna framstår en särskild organisation sammanfattningsvis inte som något lämpligt alternativ. Även om ovan beskrivna alternativ, i vilket det inte finns någon "fast" avdelad personal, ger förutsättningar för en något mer flexibel modell jämfört med i dag så kommer man inte ifrån att även den riskerar att bli stelbent och försvåra myndigheternas resursplanering i onödan.

Man skulle förvisso kunna tänka sig en särskild organisation men med färre deltagande myndigheter vars personal inte behöver ha kombattantstatus i krig, t.ex. Polismyndigheten och Tullverket. Många av de problem som nämnts ovan gör sig dock även gällande för en sådan. Med färre myndigheter försämras dessutom förutsättningarna för stordriftsfördelar och därmed blir vinsten med en särskild organisation inte lika stor.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det visserligen kan finnas fördelar med en särskild organisation, men att nackdelarna med en sådan överväger varför detta inte är den mest ändamålsenliga lösningen. Vi anser därför att det inte bör införas någon särskild organisation med en egen ledningsstruktur, utan att ett nytt system bör utgå från och bygga vidare på de fredstida strukturerna. På så sätt kan ansvars- och likhetsprinciperna följas i större utsträckning än vad dagens reglering föreskriver. Att inte göra några förändringar utan låta nuvarande lagstiftning bestå ser utredningen inte som något alternativ. Gällande lag är som konstaterats uppenbart otidsenlig och ger inte myndigheterna förutsättningar att kunna bidra till totalförsvarets samlade förmåga på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt inom detta område.

Verksamheterna kan förstärkas genom en stärkt samverkan och utökad samordning

Även om det redan i dag finns en mycket nära samverkan och ett stort informationsutbyte mellan myndigheterna så ökar sannolikt behovet av samverkan ju mer ansträngd en situation är, när resurserna är knappa och förutsättningarna för verksamheten snabbt kan förändras. Tydligast blir detta i händelse av höjd beredskap och krig.

I ansträngda situationer är det naturligt att lägesbilder, resurser, prioriteringar, geografisk närvaro m.m. behöver koordineras mellan myndigheterna i ännu högre utsträckning samtidigt som det ställs höga krav på ett snabbt och flexibelt agerande från deras sida. Exempel på annat som kan behöva koordineras är specifika insatser, öppettider av gränsövergångar, beslut om återinförd gränskontroll och samordning med Nato. Det kan även finnas behov av att kunna gemensamt utnyttja tillfälliga lokaler för kontrollåtgärder och särskilda transportmedel (t.ex. i fjällterräng). Allt detta förutsätter planering, förberedelser, övning och väl inarbetade kontaktvägar och i förväg upparbetade samarbetsformer och strukturer hos myndigheterna.

Utredningen bedömer att en stärkt samverkan mellan berörda myndigheter och en utökad samordning av gränskontrollverksamheterna kan ge förutsättningar för att stärka de civila gränskontrollverksamheterna.

Även om det finns en allmän skyldighet för myndigheterna att samverka innebär den att myndigheterna i stor utsträckning själva behöver ta initiativ för att få samverkan till stånd. Det förutsätter även att övriga deltagande myndigheter har överensstämmande uppfattningar om behov, utformning och genomförande av samverkan. För att skapa tydlighet kring behov och förväntningar och för att understryka ansvaret för berörda myndigheter anser utredningen att denna samverkansstruktur bör författningsregleras. Skyldighet för statliga myndigheter att samverka behöver visserligen inte regleras i lag utan kan regleras i förordning. Som vi kommer att redogöra för nedan föreslår vi att ansvariga myndigheter ska få vissa utökade befogenheter inom ramen för samverkan. Föreskrifter om sådana befogenheter ska meddelas i lag. Vi anser att de olika bestämmelserna bör hållas samman i en gemensam reglering och föreslår följaktligen att även bestämmelserna om skyldighet att samverka ska meddelas i lag.

Som vi betonat ovan är tanken att övrig samverkan mellan ansvariga myndigheter och med andra myndigheter och aktörer ska fortsätta inom ramen för de ordinarie strukturerna, dvs. inom beredskapssystemet och de olika sektorerna och andra olika samverkansformer eller forum. Samverkan enligt den lag som vi föreslår är tänkt att komplettera övrig samverkan genom att knyta de ansvariga myndigheterna ännu närmre varandra och fördjupa samverkan inom gränskontrollverksamheterna. Det finns förvisso alltid en risk för att samverkan i olika former kan komma att överlappa varandra och den samverkan vi nu föreslår utgör inget undantag från detta. Vi bedömer dock att den nu föreslagna samverkan inom gränskontrollverksamheter inför och vid ansträngda lägen kan tillföra något ytterligare som övrig samverkan inte medger.

Innan vi redovisar våra förslag på hur denna samverkan kan utformas ger vi en kort beskrivning av den rättsliga regleringen av myndigheters samverkan.

Begreppen samverkan och samordning

Det finns en allmän skyldighet för myndigheter att samarbeta och samverka med andra och regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen också uttalat att statsförvaltningen ska vara samverkande.¹⁶⁸

Enligt förvaltningslagen (2017:900) ska en förvaltningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde *samverka* med andra myndigheter (8 §). Det finns inte någon definition eller närmare beskrivning av samverkan. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen en generell – men inte obegränsad – skyldighet för myndigheten att samverka inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör därför alltid själv i vilken utsträckning som den kan avsätta resurser för att hjälpa en annan myndighet. Det finns inget krav på att samverkan ska ske i någon särskild form utan samverkansformerna kan variera.¹⁶⁹

Vidare följer det av myndighetsförordningen (2007:515) att förvaltningsmyndigheter under regeringen ska verka för att genom *samarbete* med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 § andra stycket). Syftet är att myndigheters verksamheter ska samordnas med angränsande verksamheter för att få en effektivare förvaltning i stort.¹⁷⁰

Bestämmelser om samverkan m.m. som avviker från eller som går längre än de generella bestämmelserna kan dock finnas i specialförfattning liksom bestämmelser som betonar skyldigheten att samverka inom något specifikt område eller med någon viss aktör. Exempel på sådana särskilda föreskrifter är förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Samverkan ska enligt denna förordning ske bl.a. vid fredstida krissituationer och vid planeringen av totalförsvaret (9 § och 10 § andra stycket).¹⁷¹ I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns särskilda bestämmelser för länsstyrelsernas krisberedskap, inklusive bestämmelser om länsstyrelsernas skyldighet att samverka och samordna. Även i polislagen finns bestämmelser om samverkan med andra myndigheter och organisationer. I 6 § polislagen anges att Polismyndigheten ska

¹⁶⁸ Prop. 2009/10:175.

¹⁶⁹ Prop. 2016/17:180 s. 293.

¹⁷⁰ SOU 2004:23 s. 271.

¹⁷¹ Detta gäller dock inte Försvarsmakten, se 3 § första stycket.

samarbeta bl.a. med Säkerhetspolisen, myndigheterna inom socialtjänsten och med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Krav på att myndigheter ska samverka kan även uppställas i t.ex. uppdrag i regleringsbrev eller ett särskilt regeringsuppdrag.

Även om det finns en mängd bestämmelser som rör samverkan mellan myndigheter finns det inte någon legaldefinition av begreppet, inte heller av begreppet samordning. Begreppens användning i författningssammanhang eller i fråga om myndighetsstyrning är inte heller enhetlig. Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn har beskrivit begreppet samverkan i betänkandet *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning* enligt följande.

I en antologi från Statskontoret om samverkan mellan myndigheter ges följande beskrivning av vad samverkan kan vara. "Ett sätt att sortera begreppen är att utgå från de tre orden samordning, samarbete och samverkan. Samordning kan sägas vara strukturen som möjliggör samarbete. En överenskommelse om rutiner som definierar vilka delar som samarbetet gäller samt hur, var och när samarbetet ska ske. Samarbete sker i mellanmänniskliga relationer och i det praktiska arbetet. Samarbete är när vi tillsammans arbetar för att föra processen vidare. Samverkan bygger på att någon form av aktivitet överskrider gränser inom eller mellan organisationer. När den gränsöverskridande aktiviteten ska ske behövs en samordning som beskriver vad, hur, när och varför detta ska ske. Men det behövs också någon som utför aktiviteten tillsammans med någon på andra sidan gränsen, några som samarbetar. Samverkan är då resultatet av samordning och samarbete." [Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*]

Begreppet *samordning* kan sägas höra samman med organisationsnivå. Det handlar om principer och regler om hur aktörer ska förhålla sig till varandra och hur processerna för arbetet tillsammans ska bedrivas. Det kan beskrivas som de formella förutsättningarna där beslut har fattats om vilken ordning som gäller. *Samarbete* sker på individnivå och stöds av en organisationskultur där det finns ett upparbetat förtroende för varandra. Samordning ger de formella förutsättningarna, samarbete uppstår mellan aktörer om betingelserna för detta är goda och resultatet blir då *samverkan*.¹⁷²

När vi i det följande talar om samverkan, samordning och samarbete avser vi att definitionsmässigt ligga i linje med nyss nämnda beskrivning. Med *samverkan* mellan myndigheterna avser vi alltså

¹⁷² SOU 2024:43 s. 80 f.

något som uppstår som resultat av *samordning* mellan verksamheter och av *samarbete* mellan enskilda tjänstemän.

9.11 En ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

9.11.1 Lagens syfte och verksamheten enligt lagen

Utredningens förslag: Nuvarande lag och förordning om gränsövervakningen i krig m.m. ska upphävas och en ny lag och förordning om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap införs.

Den nya lagen ska ha till syfte att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det. Detta ska ske genom en stärkt samverkan mellan berörda myndigheter i fråga om de civila gränskontrollverksamheterna.

Skyldigheten för myndigheterna att samverka ska gälla i såväl fred som under höjd beredskap. Samverkansarbetet ska delas in i en förberedande fas (förberedande samverkan) där fokus ligger på förberedande arbete och en aktiv fas (aktiv samverkan) då vissa utökade befogenheter för myndigheterna ska gälla.

Samverkan ska aktiveras när det råder höjd beredskap. Är höjd beredskap begränsad till en del av landet ska samverkan aktiveras endast i den del av landet där beredskapen är höjd. Regeringen ska få besluta att samverkan ska aktiveras även under annan tid än under höjd beredskap om det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Samverkan är förberedande under tid då den inte är aktiverad.

I föregående avsnitt konstaterade vi att det nuvarande regelverket om samordnad gränsövervakning i krig m.m. inte längre är ändamålsenligt, men att det finns behov av någon typ av förstärkning för att säkerställa att tillgängliga resurser i den samlade civila gränskontrollverksamheten används så effektivt som möjligt i ansträngda lägen. Vi har bedömt att detta kan ske genom en stärkt samverkan mellan berörda myndigheter och en utökad samordning av de civila gränskontrollverksamheterna. Vi föreslår därför att nuvarande lag

och förordning ska upphävas och en ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap införs.

Den nya lagen ska ha till syfte att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det. Därigenom stärks även övervakningen av rikets gränser och Sveriges beredskap ur ett totalförsvarsperspektiv. Lagen syftar med andra ord till att bidra till en större totalförsvarseffekt. Samverkansskyldigheten ska alltså gälla sådan samverkan som behövs med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet. Exempelvis kan samverkan för att säkerställa att utlänningslagstiftningen efterlevs anses behövas med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet. Verksamheten enligt lagen ska vara civil, dvs. myndigheternas personal ska inte ha några stridande uppgifter (se vidare avsnitt 9.11.10).

Lagen innebär en skyldighet för berörda myndigheter att stärka sin samverkan med varandra och att utöka samordningen mellan de civila gränskontrollverksamheterna. Med *gränskontrollverksamheter* avses i detta sammanhang de verksamheter hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen som rör in- och utresekontroller av personer, gränsövervakning och kontroller av införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen. Även viss gränsöverskridande brottslighet ska omfattas av den stärkta samverkan. Däremot omfattas inte områden som inre utlänningskontroller och verksamhet på verkställighetsområdet, dvs. verksamhet som avser verkställighet av Migrationsverkets och domstolars ut- och avvisningsbeslut. När det gäller kontroll av varor avses kontrollverksamhet vid såväl den yttre gränsen (dvs. införsel eller utförsel av varor till eller från EU:s tullområde) som den inre (dvs. införsel eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom EU).

Inre utlänningskontroller får utföras var som helst i landet och är en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar. Kustbevakningen ska medverka i verksamheten genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid en inre utlänningskontroll. Även om utgångspunkten är att den nya lagen ska omfatta gränskontrollverksamheter och därmed inte inre utlänningskontroller har utredningen övervägt om inte verksamhet enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ändå bör inkluderas. Denna lag innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämp-

ning i gränsnära områden. Med gränsnära områden avses vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet, gränsövergångsställen på allmänna vägar och områden i närheten av dessa platser (2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden). I lagen ges vissa utökade befogenheter i gränsnära områden som ger myndigheterna möjligheter att ingripa mot enskilda för att kontrollera deras rätt till vistelse i Sverige eller för att förebygga brott samt bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning.

I det läge som Sverige befinner sig i vid aktiv samverkan är kontrollen av personer som reser till och från våra grannländer minst lika viktig för att upptäcka och förhindra gränsöverskridande brottslighet och andra hot mot Sverige. Kontroller enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden är vidare lättare att genomföra jämfört med återinförd gränskontroll enligt gränskodexen som i regel kräver beslut av regeringen och EU-kommissionen. Det finns därför skäl som talar för att samverkan enligt den nya lagen även ska kunna avse polisiära kontroller i gränsnära områden. Samtidigt är verksamhet enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden inte en renodlad gränskontrollverksamhet utan kan sägas ligga närmare den rent polisiära brottsbekämpningen. Dessutom är det verktyg som återinförd gränskontroll vid inre gräns utgör relativt flexibelt och alla berörda myndigheter har redan viss erfarenhet av att bistå Polismyndigheten i denna verksamhet på olika platser utmed gränsen, även om de inte har några utökade befogenheter i samband med det. Kustbevakningen har dock befogenheter enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden när det gäller kontroll av olovlig vistelse. I ett läge då samverkan har gått in i en aktiv fas är det sannolikt att återinförd gränskontroll redan har beslutats och myndigheterna har då förutsättningar att samverka i viss mån i fråga om kontroll av personer som passerar inre gräns. Utredningen anser därför att det inte finns tillräckligt starka skäl för att den nya lagen ska omfatta även verksamhet enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Skyldigheten att samverka enligt den föreslagna lagen ska gälla i såväl fred som under höjd beredskap inklusive krig. I fredstid är det emellertid tänkt att fokus ska ligga på upprättande av strukturer, planering, utbildning, övning och annat förberedande arbete för att skapa goda förutsättningar för samordningsarbetet i ett senare,

skarpt läge (s.k. förberedande samverkan). Under höjd beredskap inklusive krig sker ett skifte och samverkan ska då gå in i en aktiv fas (s.k. aktiv samverkan). Är höjd beredskap begränsad till en del av landet ska samverkan aktiveras endast i den del av landet där beredskapen är höjd. För det fall det förberedande planeringsarbetet inte är färdigställt när samverkan har aktiverats får detta arbete naturligtvis fortsätta även under den aktiva fasen i den mån det är möjligt och bör prioriteras.

Samverkan ska även kunna aktiveras i tiden före en beredskaps-höjning exempelvis i ett läge där det uppstår samhällsstörningar som senare kan konstateras ha en antagonistisk koppling till främmande stat. En förutsättning för aktivering är att det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap (jfr 6 § skyddslagen).¹⁷³ Med detta avser vi att det ska finnas behov av att vidta åtgärder som syftar till att höja beredskapen utan att situationen behöver nå upp till den nivå som krävs för att ett beslut om skärpt eller högsta beredskap ska fattas.¹⁷⁴ Detta innebär att samverkan under vissa förutsättningar kan aktiveras utan att hotbilden når upp till de kriterier som gäller för höjd beredskap. Beslut om aktivering av samverkan under annan tid än under höjd beredskap ska fattas av regeringen.

När samverkan övergår i aktiv samverkan föreslår vi att myndigheterna ska få vissa utökade befogenheter (dessa förslag redovisas i avsnitt 9.11.6–9.11.9).

Vi har valt att utforma lagen på ett sätt som innebär att bestämmelserna om särskilda befogenheter blir automatiskt tillämpliga vid höjd beredskap, dvs. inte bara vid högsta beredskap. En nackdel med en sådan konstruktion är att den inte medger samma flexibilitet som en där det överlämnas åt regeringen att besluta om när aktivering ska ske. En sådan flexibilitet skulle kunna vara till fördel om det behöver fattas ett beslut om höjd beredskap men det samtidigt saknas behov av att stärka gränskontrollverksamheterna. Vår bedömning är dock att fördelen med att myndigheterna inte ska behöva invänta ett särskilt beslut från regeringen om att samverkan ska aktiveras överväger.

¹⁷³ Begreppet "försvarsberedskap" förekommer även i t.ex. 4 kap. 8 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

¹⁷⁴ Jfr prop. 2018/19:127 s. 42 f. och Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) s. 94.

9.11.2 Ansvariga myndigheter

Utredningens förslag: De myndigheter som ska vara ansvariga enligt lagen och vara skyldiga att samverka är Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten.

Samverkande myndigheter ska samråda med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Utredningens bedömningar: Kustbevakningen ska delta i samordningen i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till myndighetens skyldigheter enligt utnyttjandeförordningen.

Det finns ett stort behov av en reglering som på ett tydligare sätt än i dag ger förutsättningar för att använda och planera för Kustbevakningens resurser på ett ändamålsenligt sätt. Det bör därför göras en översyn av vilken roll Kustbevakningen bör ha i totalförsvaret.

Samverkan enligt den föreslagna lagen ska ske mellan *Polismyndigheten*, *Tullverket*, *Kustbevakningen* och *Försvarsmakten*. Försvarsmaktens medverkan ska framför allt bestå i att myndigheten och övriga samverkansmyndigheter delar information med varandra. I avsnitt 9.11.7 föreslår vi att Försvarsmakten även ska ha möjlighet att bistå övriga myndigheter i deras gränskontrollverksamheter och i avsnitt 9.11.7–9.11.9 att militär personal ska ges vissa utökade befogenheter.

När det gäller Kustbevakningen ska myndigheten delta i samverkan men det behöver finnas en viss flexibilitet med hänsyn till myndighetens skyldigheter enligt utnyttjandeförordningen. Enligt den överenskommelse som i dag finns mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten ska Kustbevakningen visserligen kvarstå som civil myndighet till stöd för civilt försvar även i de fall ianspråktagande av myndigheten sker med stöd av utnyttjandeförordningen.¹⁷⁵ Enligt utnyttjandeförordningen kvarstår kustbevakningstjänstemännens befogenheter vid ett eventuellt utnyttjande. De närmare förutsättningarna för detta är dock ännu inte helt klarlagda. Dessutom kommer enheter som införlivats inom Försvarsmaktens krigsorganisa-

¹⁷⁵ Försvarsmakten, *Svar på kompletterande frågor om gränsövervakning*, den 3 maj 2024.

tion i princip att i första hand styras av behoven för det militära försvaret.

Utredningen vill samtidigt betona att det finns ett stort behov av en reglering som på ett tydligare sätt än i dag ger alla inblandade parter bättre förutsättningar för att kunna använda och planera för Kustbevakningens resurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Det finns därför starka skäl, både i ett begränsat gränskontrollperspektiv och ett mer generellt totalförsvarsperspektiv, att se över vilken roll Kustbevakningen bör ha i totalförsvaret.

Som vi redovisat i avsnitt 9.10.3 anser vi att det inte längre finns skäl för att *länsstyrelserna* ska ha den centrala roll de har i dag. Vi anser däremot att de behöver ingå i det nya systemet men att de kan göra det i en mer sidoordnad roll jämfört med i dag. Antalet myndigheter i samverkansarbetet måste dock hållas på en rimlig nivå och samordningen bör ske utifrån ett större geografiskt område än länet för att arbetet inte ska bli alltför tungrott. Utredningen anser därför att kretsen av länsstyrelser ska begränsas till de civilområdesansvariga länsstyrelserna. I de civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter ingår att se till att det civila försvaret får en enhetlig inriktning inom civilområdet och de ska i samråd med Försvarsmakten verka för att totalförsvaret samordnas på den högre regionala nivån. De ska vidare bl.a. ansvara för sammanställningen av en samlad lägesbild och hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillgängliga resurser m.m. Civilområdesansvariga länsstyrelser har alltså överblick och en helhetssyn i fråga om det civila försvaret på regional nivå och utgör en länk till andra relevanta aktörer och de enskilda länsstyrelserna som ingår i civilområdet. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har därmed en viktig funktion att fylla i det föreslagna systemet och vi bedömer att de bör ha en samrådsroll. Utredningen anser därför att det i den nya lagen ska finnas en uttrycklig skyldighet för samverkande myndigheter att samråda med de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna.

9.11.3 Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig myndighet

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig myndighet.

Den samordningsansvariga myndigheten ska ha ett övergripande ansvar och leda samverkansarbetet mellan ansvariga myndigheter och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Samordningsansvaret medför ingen beslutanderätt över övriga myndigheter utan samverkan ska ske inom ramen för respektive myndighets kompetens.

I en till lagen anslutande förordning ska det närmare anges vad som ingår i den samordningsansvariga myndighetens ansvar. Den samordningsansvariga myndigheten ska vid förberedande samverkan särskilt ta initiativ till att gemensamma samordningsplaner tas fram och att samordna planering och övriga förberedelser samt i samråd med övriga myndigheter utveckla gemensamma metoder och rutiner m.m. för hur samordning ska ske. Myndigheten ska vidare verka för att nödvändig utbildning och övning gemensamt tas fram och genomförs och se till att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Vid aktiv samverkan ska den samordningsansvariga myndigheten särskilt se till att myndigheterna samordnar sina verksamheter i enlighet med den planering och förberedelse som gjorts, se till att det alltid finns en gemensam lägesbild och att alla berörda får del av den samt att säkerställa att fortlöpande kontakter sker mellan den regionala och nationella nivån. Myndigheten ska även se till att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna och vid behov utse en chef att leda samordnade insatser.

Utredningens bedömning: Det kan finnas stora fördelar med att samverkan regionalt geografiskt utgår från civilområdena. Hur samordningsansvaret ska organiseras är dock en fråga för Polismyndigheten att i samråd med övriga ansvariga myndigheter finna en lämplig lösning på.

Polismyndigheten ska leda samverkansarbetet och samordningen av gränskontrollverksamheterna

Den förstärkta samverkan och samordningen omfattar flera olika myndigheter vars operativa verksamheter finns utspridda i hela landet. Vissa av myndigheterna är mycket stora. För att säkerställa att samverkansarbetet får effekt och genomförs med tillräcklig intensitet bör en särskild utpekad myndighet få både ansvar för och mandat att driva på och leda detta arbete.

Syftet med samverkan är att myndigheterna tillsammans ska se till att de samlade tillgängliga gränskontrollresurserna i ansträngda lägen används så effektivt som möjligt, där de gör störst nytta. I vissa fall kan myndigheterna behöva koordinera sina respektive operativa insatser till ett och samma ställe så att insatserna sammanlagt får en större effekt då ingripande kan ske med myndigheternas samlade befogenheter. I andra fall kan det innebära att myndigheterna kommer överens om att lokalisera sina resurser på olika ställen för att på så sätt kunna täcka ett större område. För att detta ska kunna ske på ett snabbt och effektivt sätt behöver myndigheterna arbeta mycket nära varandra och utifrån en gemensam lägesbild och planering. De behöver koordinera sina resurser och prioriteringar bl.a. i fråga om i vilka delar av landet eller på vilka ställen myndigheterna bör kraftsamla och vara närvarande, genomförande av gemensamma operativa insatser och beslut om t.ex. öppettider av gränsövergångsställen eller andra platser för gränspassage samt former för kontrollverksamheterna. Detta avser även kontrollåtgärder i samband med beslut om återinförd gränskontroll vid inre gräns. Men koordinering kan även behöva ske i fråga om mer specifika frågor som t.ex. hur myndigheterna kan samutnyttja transportmedel i fjällterräng eller tillfälliga lokaler för kontrollåtgärder, utbyte av information från myndigheternas olika system m.m.

För att resurserna ska användas på ett så rationellt och effektivt sätt som möjligt behöver det finnas en nationell överblick över verksamheterna. Utredningen bedömer att Polismyndigheten är den myndighet som har bäst förutsättningar för att ha ett sådant samordningsansvar. Polismyndigheten är en nationell myndighet med nationell överblick och har huvudansvar och det operativa ansvaret för en stor del av den samlade gränskontrollverksamheten. Polismyndigheten har dessutom redan i dag en central samord-

ningsroll nationellt i den europeiska gräns- och kustbevakningen. Myndigheten är där nationell samordningscentral och nationell kontaktpunkt mot Frontex och håller ihop det övergripande arbetet mellan bl.a. de olika gränsförvaltningsmyndigheterna till vilka Tullverket och Kustbevakningen hör. Det förhållandet att Polismyndigheten även har sektorsansvar inom beredskapssektorn Ordning och säkerhet ger också förutsättningar för en bredare överblick.

Samverkan regionalt

Eftersom Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig ligger det nära till hands att utgå från befintliga polisregioner i fråga om vilket geografiskt område samverkansarbetet regionalt bör utgå från. En fördel med att följa Polismyndighetens egen administrativa struktur är att den samordningsansvariges interna samarbete inom myndigheten skulle kunna underlättas. Detta bör dock vägas mot att övriga samverkansmyndigheter har en annan administrativ struktur.

Det skulle även kunna vara naturligt om det regionala samverkansarbetet utgår från civilområdena för att skapa en ännu tydligare koppling till det nuvarande beredskapssystemet där beredskapssektorerna och de sektorsansvariga myndigheterna finns. Försvarsberedningen har också i sin rapport *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* uttalat att den geografiska indelningen av civilområdena bör vara ett viktigt ingångsvärde när myndigheter ser över sin regionala organisation och att strävan bör vara att på sikt skapa en så enhetlig regional indelning inom totalförsvaret som möjligt.¹⁷⁶ Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har betonat betydelsen av en gemensam regional indelning för statliga myndigheter, särskilt beredskapsmyndigheter och andra myndigheter med särskild betydelse för totalförsvaret. Om den nuvarande geografiska indelningen inte harmoniseras finns enligt myndigheten risk att samverkan och stöd inte sker på ett tillräckligt effektivt sätt.¹⁷⁷

Utredningen ser därför att det kan finnas stora fördelar med att samverkan regionalt utgår geografiskt från civilområdena. Hur Polismyndighetens samordningsansvar ska organiseras för att uppnå en

¹⁷⁶ Ds 2023:34 s. 118.

¹⁷⁷ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, oktober 2022, s. 23.

väl fungerande och hanterlig ordning, såväl nationellt som regionalt, för samtliga berörda myndigheter är dock en fråga för Polismyndigheten att i samråd med övriga ansvariga myndigheter avgöra.

Vad innebär samordningsansvaret?

Polismyndighetens samordningsansvar innebär att myndigheten ska ha ett övergripande ansvar och leda samverkansarbetet mellan ansvariga myndigheter och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Detta samordningsansvar medför ingen beslutanderätt över övriga myndigheter utan handlar om att Polismyndigheten aktivt ska organisera, ta initiativ till och driva på arbetet, se till att arbetet upprätthålls och utvecklas och att gränskontrollverksamheterna samordnas i den utsträckning som bedöms behövligt. Samverkan ska alltså ske inom ramen för respektive myndighets kompetens. I samverkanssituationer gäller som utgångspunkt att alla parter bär ansvar för sina insatser och beslut enligt de befogenheter som tillkommer dem.¹⁷⁸ Vi föreslår att närmare bestämmelser om vad som ingår i den samordningsansvariga myndighetens uppgifter ska tas in i en till lagen anslutande förordning.

I den förberedande fasen, s.k. förberedande samverkan, består uppgifterna i samordningsansvaret som namnet antyder i att förbereda myndigheterna inför och skapa förutsättningar för att de vid aktivering av samverkan omedelbart kan gå in i skarpt läge. Den samordningsansvariga myndigheten ska under denna fas bl.a. ta initiativ till att gemensamma samordningsplaner tas fram och att samordna planering och övriga förberedelser mellan ansvariga myndigheter, dvs. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten. I detta ingår att bl.a. att se till att strukturer och lämpliga samarbetsformer upprättas och att själva samverkansarbetet organiseras på ett ändamålsenligt sätt. I den förberedande fasen ska den samordningsansvariga även verka för att myndigheterna gemensamt tar fram den utbildning som bedöms nödvändig och genomför gemensamma övningar. Den ansvarar även för att gemensamma metoder och tydliga rutiner m.m. för hur samordning ska ske tas fram i samråd med övriga myndigheter. Frågan om vilka i perso-

¹⁷⁸ SOU 2024:43 s. 373.

nalen som behöver utbildas beror i hög utsträckning på hur man väljer att samordna sina verksamheter. Detta är något som myndigheterna själva i samverkan med varandra får bedöma och planera för. Den samordningsansvariga ska även se till att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Under den aktiva fasen, s.k. aktiv samverkan, ska den samordningsansvariga myndigheten särskilt se till att myndigheterna, vid behov, samordnar sina verksamheter i enlighet med den planering och förberedelse som gjorts i den förberedande fasen, se till att det alltid finns en aktuell gemensam lägesbild och att alla ansvariga myndigheter inklusive de civilområdesansvariga länsstyrelserna får del av den, säkerställa att fortlöpande kontakter sker mellan den regionala och nationella nivån hos myndigheterna och att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Det kan även tillkomma uppgifter i form av att den samordningsansvariga myndigheten behöver ansvara även för insatsledning vid vissa gemensamma operativa insatser. Den samordningsansvariga myndigheten ska därför vid behov utse en chef att leda samordnade insatser. Det behöver dock inte vara en polisman som ansvarar för insatsledningen. Exempelvis skulle en insats som är särskilt inriktad på varukontroll kunna ledas av en tulltjänsteman och en kontroll till sjöss av en kustbevakningstjänsteman.

9.11.4 Samverkan ska ske nationellt och regionalt

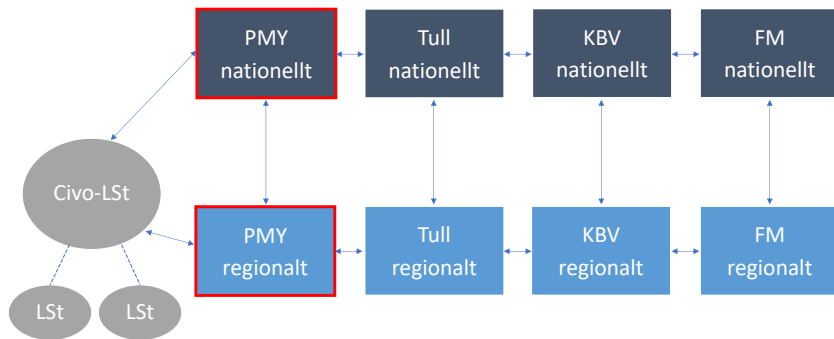
Utredningens förslag: Samverkan enligt lagen ska ske både nationellt och regionalt. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att samordning sker regionalt i länen.

Även om den stärkta samverkan och samordningen ska ha ett övergripande, nationellt perspektiv så är det samtidigt viktigt att den har en regional förankring eftersom förutsättningarna för verksamheterna skiljer sig mycket åt runt om i landet. Samverkansarbetet behöver därför också ske utifrån en lägre nivå inom myndigheterna än den nationella. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmaktens samverkan regionalt ska vidare ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska i sin tur utgöra en länk till sina respek-

tive län inom civilområdet och ska verka för att samordning sker regionalt i länen. De enskilda länsstyrelsernas perspektiv ska på så sätt kunna omhändertas i det nya systemet även om de inte får något formellt ansvar utan ingången till dem går via de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att samordning sker regionalt i länen innebär inte att de ska leda det regionala samverkansarbetet mellan Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten. Det ansvaret vilar på Polismyndigheten. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska däremot verka för samordning mellan länsstyrelserna i respektive civilområde. Skyldigheten att samverka enligt denna lag begränsar självklart inte övrig samverkan. Det finns alltså inget som hindrar att de ansvariga myndigheterna samverkar direkt med en enskild länsstyrelse om det finns behov av det.

Figur 9.1 Samverkansmodell

Illustration av utredningens förslag till samverkansmodell



Utredningens illustration.

9.11.5 Planeringsdokument

Utredningens förslag: Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna ta fram ett gemensamt nationellt planeringsdokument (nationell samordningsplan). De ska även ta fram gemensamma regionala planeringsdokument (regionala samordningsplaner).

Dessa planeringsdokument ska ligga till grund för samverkansarbetet och krav på innehållet regleras i förordning. Dokumenten ska bl.a. innehålla en planering för hur samverkan ska bedrivas och organiseras, vilka förberedelser som behöver göras samt hur gränskontrollverksamheterna ska samordnas under den aktiva fasen. Dokumenten ska ses över löpande.

För att underlätta samverkansarbetet och göra det tydligt för samtliga inblandade hur samverkan ska bedrivas och vad den syftar till att uppnå är det viktigt att det finns ett gemensamt planeringsdokument att utgå ifrån och som myndigheterna kan samlas kring. I ett sådant dokument, som alltså ska utgöra ett stöd för myndigheterna, kan behandlas bl.a. hur samverkansarbetet ska bedrivas i stort i de olika faserna, hur arbetet ska organiseras, hur eventuella gemensamma arbetsgrupper, nätverk och kanaler ska byggas upp och fungera, vilka funktioner som ska ingå i vilka grupper, hur planeringen ska göras och framför allt hur myndigheterna ska samordna sig i den aktiva fasen.

Genom att ta fram och besluta om sådana planer kan man på förhand så långt det är möjligt planera och underlätta för samordning i skarpt läge i fråga om exempelvis materielanvändning, grupperingsplatser och personalsättning samt vilka uppdrag som ska utföras på vilka platser. För det fall arbetet med dessa planer inte har hunnit färdigställas när samverkan har aktiverats bör arbetet med detta och eventuella revideringar naturligtvis fortsätta även under den aktiva fasen i den mån det är möjligt och bör prioriteras.

Utredningen anser därför att samverkansskyldiga myndigheter i samråd med civilområdesansvariga länsstyrelser ska ta fram ett gemensamt nationellt planeringsdokument (nationell samordningsplan) och gemensamma regionala planeringsdokument (regionala samordningsplaner). Närmare föreskrifter om vad dessa dokument ska innehålla m.m. bör meddelas i den till lagen anslutande förordningen. Det är Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten som ska ta fram dessa gemensamma planer, men ansvaret för att samordna detta arbete och att samråd sker med de civilområdesansvariga länsstyrelserna vilar på Polismyndigheten i egenskap av samordningsansvarig.

Samordningsplanerna ska bl.a. innehålla en planering för hur samverkan ska bedrivas i praktiken och organiseras under den förberedande respektive den aktiva fasen. De ska även innehålla en planering för vilka förberedelser som behöver göras under den förberedande fasen inklusive övning och utbildning av personal. Det kan handla om att gemensamt ta fram regionala rutiner, inventera behov av särskilda eller generella myndighetsöverenskommelser eller utbildningspaket, att etablera kontaktvägar mellan myndigheterna osv.

Vidare ska samordningsplanerna innehålla en planering för hur gränskontrollverksamheterna ska samordnas under den aktiva fasen. I detta kan ingå att planera för eventuella generella myndighetsöverenskommelser om biträde i vissa situationer, på vissa platser eller i vissa områden. Myndigheterna behöver planera för hur de på bästa sätt kan utnyttja de möjligheter som ordinarie lagstiftning ger dem att bistå varandra. I planeringen kan även ingå sådant som att inventera tillgängliga lokaler som vid behov kan tas i anspråk av annan myndighet m.m.

Samtliga samordningsplaner ska ses över löpande.

9.11.6 Särskilda befogenheter och allmänna förutsättningar för att utöva dem

Utredningens förslag: Utgångspunkten är att myndigheterna när de deltar i samverkan enligt den nya lagen ska använda sig av de befogenheter som redan finns i den ordinarie lagstiftningen. Den föreslagna lagen ska dock innehålla bestämmelser om vissa kompletterande befogenheter för personal hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen och militär personal hos Försvarsmakten. Befogenheterna för tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal hos Försvarsmakten får utövas när de bistår i Polismyndighetens respektive Tullverkets kontrollverksamhet. Det införs inte några större befogenheter att använda våld än vad polismän har i sin ordinarie verksamhet.

Befogenheterna enligt den nya lagen ska gälla under tid då samverkan har aktiverats. De utökade befogenheterna inskränker inte de bestämmelser om befogenheter som myndigheterna har till följd av andra författningar.

Ingripanden enligt lagen ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet.

Försvarsmaktens deltagande – principiella utgångspunkter

Innan vi går in på frågan om vilka allmänna förutsättningar som bör gälla för att de befogenheter som vi föreslår i det följande ska få utövas bör först något nämnas om vår syn på Försvarsmaktens deltagande och befogenheter att använda våld och tvång mot enskilda.

Vi har i kapitel 7 *Stöd till polisen från Försvarsmakten* föreslagit att de möjligheter Försvarsmakten har att stödja polisen som nu regleras i stödlagen ska utvidgas i viss mån. Vi har i samband med det redovisat våra principiella utgångspunkter när det gäller Försvarsmaktens roll och uppgifter i fred och den allmänna grundsatsen att väpnad trupp inte får sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila, dvs. för att utföra uppgifter som innebär användande av våld och tvång mot den egna befolkningen. Det finns grundläggande skillnader mellan de militära och polisiära professionerna när det gäller uppgifter, utbildning och yrkeskunnande som behöver beaktas. Både våldsanvändningen och reglerna för denna skiljer sig åt. Den ståndpunkt som vi där redovisat är att den principiella skiljelinjen mellan militär och polisiär verksamhet ska upprätthållas även framgent. Vi har dock ansett att det är möjligt att något ytterligare utöka Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är bl.a. att en reglering om militär medverkan vid polisiära ingripanden även fortsättningsvis ska vara mycket restriktiv och att militär medverkan i polisiär verksamhet som kan innebära användning av våld och tvång mot enskilda inte får förekomma annat än i mycket allvarliga fall som avviker från det normala och då polisens egna resurser inte räcker till. Vidare ska militär medverkan ske under polisens ledning och all användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen.

Utredningen anser att dessa utgångspunkter bör gälla även i fråga om den nu aktuella regleringen som ska gälla under krig m.m. De befogenheter som vi föreslår i det följande ska emellertid endast

kunna utövas då samverkan har aktiverats, dvs. under höjd beredskap eller om regeringen beslutat om det om det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Det handlar således om situationer som uppenbart avviker från det normala och som enligt vår mening innebär att det är försvarbart att personal hos Försvarsmakten får något vidare befogenheter än vad som skulle ha ansetts acceptabelt under mer normala förhållanden. Det kan tilläggas att Försvarsmakten redan enligt nu gällande gränsövervakningslag har vissa befogenheter att använda våld och tvång mot enskilda.

Utgångspunkten är att befintliga befogenheter i ordinarie lagstiftning ska användas

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har som vi redovisat i avsnitt 9.8 redan med stöd av utlänningslagstiftningen, tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen långtgående befogenheter att vidta åtgärder när de biträder varandra vid person- och varukontroller. Utgångspunkten är att myndigheterna när de deltar i samverkan enligt den nya lagen ska kunna använda sig av dessa befogenheter. Frågan är dock om de är tillräckliga eller om den nya lagen behöver innehålla bestämmelser med kompletterande befogenheter som gäller utöver dem som redan följer av ordinarie lagstiftning.

En särskilt flexibel och resurseffektiv lösning skulle förstås vara om myndigheterna hade möjlighet att självständigt genomföra fullständiga kontroller som omfattar hela kontrollförfarandet åt varandra och på så sätt kunna hjälpa varandra fullt ut. Det finns i och för sig redan i dag regler i utlänningslagen och tullbefogenhetslagen som innebär att myndigheterna i stor utsträckning kan bistå eller medverka vid kontroller åt varandra. Biträdande eller medverkande myndigheter har i samband med detta i stor utsträckning samma befogenheter som den huvudansvariga myndigheten har.

När det gäller Tullverkets och Kustbevakningens skyldighet att hjälpa till i Polismyndighetens verksamhet enligt utlänningslagen, t.ex. vid in- och utresekontroller, finns det dock begränsningar i vilka uppgifter eller moment de kan utföra. Det innebär att denna möjlighet inte används fullt ut i praktiken. Detta beror bl.a. på praktiska problem som att medverkande myndighet saknar tillräcklig utrustning samt att frågor om kompetenskrav, utbildning,

behörighet och åtkomst till olika it-system m.m. behöver ses över. Att genomföra den utbildning som krävs för detta skulle även innebära stora kostnader. Det finns alltså stora utmaningar kring de praktiska och ekonomiska förutsättningarna för att genomföra kontroller åt varandra. Det framstår därför inte som meningsfullt att i detta sammanhang eftersträva att, utöver de möjligheter som redan finns, utöka myndigheternas rättsliga möjligheter att självständigt kunna genomföra fullständiga kontroller åt varandra.

Utredningen har däremot, som vi redogör för närmare i det följande, kommit fram till att det är motiverat att i viss utsträckning utöka myndigheternas befogenheter för att myndigheterna ska kunna samverka på ett effektivt sätt. Det handlar om dels vissa utökade befogenheter i kontrollverksamheterna, dels utökade befogenheter för Försvarsmaktens personal att, i samband med att den bistår Polismyndigheten eller Tullverket i myndigheternas kontrollverksamhet, ingripa mot viss typ av brottslig verksamhet. Utredningen har dock inte sett några skäl till att införa större befogenheter att använda tvångsmedel eller våld i verksamhet enligt den nya lagen än vad polismän har i sin ordinarie verksamhet.

Det nya systemet och samverkansarbetet ska som nämnts bygga på de ordinarie regelverken och de utökade befogenheter som vi nu föreslår är endast avsedda att komplettera ordinarie lagstiftning. Vi lämnar inga förslag om hur olika gränskontroller ska genomföras eller några undantag från regler som styr detta. Exempelvis ska gränskontroller även under aktiv samverkan genomföras enligt gränskodexens bestämmelser och nationell lagstiftning.

Det kan tilläggas att vi i kapitel 8 har föreslagit att det ska införas en polisiär förstärkningsresurs bemannad med reservpoliser. Enligt våra förslag kommer en inkallad reservpolis att anses vara en polisman under sin tjänstgöringstid vid Polismyndigheten. En reservpolis kommer alltså att ha samma befogenheter som en ordinarie polisman har enligt polislagen och andra författningar. Detta innebär att även reservpoliser kommer att ha de befogenheter som vi här föreslår att polismän ska ha. Som vi utvecklar i avsnitt 8.6.4 ska en reservpolis dock bara utföra uppgifter som är lämpliga med hänsyn till bl.a. den enskilde reservpolisens erfarenhet och utbildning.

Innan vi presenterar våra förslag på utökade befogenheter redogör vi för vilka allmänna förutsättningar som enligt vår mening bör gälla för att befogenheterna ska få användas.

Allmänna förutsättningar för att de särskilda befogenheterna ska få utövas

De särskilda befogenheterna i den nya lagen ska som nämnts endast gälla under tid då samverkan enligt lagen har aktiverats, dvs. under höjd beredskap och när regeringen beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. De särskilda befogenheterna i den nya lagen gäller utöver det som redan följer av ordinarie lagstiftning och inskränker alltså inte de bestämmelser om befogenheter som finns i annan lagstiftning, exempelvis i utlänningslagstiftningen, tullbefogenhetslagen, polislagen, kustbevakningslagen, rättegångsbalken m.fl.

Befogenheterna får förstås endast användas inom ramen för denna lag vilket innebär att de endast får utövas i gränskontrollverksamheter i den mening som avses enligt denna lag. Befogenheterna gäller på svenskt territorium.

Det är en självklarhet att ingripanden mot enskilda ska grunda sig på faktiska behov och att olika kontroll- och tvångsåtgärder endast får vidtas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde (behovs- och proportionalitetsprinciperna). De befogenheter vi nu föreslår är i flera avseenden mycket långtgående. Det finns därför skäl att i lagen tydliggöra att dessa grundläggande principer gäller vid utövandet av befogenheterna. Den nya lagen ska därför innehålla bestämmelser om att ingripanden ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter och, om tvång måste användas, att detta ska ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet.

9.11.7 Befogenheter i kontrollverksamhet

Utredningens förslag: Befogenheterna i samband med in- och utresekontroller ska i viss begränsad utsträckning utökas för polis- män, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Befogenheterna innebär en rätt att även vid utresekontroll begära att en utlänning uppvisar pass eller annan legitimationshandling och lämnar övriga upplysningar m.m. som är nödvändiga för att ta reda på identiteten. Likaså ska personalen vid utresekontroll ha rätt att kroppsvisitera en utlän-

ning och undersöka hans eller hennes bagage m.m. Vidare införs vissa befogenheter i samband med gränsövervakning enligt gränskodexen (förhindra obehörig passage, genomföra kroppsvisitation m.m.).

Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän ska även ha rätt att i samband med en in- eller utresekontroll begära att en utlänning stannar kvar för utredning samt hålla kvar den som vägrar. Särskilt förordnade passkontrollanter ska ha rätt att begära att en utlänning stannar kvar för utredning.

Kustbevakningstjänstemän ska när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet även ha motsvarande befogenhet som tulltjänstemän har enligt 6 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen att kroppsvisitera en person i samband med en kontroll. En sådan kroppsvisitation ska protokollföras.

Även militär personal hos Försvarsmakten ska få befogenheter i samband med personkontroll enligt utlänningslagstiftningen och vid medverkan i Tullverkets kontrollverksamhet. Försvarsmakten ska samtidigt få rätt att bistå Polismyndigheten och Tullverket i dessa verksamheter. Militär personal ska då ha samma befogenheter som en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman har när de bistår Polismyndigheten vid en personkontroll och samma befogenheter som en kustbevakningstjänsteman har när han eller hon medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

När militär personal bistår Polismyndigheten vid en personkontroll har den samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen.

Befogenheterna för militär personal får dock endast utövas under förutsättning att det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt och att det sker under direkt ledning av ansvarig myndighet.

Utredningens bedömning: Frågan om det finns behov av bestämmelser om utökade befogenheter vid personkontroll vid inre gräns bör utredas i ett annat sammanhang.

*Vissa utökade befogenheter vid in- och utresekontroller,
gränsövervakning och varukontroller*

Som vi tidigare redogjort för innehöll både Gränsövervakningsutredningens betänkande och promemorian *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.* förslag om bl.a. utökade möjligheter för gränsövervakningspersonalen att kontrollera pass och varutrafik m.m. I promemorian fanns även förslag på utökade möjligheter till kroppsvisitation enligt utlänningslagen så att tull- och kustbevakningstjänstemän skulle få rätt att utföra denna åtgärd självständigt och inte endast på begäran av Polismyndigheten.¹⁷⁹

Gränsövervakningsutredningen motiverade de föreslagna befogenheterna även med att kontroller enligt utlännings- och tullagstiftningarna är begränsade till vissa syften, t.ex. att fastställa en utlännings rätt till inresa i Sverige eller att fastställa resväg för den som transporterar en vara, och att gränsövervakningspersonalen borde få mer vidsträckta befogenheter och kunna utföra kontroller för samtliga ändamål enligt lagen.¹⁸⁰ Vi anser dock att det vore att gå alltför långt att införa en allmän skyldighet att visa pass m.m. som inte har stöd i annan författning. I så fall skulle exempelvis svenska medborgares skyldighet att visa pass utvidgas på ett oönskat sätt. De kontrollbefogenheter som vi nu föreslår bör som utgångspunkt inte vara större än dem som huvudansvarig myndighet har i sin ordinarie verksamhet. Det kan emellertid finnas skäl att i vissa avseenden komplettera dessa.

När det gäller *kontroll av pass m.m.* vid personkontroll vid yttre gräns har polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän befogenheter redan med stöd av befintlig ordinarie lagstiftning att begära uppvisande av pass och andra legitimationshandlingar m.m. Detta följer av 9 kap. 2 § utlänningslagen och art. 8 i gränskodexen. I utlänningslagen anges dock att dessa befogenheter endast gäller vid inresekontroll men däremot inte vid utresekontroll. I verksamhet enligt den nya lagen anser vi att det är av stor vikt att det är tydligt att det finns befogenhet att även vid en utresekontroll begära att en utlänning visar pass, legitimationshandlingar och lämnar de upplysningar och andra handlingar som är nödvändiga för att ta reda på utlänningens identitet.

¹⁷⁹ Försvarsdepartementet, *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.*, 2009, s. 31 f.

¹⁸⁰ SOU 2002:4 s. 137 f.

Lagen ska därför innehålla en bestämmelse som tydliggör denna befogenhet vid utresekontroll.

Även befogenheterna enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen att *kroppsvisitera*, att *undersöka bagage, handresgods, handväskor och liknande* samt att *undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel* är begränsade till att utövas vid inresekontroll. Dessa befogenheter bör i den situation landet befinner sig i vid aktiv samverkan kunna utövas även vid en utresekontroll av polismän och särskilt förordnade passkontrollanter samt efter begäran om biträde av Polismyndigheten även av tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Det ska i lagen därför tas in även sådana bestämmelser.

I gränskontroll vid yttre gräns ingår gränsövervakning (art. 13 gränskodexen). För svensk del sker gränsövervakning vid sjögränsen. Vi har erfarit att det i dag råder viss oklarhet kring befogenheterna vid gränsövervakning vid yttre gräns. Eftersom det är rimligt att anta att det under aktiv samverkan kan finnas behov av adekvata befogenheter för att samverkan och en effektiv gränsövervakning ska kunna ske anser vi att lagen även bör innehålla bestämmelser som ger tydligt stöd för nödvändiga befogenheter i dessa situationer. Vi anser att polismän och särskilt förordnade passkontrollanter, samt efter begäran om biträde av Polismyndigheten även tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän, ska ha befogenheter *i samband med gränsövervakning för att förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena*. I detta syfte ska de även få *begära att personen stannar kvar för utredning*, dock inte längre än nödvändigt. De ska även ha rätt att *hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för sådan utredning*. (Med hänsyn till att särskilt förordnade passkontrollanter är civilanställd personal bör befogenheten att hålla kvar någon med tvång dock inte gälla för dem.) Vidare ska de ha rätt att *genomföra kroppsvisitation, undersöka bagage, handresgods, handväskor och liknande och undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar, båtar, fartyg och andra transportmedel* i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på en persons identitet i syfte att förhindra obehörig gränspassage och kringgående av kontroller vid gränsövergångsställena. Vid genomförande av kroppsvisitation ska bestämmelserna om genomförande och doku-

mentation i 9 kap. 2 § tredje till femte styckena utlänningslagen tillämpas.

Utredningen anser att det naturligtvis, om möjligt, hade varit lämpligare att föra in ovan föreslagna bestämmelser i den ordinarie utlänningslagstiftningen i stället för i den nu aktuella lagen, särskilt eftersom utgångspunkten är att den nya lagen endast ska komplettera den ordinarie lagstiftningen. Vi bedömer dock att en reglering som ska gälla även i fred kan förutsätta andra överväganden som vi inte har haft utrymme att göra. Vi har därför valt att föreslå att befogenheterna tills vidare ska regleras i den nya lagen.

Utöver ovan föreslagna bestämmelser anser vi det motiverat att utöka befogenheterna för tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän även i fråga om att i samband med en in- eller utresekontroll enligt gränskodexen *begära att en utlänning stannar kvar för utredning*, dock inte längre än nödvändigt, samt *hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för sådan utredning* (9 kap. 11 § utlänningslagen). Dessa befogenheter bör vara desamma för polismän som för tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Särskilt förordnade passkontrollanter som är civilanställd personal bör också ha rätt att begära att en utlänning stannar kvar för utredning men däremot inte befogenhet att med tvång kvarhålla den som vägrar stanna. Bestämmelser med denna innebörd ska därför tas in i lagen.

Nämnda promemoria och Gränsövervakningsutredningen motiverade sina förslag i denna del med att det av effektivitetsskäl var rimligt om myndigheterna ges rätt att utöva ett självständigt kontrolluppdrag. Tullverkets och Kustbevakningens uppgifter är enligt ordinarie lagstiftning endast stödjande och förutsätter i praktiken en föregående begäran om bistånd från Polismyndigheten.¹⁸¹ Vi anser till skillnad från tidigare utredningar att Tullverket och Kustbevakningen inte behöver kunna utöva dessa befogenheter självständigt i den meningen att åtgärderna inte behöver ha föregåtts av en begäran eller överenskommelse om att bistånd ska lämnas. Åtgärden att begära uppvisande av pass osv. vid personkontroll förutsätter inte ett så snabbt ingripande att det inte finns tid för en föregående kontakt med Polismyndigheten för att efterfråga om biträde med uppgiften önskas. En begäran om biträde med denna uppgift behöver nämligen inte ske i varje enskilt fall utan kan även gälla generellt för en viss verksamhet. Exempelvis kan polisen begära

¹⁸¹ Prop. 1995/96:159 s. 13.

tillfällig hjälp vid en särskild insats eller hjälp med att tullen förlöpande sköter passkontrollen på ett visst passkontrollställe.¹⁸² Befogenheten ska därför kunna utövas av tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän endast när Polismyndigheten har begärt biträde av dem.

I fråga om de befogenheter som en tulltjänsteman har att *kontrollera varutransporter samt undersöka transportmedel och lagerlokaler m.m.* så har polismän och kustbevakningstjänstemän i princip redan motsvarande befogenheter. Av 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen följer nämligen att de när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet har samma befogenheter som en tulltjänsteman har enligt 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§ och 4 kap. 2–7 §§ tullbefogenhetslagen.¹⁸³ Vi ser alltså inget behov av att utöka befogenheterna vid varukontroll för polismän. För kustbevakningstjänstemän finns i 6 kap. 1 och 2 §§ kustbevakningslagen allmänna bestämmelser om befogenheter, bl.a. att använda våld, vid kontroll- och tillsynsverksamhet. Dessa bestämmelser ger dock inte kustbevakningstjänstemän rätt att i samband med en kontroll enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen kroppsvisitera en person i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål enligt 6 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen. Vi anser därför att det är motiverat att ge kustbevakningstjänstemän motsvarande befogenhet som tulltjänstemän har enligt 6 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. I 6 kap. 4 § andra och tredje styckena tullbefogenhetslagen finns bestämmelser om protokollföring som gäller vid ett sådant ingripande och som bör gälla även för kustbevakningstjänstemän.

Vidare gör vi bedömningen att det inte heller här finns något behov av att polismän och kustbevakningsmän, utöver vad som framgår av ordinarie lagstiftning, ska kunna vidta befogenheterna självständigt utan föregående begäran om biträde från Tullverket.

Särskilt förordnade passkontrollanter har i och för sig inte motsvarande befogenheter som polismän och kustbevakningstjänstemän har i fråga om kontroll av varor. Vi bedömer dock att det i första hand inte kommer att vara aktuellt att sätta in särskilt för-

¹⁸² Prop. 1995/96:159 s. 13.

¹⁸³ För Polismyndigheten och polisman gäller även det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 5 kap. 3–15 §§ tullbefogenhetslagen, se 6 kap. 32 § tredje stycket tullbefogenhetslagen.

ordnade passkontrollanter för att biträda Tullverket. Befogenheterna att biträda vid tullkontroll föreslås därför inte att utökas för dem.

I fråga om befogenheter att använda våld och tvång finns det bestämmelser om detta i tullbefogenhetslagen (2 kap. 3–7 §§) och kustbevakningslagen (2 kap. 4 § första stycket 1 och 3–6 och andra stycket jämfört med 6 kap. 2 § samt 6 kap. 1 §) som är tillämpliga även när myndigheterna medverkar i Polismyndighetens kontrollverksamhet. Bestämmelserna i tullbefogenhetslagen gäller i ”kontrollverksamhet och brottsbekämpning”. I begreppet ”kontrollverksamhet” ingår även annan kontroll som Tullverket kan ha skyldighet att utföra och som anges i lag eller annan författning (2 kap. 1 § 2 tullbefogenhetslagen). I förarbetena anges som exempel när Tullverket biträder Polismyndigheten med personkontroller enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen.¹⁸⁴ Något behov av polismans befogenhet för tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän finns alltså inte.

Om befogenheter vid personkontroller vid inre gräns

Ovan föreslagna befogenheter vid personkontroll gäller personkontroll vid yttre gräns. När det gäller personkontroller vid *inre gräns*, i samband med återinförd gränskontroll, saknas i den ordinarie lagstiftningen i dag bestämmelser som ger tulltjänstemän rätt att utöva vålds- eller tvångsbefogenheter när de bistår Polismyndigheten vid sådan kontroll. Kustbevakningen har däremot vissa befogenheter genom bestämmelserna i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden som kan användas vid kontroll av olovlig vistelse i landet.

I ett läge då samverkan har gått in i en aktiv fas är det sannolikt att återinförd gränskontroll redan har beslutats. Det skulle då kunna uppstå behov av hjälp med genomförande av kontroller och gränsövervakning. Det verktyg som återinförd gränskontroll vid inre gräns utgör är som vi tidigare nämnt ett relativt flexibelt verktyg. Kontrollerna utformas nationellt och anpassas från fall till fall utifrån vilken situation det är fråga om. Det är Polismyndigheten som fattar beslut om bl.a. hur, var och under vilka tider sådana kontroller

¹⁸⁴ Prop. 2023/24:132 s. 147 f. och 172.

ska genomföras. Mot denna bakgrund är det inte helt givet om eller hur eventuella befogenheter för andra än polismän lämpligen bör utformas eller om en sådan eventuell reglering hellre bör tas in i ordinarie lagstiftning. Utredningen har inte haft utrymme att undersöka detta närmare och har därför inte heller lagt fram något förslag om detta. Berörda myndigheter kan dock naturligtvis samverka kring detta även inom ramen för den nya lagen och det finns möjlighet att bistå med stöd som inte förutsätter särskilda befogenheter. Stödjande uppgifter kan exempelvis vara dirigering av trafik och personer i syfte att säkerställa att inga personer undgår kontroller vid gränserna. Befogenheterna att besluta om och genomföra s.k. särskild kontroll som vi föreslår i avsnitt 9.11.9 kan också användas vid inre gräns och kan vara ett viktigt verktyg som kan användas inom ramen för samverkan.

Även om det naturligtvis hade varit fördelaktigt ur effektivitets- hänseende om myndigheterna hade fått utökade befogenheter att vidta olika tvångsåtgärder vid återinförd gränskontroll vid inre gräns, finns relativt goda förutsättningar att samverka ändå vid kontroll av personer som passerar inre gräns. Frågan om lagen bör kompletteras med bestämmelser om utökade befogenheter vid personkontroll vid inre gräns eller inte får dock utredas i ett annat sammanhang.

Försvarmakten får rätt att bistå vid person- och varukontroller och militär personal får kontrollbefogenheter

Försvarmakten har under normala förhållanden inget ansvar inom gränskontrollverksamheterna. Myndighetens befogenheter att innan krig har utbrutit ingripa på området gränskontroll är mycket begränsade och är framför allt kopplade till ingripanden i vissa fall mot statsaktörer. Vi har ovan bedömt att Försvarmakten bör delta i samverkansarbetet. Vi anser att det då också är rimligt att myndigheten har möjlighet att i undantagsfall i viss utsträckning medverka i övriga myndigheters gränskontrollverksamheter för att tillgängliga resurser ska kunna användas på ett effektivt sätt.

Som vi redovisat i avsnitt 9.11.6 är en grundläggande utgångspunkt att tvångsåtgärder mot den egna befolkningen eller andra civila ska genomföras av civila myndigheter och inte militära. Det har även för regeringen varit en självklar utgångspunkt att civil

verksamhet ska bedrivas och ledas av civila organ.¹⁸⁵ Det har dock tidigare i vissa fall ansetts befogat att göra vissa begränsade avsteg från denna utgångspunkt, exempelvis i stödlagen.¹⁸⁶

Vi anser att det även här kan vara motiverat att ge militär personal hos Försvarsmakten vissa begränsade befogenheter inom ramen för verksamhet enligt den föreslagna lagen. De utökade befogenheterna kan även bidra till att Försvarsmakten kan hävda rikets territoriella integritet mer effektivt även i tiden före ett krigsutbrott eftersom de kompletterar de befogenheter som Försvarsmakten redan har enligt 10 § IKFN-förordningen och som rör ingripanden mot utländsk militär personal. Det handlar inte om en generell utökning av befogenheter utan om att samhällets samlade resurser, under exceptionella förhållanden och då myndigheterna befinner sig under stort verksamhetsstryck, ska kunna utnyttjas på bästa möjliga sätt för att stärka Sveriges beredskap och totalförsvar. Det är ur ett beredskapsperspektiv angeläget att Försvarsmakten, exempelvis för det fall civila myndigheter inte finns närvarande men Försvarsmakten råkar vara det, inte är förhindrad att vidta brådskande kontrollåtgärder i deras ställe. Tanken är inte att Försvarsmakten ska kunna genomföra några mer långtgående kontroller utan det handlar framför allt om att kunna hjälpa till med primära nödvändiga uppgifter i gränskontrollverksamheterna när behörig personal inte finns på plats eller ännu inte har hunnit komma på plats.

Vi anser därför att Försvarsmakten ska ha möjlighet att bistå Polismyndigheten och Tullverket vid person- och varukontroller om det skulle uppstå behov av det och i den mån Försvarsmakten har utrymme för det. Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten bör då ha möjlighet att biträda i kontrollerna i motsvarande utsträckning som polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän har enligt den nu föreslagna lagen, utlänningslagstiftningen och tullbefogenhetslagen när de biträder eller medverkar i den andra myndighetens verksamhet. Är det fråga om en personkontroll bör alltså den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten när han eller hon medverkar i en sådan kontroll ha de befogenheter som en tulltjänsteman och kustbevakningstjänsteman har enligt utlänningslagstiftningen (9 kap. 1, 2 § andra stycket, 4 a,

¹⁸⁵ Prop. 2005/06:111 s. 31.

¹⁸⁶ Se resonemangen i prop. 2005/06:111 s. 16 f.

8 b–8 d och 8 f §§ och 10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen) och enligt bestämmelserna i den nu föreslagna lagen.

På samma sätt bör militär personal, om det är fråga om kontroll enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen (dvs. kontroll vid den yttre och inre gränsen), ha de befogenheter som en polisman och kustbevakningstjänsteman har enligt 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Av detta följer att Försvarsmakten och militär personal när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen har samma befogenheter som en tulltjänsteman har enligt 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§, 4 kap. 2–7 §§. På samma sätt som för en kustbevakningstjänsteman bör, utöver det som regleras i 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen, även en hänvisning till 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen göras. Militär personal har därmed samma rätt som en tulltjänsteman att i samband med en kontroll enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen kroppsvisitera en person i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Kroppsvisitationen ska protokollföras i enlighet med 6 kap. 4 § andra och tredje styckena tullbefogenhetslagen.

Militär personal bör i samband med att de biträder Polismyndigheten med personkontroller ha samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen. Som utgångspunkt får en polisman använda våld endast i den mån andra medel är otillräckliga och ingripanden ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och andra omständigheter (se avsnitt 3.5.1).

En viktig begränsning är emellertid att samtliga dessa befogenheter för militär personal endast får utövas under förutsättning att det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt och att det sker under direkt ledning av ansvarig civil myndighet.

En i sammanhanget annan aspekt som måste beaktas är att militär verksamhet och civil verksamhet helst bör hållas åtskilda med hänsyn till den problematik som finns när personal med olika folkrättslig ställning i krig sammanblandas. En strävan bör därför vara att hålla kontaktytorna mellan militär och civil personal så begränsade som möjligt och att Försvarsmakten inte medverkar annat än i undantagsfall. Att Försvarsmaktens medverkan i kontrollerna är

tänkt att endast ske i undantagsfall är också naturligt mot bakgrund av att myndighetens utrymme att bistå med dessa uppgifter sannolikt är begränsat i krig. Det är Försvarsmakten som själv får avgöra om myndigheten har faktiska möjligheter att bistå Polismyndigheten och Tullverket. Utredningen anser likväl att det bör finnas ett rättsligt stöd för Försvarsmakten att kunna bistå i gränskontrollverksamheterna om det skulle uppstå ett behov av det.

Sammanfattningsvis ska den nya lagen innehålla bestämmelser som ger Försvarsmakten möjlighet att bistå i Polismyndighetens personkontroller och Tullverkets varukontroller. Militär personal ska i dessa fall ha befogenheter som motsvarar dem som gäller för polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän när de bistår varandra med sådana åtgärder. Försvarsmaktspersonal ska vid kontrollverksamhet enligt utlänningslagstiftningen även ha polis-mäns befogenhet att använda våld och tvång. Befogenheterna får dock endast utövas under förutsättning att det är lämpligt och om det sker under direkt ledning av ansvarig civil myndighet. Av lämplighetskravet följer bl.a. att de uppgifter i samband med vilka befogenheterna kan komma att utövas ska vara förenliga med syftet med samverkan. Om den aktuella uppgiften inte är påkallad med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet eller till intresset av att utlänningslagstiftningen efterlevs är det inte heller lämpligt att militär personal biträder med denna uppgift och utövar befogenheter.

Användning av skjutvapen

Vi har i avsnitt 7.10.4 redogjort för polismäns befogenheter att använda skjutvapen. I kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen) finns särskilda bestämmelser som reglerar ”polismäns” befogenhet att använda skjutvapen. Bestämmelserna anses utgöra verkställighetsföreskrifter till bestämmelserna om polismäns befogenhet att använda våld i polislagen och 24 kap. 2 § brottsbalken (BrB) (vid rymningar) samt i de allmänna ansvarsfrihetsbestämmelserna i 24 kap. BrB. Det har dock nyligen gjorts en översyn av nuvarande reglering och i augusti 2023 lämnades förslag på en ny lag om polisens användning av skjutvapen

som är avsedd att ersätta skjutkungörelsen.¹⁸⁷ Den föreslagna lagen är tänkt att självständigt och exklusivt reglera när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen.

Eftersom försvarsmaktspersonal föreslås få samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen när personalen bistår i *Polismyndighetens kontrollverksamhet* kommer personalen att då omfattas av kungörelsens bestämmelser, såvida någon begränsning inte införs. Vi anser att frågan om användning av skjutvapen hos försvarsmaktspersonal vid aktiv samverkan är något som ansvariga myndigheter bör avgöra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och rådande läge. Det bör därför inte göras någon generell begränsning i fråga om försvarsmaktspersonals användning av skjutvapen i verksamhet enligt den föreslagna lagen. Om ovan nämnda förslag till ny lag om polisens användning av skjutvapen genomförs, behöver lagen anpassas om försvarsmaktspersonal även fortsättningsvis ska omfattas av regelverket om skjutvapenanvändning.

Myndigheters rätt att inneha vapen kan sägas följa av att vapenlagen (1996:67), med undantag för vissa här inte relevanta bestämmelser, inte är tillämplig i fråga om skjutvapen som innehas av staten (1 kap. 8 § vapenlagen). I förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. regleras vissa frågor kring statliga myndigheters hantering av skjutvapen. Bland annat finns bestämmelser om vem som får tilldelas skjutvapen (se 8 § första stycket förordningen).

När det gäller *Tullverkets varukontroller* får Tullverket enligt 20 § förordningen med instruktion för Tullverket meddela föreskrifter om bl.a. beväpning av tulltjänstemän för sådana situationer som avses i 24 kap. BrB. Tulltjänstemän har alltså rätt att använda skjutvapen för sådana situationer som avses i 24 kap. BrB (som innehåller bestämmelser om allmänna grunder för ansvarsfrihet, t.ex. nödvärn). Denna rätt kommer även att gälla vid aktiv samverkan enligt den nya lagen.

När försvarsmaktspersonal bistår Tullverket vid varukontroller kommer skjutkungörelsen inte att bli tillämplig eftersom försvarsmaktspersonal inte föreslås få polismans befogenhet att använda våld i sådana situationer. Skjutkungörelsen är endast tillämplig när

¹⁸⁷ Regeringen har den 24 april 2025 beslutat om lagrådsremissen *Polisens användning av skjutvapen*, Ju2023/01985.

någon agerar som ”polisman”. Tullverkets föreskrifter om beväpning av tulltjänstemän är inte heller tillämpliga i fråga om försvarsmaktspersonal. Bortsett från förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vakttjänst inom Försvarsmakten, som inte är tillämplig i nu aktuell situation, saknas särskilda regler om försvarsmaktspersonals användning av skjutvapen. Försvarsmaktspersonalen har dock möjlighet att använda skjutvapen med stöd av brottsbalkens generella bestämmelser om ansvarsfrihet. Vi anser att det inte heller i fråga om varukontroller är påkallat att begränsa försvarsmaktspersonals användning av skjutvapen.

Det kan noteras att en hotfull situation vid en varukontroll kan övergå till en situation som innebär ingripande mot brott. I efterföljande avsnitt redovisar vi förslag om att försvarsmaktspersonal i samband med att den biträder Polismyndigheten eller Tullverket i gränskontrollverksamhet även ska ha befogenhet att ingripa mot terroristbrottslighet och brott mot Sveriges säkerhet. Försvarsmaktspersonal föreslås då bl.a. få polismans befogenhet att använda våld. Detta innebär att skjutkungörelsen blir tillämplig när försvarsmaktspersonal ingriper mot sådana brott.

9.11.8 Befogenheter att ingripa mot brott

Utredningens förslag: Militär personal hos Försvarsmakten ska i samband med att den bistår Polismyndigheten eller Tullverket i deras kontrollverksamheter ha rätt att ingripa mot brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet och att vidta vissa åtgärder enligt rättegångsbalken. Personalen ska bl.a. få hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder, ålägga någon att följa med på förhör, gripa misstänkt, ta egendom i beslag, samt besluta om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Åtgärderna får dock endast vidtas interimistiskt och befogenheterna ska utövas under direkt ledning av Polismyndigheten eller Tullverket. Kravet på direkt ledning av ansvarig myndighet gäller dock inte befogenheten att gripa en misstänkt. Dessutom ställs krav på att befogenheterna får utövas endast om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt.

I samband med sådana ingripanden ska militär personal även ha polismans befogenhet att använda våld och tvång. Den ska därutöver ha möjlighet att genomföra s.k. skyddsvisitation av en förhörsperson i samband med förhör som hålls i Försvarsmaktens lokaler eller transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande.

Det som föreskrivs i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter vid ingripanden ska gälla för militär personal i samma utsträckning som för en polisman.

Utredningens bedömningar: Polismän har i sin ordinarie verksamhet rätt att ingripa mot all typ av brottslig verksamhet och befogenheter att använda tvångsmedel och våld i detta syfte. Det saknas skäl att införa mer långtgående befogenheter än de som polismän redan har i ordinarie verksamhet.

Det finns inte heller behov av att utöka befogenheterna för tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän att ingripa mot terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet.

Ingripanden mot verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet

De myndigheter som ansvarar för gränskontroll har alla även brottsbekämpande uppdrag och kan i olika utsträckning ingripa mot brottslighet. För att den samlade gränskontrollverksamheten ska bli så effektiv som möjligt och bidra till Sveriges försvarsberedskap bör samverkan mellan myndigheterna tillvaratas även i detta avseende. När det gäller ingripanden mot brott är det verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet som är mest prioriterat för verksamhet enligt den föreslagna lagen.

Med "brott mot Sveriges säkerhet" avses i första hand brotten i 18 och 19 kap. brottsbalken, däribland högförräderi och spioneri, samt i vissa fall allvarliga brott i 13 kap. brottsbalken, t.ex. grov mordbrand och sabotage.¹⁸⁸ Med "terroristbrottslighet" avses brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666).¹⁸⁹ I den nuvarande lagen används ett liknande begrepp. I 2 § 1 gränsövervakningslagen

¹⁸⁸ Jfr 3 § första stycket 1 polislagen, prop. 2013/14:110 s. 577 f. och lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* s. 137.

¹⁸⁹ Jfr lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* s. 221.

anges att samordning ska ske av den gränsövervakning som syftar till att förhindra "brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet". Vi föreslår dock att det modernare begreppet "brott mot Sveriges säkerhet" ska användas i den nya lagen.

I promemorian *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.* förklarade man att "brott till fara för rikets försvar eller säkerhet" inte endast avsåg brott mot rikets säkerhet i brottsbalken och terroristbrottslagen, utan att även gärningar som straffbeläggs i andra bestämmelser och som i det enskilda fallet kan antas utgöra en fara för rikets försvar eller säkerhet är tänkta att omfattas.¹⁹⁰ Vi anser att samma bör gälla enligt den nya lagen, dvs. att även gärningar som straffbeläggs i andra bestämmelser och som i det enskilda fallet kan antas utgöra en fara för Sveriges säkerhet ska omfattas.

Det är angeläget att kunna förhindra verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet. Det är viktigt att de samverkande myndigheterna har möjlighet att ingripa på ett verkningfullt sätt vilket förutsätter att de kan besluta om och verkställa beslut om vissa tvångsmedel samt att använda våld i viss utsträckning.

Inget behov av utökade befogenheter för polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän

För *Polismyndigheten* ligger det redan inom dess ordinarie uppdrag att ingripa mot all typ av brottslig verksamhet och polismän har även befogenheter att använda tvångsmedel och våld i detta syfte, vilket framgår av polislagen och rättegångsbalken (se avsnitt 3.5). Vi anser att det saknas skäl att införa mer långtgående befogenheter än dem som polismän redan har i sin ordinarie verksamhet.

Tulltjänstemän har numera en generell befogenhet i den s.k. indirekta brottsbekämpningen att, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot all typ av brottslighet som framkommer i samband med Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet (8 kap. 25–27 §§ tullbefogenhetslagen). I Tullverkets "kontrollverksamhet" ingår även att utföra annan kontroll som anges i lag eller annan författning (2 kap. 1 § första stycket 2 tull-

¹⁹⁰ Försvarsdepartementet, *Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.*, s. 32.

befogenhetslagen), t.ex. personkontroller när Tullverket bistår Polismyndigheten enligt utlänningslagen. Ett ingripande förutsätter att Tullverket före ingripandet, i det enskilda fallet, har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten som har godkänt att ingripandet görs. Om väntan på godkännandet innebär en väsentlig olägenhet får dock ett ingripande göras utan godkännande. Det är alltså inte möjligt med generella överenskommelser mellan Polismyndigheten och Tullverket om att tulltjänstemän ska ingripa vid vissa typer av brott, även om de uppdagas vid en kontroll.

Befogenheterna gäller vidare endast om det finns ett direkt samband mellan kontrollen och upptäckten av brottet. Det kan t.ex. vara fråga om att en tulltjänsteman vid en tullkontroll upptäcker att en lastbil har med sig olika föremål som förefaller vara stöldgods, exempelvis en stor mängd bildelar eller båtmotorer som verkar vara stulna. Det kan också vara fråga om iakttagelser som görs när en person är på väg att lämna platsen för en tullkontroll eller en nykterhetskontroll, t.ex. att personen misshandlar en medresenär. Befogenheten gäller även brott som uppdagas i samband med Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, t.ex. att det i samband med en husrannsakan påträffas stöldgods. En tulltjänsteman har däremot inte möjlighet att ingripa mot eventuella brott som han eller hon iakttar under exempelvis resor till eller från en tullstation eller kontrollplats.¹⁹¹

Vid ett ingripande med stöd av den generella befogenheten får tulltjänstemän vidta åtgärder i samband med förhör och tillfälligt omhändertagande elektronisk kommunikationsutrustning (8 kap. 6 och 7 §§ tullbefogenhetslagen). I brådskande fall, där ett godkännande från Polismyndigheten innebär en väsentlig olägenhet, får Tullverket även gripa en misstänkt och ta egendom i beslag (8 kap. 8 och 10 §§ tullbefogenhetslagen). Även när en förundersökning har inletts får Tullverket bistå undersökningsledaren med utredningen av brottet och får på uppdrag av förundersökningsledaren vidta en viss åtgärd om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt (8 kap. 28 § tullbefogenhetslagen). En tulltjänsteman kan då bistå vid exempelvis husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Dessa befogenheter för tulltjänstemän enligt ordinarie lagstiftning framstår enligt utredningen som

¹⁹¹ Prop. 2023/24:132 s. 506.

tillräckliga. Det finns därför inte behov av att i den nya lagen utöka befogenheterna för tulltjänstemän att ingripa mot brott.

Även *kustbevakningstjänstemän* får i den indirekta brottsbekämpningen biträda Polismyndigheten och får innan en förundersökning har inletts också ingripa mot all typ av brottslighet. De får då liksom tulltjänstemän vidta åtgärder i form av att hålla förhör m.m. och tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning (4 kap. 1 och 2 §§ och 3 kap. 4–6 §§ kustbevakningslagen). Detta förutsätter emellertid ett godkännande i förväg i det enskilda fallet av Polismyndigheten (4 kap. 1 § andra stycket kustbevakningslagen). Om ett godkännande inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas får kustbevakningstjänstemän dock gripa den misstänkte och ta föremål i beslag (4 kap. 3 § och 3 kap. 7 och 10 §§ kustbevakningslagen). Kustbevakningstjänstemän har alltså, till skillnad från tulltjänstemän, ingen självständig rätt att utan föregående godkännande av behörig myndighet, vidta åtgärder i form av att hålla förhör m.m. och tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Kustbevakningen får däremot i likhet med Tullverket bistå en förundersökningsledare och vidta åtgärder på dennes uppdrag om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt (4 kap. 4 § kustbevakningslagen). Kustbevakningstjänstemän har dessutom rätt att under vissa förutsättningar stoppa fartyg, fordon eller annat transportmedel vid samtliga nämnda ingripanden (4 kap. 5 § och 3 kap. 16 § kustbevakningslagen).

Det förhållandet att kustbevakningstjänstemän inte har rätt att självständigt vidta åtgärder i form av att hålla förhör m.m. anser vi inte medför några större hinder. Dessa åtgärder är nämligen inte av sådan brådsakande karaktär att det inte går att invänta ett godkännande från behörig myndighet. Vi anser därför att det inte heller för kustbevakningstjänstemän finns något behov av att utöka befogenheterna att ingripa mot brott.

Försvarsmaktens personal får befogenheter att ingripa mot brott

Vissa befogenheter men med begränsningar

Som vi redogjort för ovan har polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän redan långtgående befogenheter att ingripa mot brottslighet inklusive brottslig verksamhet som innefattar ter-

roristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet. Även Försvarsmakten bör ha befogenheter att inom ramen för verksamhet enligt den nya lagen ingripa mot sådan brottslighet. Befogenheterna ska gälla i samband med att Försvarsmakten bistår Polismyndigheten och Tullverket i gränskontrollverksamheterna när samverkan enligt lagen är aktiverad. Befogenheterna bör dock begränsas av samma skäl som vi angett ovan om den restriktiva synen på användning av tvång och våld som utövas av militär mot den egna befolkningen och skiljelinjen mellan civil och militär verksamhet.

För det första bör befogenheterna för militär personal endast få användas om det inte utan fara kan avvaktas att en polisman, en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman (inom ramen för de brott som omfattas av myndigheternas direkta brottsbekämpning) kan verkställa åtgärden. Befogenheterna ska alltså vara av interimistisk karaktär. I praktiken kommer det vara fråga om initiala åtgärder, dvs. åtgärder som behöver vidtas i omedelbar anslutning till ingripandena innan polis, en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman är på plats. Därefter bör den vidare hanteringen snarast möjligt lämnas över till polisen, Tullverket eller Kustbevakningen.

För det andra ska det för Försvarsmaktens medverkan krävas att det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Ett sådant krav finns i 4 kap. 4 § andra stycket kustbevakningslagen och i 8 kap. 28 § andra stycket tullbefogenhetslagen (som i sin tur motsvarar 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken) i fråga om biträde åt en förundersökningsledare när förundersökning har inletts. Det nu föreslagna kravet är dock avsett att gälla för samtliga befogenheter som militär personal ska få, även dem som kan komma i fråga innan en förundersökning har inletts. Det är förundersökningsledaren – eller ansvarig polisman eller tulltjänsteman under vars ledning den militära personalen står om ingripandet sker innan en förundersökning har inletts – som avgör om det i det enskilda fallet är lämpligt att biträde lämnas av militär personal. Hänsyn ska tas till åtgärdens beskaffenhet och till andra omständigheter som t.ex. kompetensen hos den militära personal som ska utföra den aktuella uppgiften.

För det tredje ska befogenheterna i princip alltid utövas under direkt ledning av ansvarig myndighet. Det innebär att Polismyndigheten (eller Tullverket) bör ha det direkta ledningsansvaret under

insatsen medan den militära personalen står under militärt befäl. Den militära personalen måste under ingripandet stå i kontinuerlig förbindelse med Polismyndigheten (eller Tullverket) som får ge den fortlöpande anvisningar och stöd och kunna avbryta ingripandet om det behövs. Vidare bör ingripanden med våld eller tvång i princip endast ske på direkt order av polis (eller tulltjänsteman).¹⁹² Detta krav innebär naturligtvis att Försvarsmakten inte kan ingripa självständigt utan föregående kontakt med ansvarig myndighet. En självständig, om än bara interimistisk, rätt för Försvarsmakten att bedriva brottsbekämpande verksamhet innebär enligt vår mening ett alltför stort avsteg från nämnda princip om att civil och militär verksamhet och maktutövning ska hållas åtskilda. Vi anser dock att det finns skäl att göra ett begränsat undantag från detta för att det, i det läge som staten befinner sig i vid aktiv samverkan, ska vara möjligt att kunna ingripa även i en situation som är så akut att det inte finns tid eller möjlighet att först upprätta kontakt med ansvarig myndighet. Militär personal bör i sådana lägen inte vara förhindrad att ingripa på egen hand eller tvungen att överväga om reglerna om envarsgripande eller nödvärn är tillämpliga eller inte. Det undantag som vi anser är motiverat att göra gäller gripande av en misstänkt person. Förutom gripande av en misstänkt person ska alltså samtliga ingripanden som görs av militär personal alltid ske på uppdrag av och under direkt ledning av ansvarig myndighet.

Straffprocessuella tvångsmedel

De tvångsmedel som vi anser är aktuella för Försvarsmakten att kunna utöva är sådana som normalt sett måste vidtas i omedelbar anslutning till ett ingripande. Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten bör innan en förundersökning inletts kunna hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder som har betydelse för en utredning av terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet. Personalen bör även kunna begära att den som ska förhöras följer med till förhör och om han eller hon vägrar ta med den personen till förhör. Personalen ska även kunna begära att den som ska förhöras lämnar ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning och vid eventuell vägran tillfälligt omhänderta utrustningen.

¹⁹² Jfr bestämmelsen om ledning vid stödsats enligt 3 § stödlagen, prop. 2005/06:111 s. 30 f.

Den som ska förhöras får även under vissa förutsättningar kroppsvisiteras för att sådan utrustning ska kunna hittas. Vidare ska militär personal i brådsakande fall få gripa den som är misstänkt för nämnda brott samt ta egendom i beslag även utan anhållningsbeslut (i fråga om beslag dock under direkt ledning av ansvarig myndighet). Militär personal ska också få besluta om och genomföra husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om aktuell brottslighet. De nämnda befogenheterna har sin motsvarighet i rättegångsbalkens regler.

Med de utökade befogenheterna att ingripa mot brott som vi föreslår för militär personal följer självklart även bl.a. alla de skyldigheter och befogenheter som i rättegångsbalken är föreskrivna för dem, exempelvis skyldigheten att genomföra förhör med den gripne och skyndsamt anmäla gripandet till åklagare (24 kap. 8 § andra stycket RB), befogenheten att ta den gripne i förvar (24 kap. 22 § RB), skyldigheten att dokumentera vidtagna åtgärder (28 kap. 9 § och 28 kap. 13 § RB), skyldigheterna och befogenheterna vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 11–12 b och 13 a §§ RB) samt skyldigheten att iaktta de tidsfrister som gäller för hur länge olika tvångsåtgärder får pågå (t.ex. 23 kap. 9 § och 28 kap. 13 a § RB). En påminnelse om detta bör tas in i lagen.

Polismans befogenhet att använda våld och tvång samt skyddsvisitation av förhörsperson

Brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet utgör en ytterst allvarlig brottslighet. Det kan exempelvis röra sig om att någon bistår främmande makt med vapen eller information som skadar Sveriges säkerhet och där man inte kan bortse från risken för att mötas av vapenvåld. Det är därför rimligt att militär personal, när den ingriper mot brott enligt den föreslagna lagen, har samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen. Vi föreslår därför att en bestämmelse om det ska tas in i lagen.

För polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän finns bestämmelser i ordinarie lagstiftning om att de i anslutning till att de griper, omhändertar, avlägsnar eller avvisar någon med stöd i lag får genomföra kroppsvisitation. (Tulltjänstemän får även göra detta i samband med en husrannsakan.) Kroppsvisitation får

då ske om det av säkerhetsskäl är nödvändigt att tillfälligt ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripandet pågår (skyddsvisitation) samt för att kunna fastställa en identitet (19 § första stycket polislagen, 2 kap. 5 och 6 §§ tullbefogenhetslagen och 2 kap. 5 § första stycket kustbevakningslagen). I 19 § andra stycket polislagen finns ytterligare bestämmelser om kroppsvisitation bl.a. för att i vissa situationer söka efter vapen eller andra farliga föremål.

I ordinarie lagstiftning finns vidare bestämmelser som innebär att polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän även får utföra kroppsvisitation i samband med förhör om förhöret hålls i myndighetens lokaler och det är nödvändigt av säkerhetsskäl (19 a § polislagen, 2 kap. 6 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 5 § andra stycket kustbevakningslagen). Tulltjänstemän får därutöver skyddsvisitera en förhörsperson i Tullverkets transportmedel och i lokaler som ställts till myndighetens förfogande.¹⁹³ Tullverkets mer långtgående möjligheter att utföra skyddsvisitation har motiverats av verkets specifika verksamhet där det är vanligt med ingripanden på platser där det är långt till lokaler där förhör kan hållas. Att utvidga möjligheten så att tulltjänstemän har rätt till skyddsvisitation i alla förhörssituationer oberoende av plats ansågs dock vid införandet av den nya tullbefogenhetslagen vara alltför långtgående, liksom förhör som hålls i andra myndigheters transportmedel.¹⁹⁴

Eftersom försvarsmaktspersonal ska ha polismans befogenhet kommer bestämmelserna i polislagen följaktligen att gälla även försvarsmaktspersonal när den utövar de straffprocessuella tvångsmedlen enligt den föreslagna lagen. Polislagens bestämmelse i 19 a § om skyddsvisitation av en förhörsperson, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, är dock begränsad till förhör som hålls i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler. Enligt utredningen bör försvarsmaktspersonal ha rätt att kroppsvisitera en förhörsperson i samband med förhör som hålls i Försvarsmaktens lokaler. Med hänsyn till att även Försvarsmaktens ingripanden, i likhet med Tullverkets, sannolikt kan förväntas ske på platser där det saknas förhörslokaler bör skyddsvisitation av en förhörsperson

¹⁹³ Även kustbevakningstjänstemän får utföra kroppsvisitation i samband med förhör som hålls i lokaler som ställts till myndighetens förfogande och ombord på Kustbevakningens fartyg.

¹⁹⁴ Prop. 2023/24:132 s. 186.

dessutom få ske i samband med förhör som hålls, förutom i Försvarsmaktens egna lokaler, även i myndighetens transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande. Lagen bör därför innehålla en bestämmelse med en sådan utformning.

Det bör tilläggas att skyddsvisitation inte ska användas rutinmässigt utan det måste finnas ett behov av åtgärden utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare är en kroppsvisitation ett integritetsintrång för den enskilde och det är av rättssäkerhetsskäl viktigt att åtgärden dokumenteras. Den nya lagen bör därför även innehålla bestämmelser om krav på dokumentation.

Det hade normalt sett varit motiverat med en bestämmelse om att en vidtagen åtgärd skyndsamt ska anmälas till behörig myndighet. Eftersom militär personal endast får utöva befogenheterna under direkt ledning av den myndighet som begärt Försvarsmaktens biträde, och det av 24 kap. 7 § andra stycket RB följer att den som gripits med stöd av detta lagrum skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman, finns inte behov av en sådan bestämmelse.

Att försvarsmaktspersonal ska ha polismans befogenhet då den ingriper mot brott innebär även att skjutkungörelsen blir tillämplig. Se avsnitt 9.11.7 där vi har redovisat vad som gäller i fråga om användning av skjutvapen.

Envarsgripande m.m.

De nu föreslagna bestämmelserna om vilka befogenheter militär personal har i gränskontrollverksamhet är, till skillnad från vad som är fallet för övriga myndigheter, uttömmande för Försvarsmakten. Vid brott som faller utanför befogenheterna enligt den föreslagna lagen (dvs. brottslig verksamhet som inte är terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet) har dock militär personal i likhet med varje person en generell rätt till s.k. envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Enligt de allmänna bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. BrB har dessutom varje person rätt att använda våld bl.a. i nödvärn och nöd. Dessa bestämmelser gäller var och en och naturligtvis även för såväl militär som övrig personal som omfattas av den föreslagna lagen. Bestämmelser som påminner om detta behöver dock inte tas in i lagen.

9.11.9 Särskild kontroll

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska under vissa förutsättningar få besluta om s.k. särskild kontroll som innebär att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ske av varje person som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd kommer till eller reser från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet.

Befogenheterna får utövas av polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten. Polismän, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten ska vidare ha befogenhet att hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas och ta med honom eller henne till den plats där åtgärden ska genomföras. Vissa särskilda krav ställs på hur åtgärderna ska verkställas.

Protokoll ska föras över kroppsbesiktning och i vissa fall över kroppsvisitation.

I nuvarande gränsövervakningslag (8 §) finns en bestämmelse som ger länsstyrelsen respektive gränsövervakningschef befogenhet att skärpa kontrollen av persontrafiken genom att förordna om rutinmässig kroppsvisitation och kroppsbesiktning av varje person som kommer med ett visst angivet transportmedel eller som under en viss angiven tidrymd ankommer till en plats från utlandet eller avreser från platsen till utlandet. En förutsättning för en sådan kontroll är att den ska vara oundgängligen nödvändig. Bestämmelsen har sin huvudsakliga motsvarighet i lagen om straff för varusmuggling där åtgärden benämns särskild kontroll. Bestämmelsen i smugglingslagen har i samband med införandet av tullbefogenhetslagen flyttats dit (7 kap. 4 och 5 §§ tullbefogenhetslagen).

Vi anser att också den nya lagen ska innehålla en möjlighet till särskild kontroll. Även om detta utgör kontrollverksamhet och inte brottsbekämpning i strikt mening, är syftet med en särskild kontroll att upptäcka mycket allvarlig brottslig verksamhet. Det är med hänsyn till det och under de förhållanden som råder när samverkan aktiverats motiverat att personalen har denna möjlighet. Bestämmelsen bör utformas på motsvarande sätt som i nämnda författningar, men bör även i likhet med nu gällande gränsövervak-

ningslag inkludera en befogenhet att utföra även kroppsbesiktning vid sådan kontroll.

Eftersom Polismyndigheten ska vara samordningsansvarig myndighet bör den myndigheten också vara den som beslutar om särskild kontroll. Ett sådant beslut bör fattas på relativt hög nivå. Eftersom beslutet till sin karaktär är tillfälligt och operativt är det dock rimligt att det fattas närmare den operativa verksamheten än på den mer förvaltande chefsnivån. Beslut om särskild kontroll bör enligt utredningen normalt sett kunna fattas som lägst på nivån polisområdeschef. Av 8 § polisförordningen (2014:1104) följer att beslutanderätt och arbetsuppgifter som innebär att grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan komma att inskränkas endast får delegeras till särskilt kvalificerade beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Vi anser att denna reglering är tillräcklig och att det inte finns något behov av en särskild reglering av beslutsbefogenheten i den nya förordningen.

Särskild kontroll ska innebära att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ske av varje person som med ett visst transportmedel (t.ex. ett flygplan eller en färja i reguljär trafik) eller under en viss angiven, kortare tidrymd kommer till eller reser från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet (vanligtvis en gräns- eller kustort). En särskild kontroll kan även omfatta alla in- eller utresande som kommer till en sådan ort eller plats under en bestämd tidrymd. I förarbetena till tullbefogenhetslagen har som exempel nämnts situationen då det finns information om att en person som medför ett större narkotikaparti ska komma till Helsingborg med någon av färjorna från Helsingör, men att det är okänt vilken färja personen kommer med. Då kan ett beslut meddelas om särskild kontroll beträffande alla som ankommer med färja till Helsingborg från Helsingör en viss dag (se prop. 2023/24:132 s. 484 som hänvisar till prop. 1999/2000:124 s. 175). En särskild kontroll får beslutas endast om det finns anledning att anta att en eller flera av dessa personer har begått eller står i begrepp att begå ett brott som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet och det saknas tillräckliga uppgifter för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer. Dessutom ska åtgärden vara nödvändig för att ett ingripande mot brottet ska kunna ske.

Befogenheten att genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid en särskild kontroll bör få utövas av polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten.

Vid en särskild kontroll bör polismän, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten även ha de befogenheter som framgår av 28 kap. 13 a § RB att dels hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas, dels ta med den personen till den plats där åtgärden ska genomföras. Särskilt förordnade passkontrollanter som är civilanställd personal bör däremot inte ha dessa befogenheter.

När det gäller hur kroppsvisitationen eller kroppsbesiktningen ska utföras finns regler om detta i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB. Enligt dessa bestämmelser finns krav på att kroppsbesiktning och kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus i ett avskilt rum. Om åtgärden verkställs av någon annan än en läkare ska, om det är möjligt, ett vittne vara närvarande. Endast läkare och legitimerad sjuksköterska får ta blodprov och annan mera ingående undersökning får utföras endast av läkare. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får dock inte verkställas eller bevitnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Undantag görs emellertid i fråga om kroppsvisitationer som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och kroppsbesiktningar som enbart innebär att blodprov, alkoholutandningsprov eller salivprov för DNA-analys tas. Undantagen motiveras av att dessa undersökningar inte anses lika integritetskänsliga.

I tullbefogenhetslagen finns bestämmelser som i huvudsak motsvarar nämnda regler i rättegångsbalken men som, förutom att de endast avser kroppsvisitation, skiljer sig från dessa i några avseenden, bl.a. att kroppsvisitationen kan verkställas förutom inomhus i ett avskilt rum, även i lämpligt utrymme i ett transportmedel. Även i kravet på vittne har en lättnad gjorts i tullbefogenhetslagen som innebär att undersökningen ska göras i vittnens närvaro om ”det kan ske utan större omgång”. Lättnaderna har motiverats av att tulltjänstemän inte alltid har tillgång till en lokal där undersökningen kan utföras, t.ex. där mindre vägar korsar gränsen till Norge, och att undersökningen därför behöver utföras i lämpligt utrymme i ett

transportmedel.¹⁹⁵ Vi anser att samma skäl som ligger bakom särregleringen för Tullverket gör sig gällande även vid en särskild kontroll enligt den nya lagen. I övrigt bör det som sägs i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB om verkställighet gälla även vid särskild kontroll enligt de föreslagna bestämmelserna.

Kroppsbesiktning är en ingripande myndighetsåtgärd och ett integritetsintrång som alltid bör dokumenteras och detsamma gäller för kroppsvisitation. Dokumentationsskyldigheten är viktig ur rättssäkerhetssynpunkt framför allt för att det ska vara möjligt att kunna granska ett ingripande i efterhand och se vad som har förekommit, men också för att den tjänsteman som ska utföra åtgärden tvingas ta ställning till om de rättsliga kraven för den är uppfyllda. Vi anser att bestämmelser om dokumentationsskyldighet motsvarande de som finns i 7 kap. 4 § tullbefogenhetslagen jämfört med 7 kap. 7 § samma lag bör tas in i den föreslagna lagen som ska gälla vid kroppsbesiktning och kroppsvisitation vid särskild kontroll. Ett undantag från dokumentationsskyldigheten bör dock göras på samma sätt som i 7 kap. 7 § tullbefogenhetslagen. Enligt dessa bestämmelser behöver dokumentation vid kroppsvisitation inte ske om den bara innebär att väskor eller andra föremål som någon bär med sig genomsökts. I så fall behöver protokoll upprättas endast om den undersökte begär det eller om föremål tas i beslag. Om egendom har tagits i beslag tillämpas bestämmelserna om protokoll i 27 kap. 13 § RB. Den som genomfört kroppsbesiktningen eller kroppsvisitationen ansvarar för att protokoll upprättas.

9.11.10 Personalens folkrättsliga ställning i krig

Utredningens bedömningar: Den folkrättsliga statusen i krig för personal som utför uppgifter med stöd av den föreslagna lagen bör vara civil. Denna personal bör alltså inte vara kombattanter i krig med undantag för Försvarmaktens personal, som alltid har kombattantstatus, liksom kustbevakningstjänstemän under den tid de tas i anspråk av Försvarmakten.

¹⁹⁵ Prop. 2023/24:132 s. 313.

Utredningens förslag: Totalförsvarets folkrättsförordning ska ändras på så sätt att bestämmelsen om att personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen ska anses som kombattanter ska upphävas.

I kapitel 5 *Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig* har vi föreslagit att den svenska regleringen om polismäns folkrättsliga ställning i krig ska ändras eftersom dagens ordning enligt vilken polismän förväntas växla mellan civila och militära uppgifter (s.k. temporär kombattantstatus) är olämplig. ”Kombattant” är ett folkrättsligt begrepp som är aktuellt i internationella väpnade konflikter. En kombattant är en person som har rätt att delta direkt i fientligheterna i sådana konflikter utan att straffas för sitt deltagande. Kombattanter (och även deras lokaler, fordon osv.) utgör samtidigt militära mål som får anfallas av motparten. Inom folkrätten finns därför bestämmelser om att kombattanter och militära mål bör särskiljas från civila personer och civil egendom. Som vi redogör för i avsnitt 5.11 föreslår vi att den nu gällande svenska regleringen ska ändras (genom att lagen om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen [1958:262] om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig upphävs), bl.a. eftersom det kan förväntas medföra negativa effekter för polisens civila uppdrag och skyddet av civilbefolkningen när kombattanter beblandas med civilbefolkningen. Vi anser därför att kombattantstatus för alla polismän (både temporär och permanent sådan) bör undvikas. Vi har vidare kommit fram till att inte heller en avgränsad del av poliskåren bör vara kombattanter¹⁹⁶ utan funnit att fördelarna med att alla polismän inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har civil status väger tyngre än fördelarna med att vissa polismän har kombattantstatus (avsnitt 5.12 och 5.13). Vi har i vår bedömning tagit

¹⁹⁶ Se kapitel 5 där vi redogör *dels* för alternativet att polismän inom en viss avgränsad del av Polismyndigheten och/eller Säkerhetspolisen har kombattantstatus och tilldelas stridande uppgifter, *dels* alternativet att en avgränsad del av poliskåren överförs till Försvarsmakten (antingen med eller utan bibehållande av sina polisiära befogenheter), tilldelas stridande uppgifter och har kombattantstatus. I fråga om det sistnämnda alternativet bedömer vi att polismän som överförs inte bör behålla sina polisiära befogenheter, bl.a. med hänvisning till att det sedan gammalt är en grundläggande princip att personal från Försvarsmakten inte får bruka våld mot den enskilda befolkningen eller andra civila. Svårigheten att växla mellan olika roller och regelverk samt hur en enskild kan uppfatta polismannen/kombattanten är enligt vår mening också av betydelse.

hänsyn till det militära behovet, den polisiära förmågan, effekten för totalförsvaret och praktiska och folkrättsliga perspektiv.

Frågan är om samma bedömning bör göras i fråga om den personal som har att utföra uppgifter i gränskontrollverksamheter enligt den föreslagna lagen eller om det finns skäl för att de ska ha en annan folkrättslig status i krig än polismän, dvs. om de bör vara kombattanter.

Verksamheten enligt den föreslagna lagen är tänkt att endast omfatta civila uppgifter och den personal som deltar i verksamheten ska inte ha några stridande uppgifter. I gränskontrollverksamheterna skulle det visserligen kunna uppstå situationer där det råder osäkerhet om t.ex. en sabotageverksamhet är en militär operation eller en kriminell handling och personalens uppgifter kan på så sätt komma att tangera det väpnade försvaret.

Av samma skäl som i fråga om polismän anser vi dock att både temporär och permanent kombattantstatus är alternativ som bör undvikas även för personal som utför uppgifter i gränskontrollverksamheter. Gränskontrollverksamheter och person- och varukontroller innefattar i hög grad uppgifter där samtliga ansvariga myndigheters personal kommer i nära kontakt med civila vilket leder till att förutsättningarna för att skydda civilbefolkningen försämrats.

Alternativet att låta en del av respektive myndighets gränskontrollpersonal avgränsas för att få stridande uppgifter och vara kombattanter framstår inte heller som någon lämplig lösning eftersom problemet med sammanblandning av kombattanter och civila kvarstår. En sådan avgränsning kan även leda till att grundproblemet med personell resursbrist hos de ansvariga gränskontrollmyndigheterna förvärras. Samma skäl som talar mot att skapa en särskild organisation för den samordnade gränskontrollverksamheten som vi redogjort för i avsnitt 9.10.4 gör sig i huvudsak gällande även här. Det är vidare svårt att göra en ändamålsenlig avgränsning av gränskontrollpersonalen eftersom det inte på förhand går att fastställa var, när eller hur eventuella militära angrepp skulle inträffa i verksamheten.

Att en del av myndigheternas gränskontrollpersonal skulle överföras till Försvarmakten bedömer vi som helt uteslutet även mot bakgrund av de starka skäl som vi nämnt ovan och som talar mot

att personalen bör behålla sina ordinarie uppgifter och befogenheter när de tillhör Försvarsmakten.

De argument som vi i avsnitt 5.12 och 5.13 anser talar mot att låta en avgränsad del av poliskåren ha kombattantstatus talar alltså även mot att personal som utför uppgifter i gränskontrollverksamheter ska vara kombattanter. Det handlar, förutom riskerna för civilbefolkningen även om bl.a. de generella utmaningarna som finns med att kombinera ett militärt uppdrag med ett civilt. Som vi även beskrivit i avsnitt 5.12.1 är det två uppdrag som skiljer sig fundamentalt åt i flera avseenden. Till exempel är polismän utbildade och tränade för att hantera civila situationer som att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och skydda och hjälpa allmänheten, medan militären är utbildad och tränad för att försvara staten och nationella intressen. De olika uppdragen styrs av olika regelverk som innebär att polismän ska skydda enskilda och individers rättigheter, medan kombattanter lyder under folkrätten som stadgar att det ska göras åtskillnad mellan militära mål (som får bekämpas) och civila och civil egendom (som åtnjuter skydd mot anfall). Det finns därmed skillnader även i fråga om utrustning och våldsutövning. Det kan vidare vara svårt för personalen att växla mellan två olika regelverk i detta avseende. Andra aspekter som behöver beaktas om gränskontrollpersonal ska vara kombattanter är svårigheterna med att särskilja de som ska vara kombattanter från övrig civil gränskontrollpersonal. Kombattanter måste på ett tydligt sätt kunna urskiljas med särskilda uniformer, målade bilar och lokaler m.m. som tydliggör att dessa ingår i den militära styrkan och inte ska sammanblandas med annan personal. Detta får förstås även ekonomiska konsekvenser. Det kan här även påminnas om att de yttre gränskontrollerna avseende personer främst utförs av civilanställd personal och inte av polismän.

Mycket talar alltså för att all gränskontrollpersonal bör ha status som civil. I övervägandena kring civil status är det dock viktigt att ta hänsyn till om det finns rimliga förutsättningar för personalen att hantera en situation som skulle kunna innebära ett militärt angrepp, för det fall en sådan situation skulle uppstå. Som vi beskrivit i avsnitt 5.9.2 kan personal med civil status under vissa förutsättningar ingripa mot en kombattant för att förhindra eller avbryta gärningar som enligt svensk lag utgör ett brott (en annan sak är att det däremot inte går att lagföra gärningspersonen om gärningen

inte utgör ett brott mot krigets lagar). Vidare har personalen, i likhet med alla andra, rätt att också agera i självförsvar i enlighet med de svenska bestämmelserna om nöd och nödvärn som är tillämpliga även i krig. Vi har i avsnitt 5.9.2 bedömt att en polis med civil status som agerar i självförsvar som utgångspunkt inte uppfyller kriterierna för direkt deltagande i fientligheterna. Det bör dock tilläggas att förmågan att på ett adekvat sätt agera i självförsvar kan kräva utbildning och övning.

Det är också viktigt att påpeka att ett ingripande av någon med civil status kan medföra risker eftersom det kan vara svårt att skilja mellan civil verksamhet och s.k. direkt deltagande i fientligheterna. Ett direkt deltagande i fientligheterna är i sig inte otillåtet folkrättsligt, men innebär att en civil under den tid som denne deltar förlorar sitt skydd mot anfall samtidigt som personen i fråga inte omfattas av reglerna som gäller till skydd för kombattanter (t.ex. att åtnjuta strafffrihet). Inom folkrätten finns vidare förbud mot att som en del i krigföringen använda expanderbara kulor och tårgas. Polis får alltså inte använda sin fredstida ammunition om de deltar i fientligheterna. Förbudet omfattar visserligen inte ingripanden inom ramen för polisverksamhet ("law enforcement"), en förutsättning är dock att användningen inte har något samband med den väpnade konflikten.¹⁹⁷ Vi har i avsnitt 5.9.2 gjort bedömningen att det som utgångspunkt kan finnas skäl för polis med civil status att undvika att göra ingripanden mot motståndarens kombattanter såvida det inte är fråga om sådana situationer där det framgår att det ordningsstörande eller brottsliga agerandet som utgör grunden för polisens ingripande inte har samband med de militära operationerna i den väpnade konflikten.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att fördelarna med att gränskontrollpersonalen har civil status i krig överväger nackdelarna. Vår slutsats är alltså att ansvariga gränskontrollmyndigheters personal – med undantag för Försvarsmaktens personal och de kustbevakningstjänstemän som tas i anspråk av Försvarsmakten och som alltid har kombattantstatus i krig – bör ha civil status i krig och inte kombattantstatus. Bestämmelsen i 3 § 3 totalförsvarets folkrättsförordning som rör tulltjänstemän som tjänstgör som gränsövervakningspersonal ska därför upphävas.

¹⁹⁷ Se avsnitt 5.9.2 där detta utvecklas närmare.

Det kan i sammanhanget tilläggas att de förslag vi lägger fram naturligtvis inte påverkar Försvarsmaktens befogenheter i övrigt att vidta nödvändiga åtgärder för att försvara Sverige vid ett väpnat angrepp och ta kontroll över områden som är strategiskt viktiga för försvaret. Försvarsmakten har även möjlighet att enligt skyddslagen besluta att områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet ska vara ett militärt skyddsobjekt (5 § 3 skyddslagen).

9.11.11 Frågor om sekretess och personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömningar: Det finns inte behov av någon sekretessbrytande bestämmelse för att ansvariga myndigheter ska kunna dela information med varandra om uppgifterna behövs i verksamheten enligt den nya lagen eller några nya sekretessbestämmelser.

Det behöver inte göras ändringar i de dataskyddsregleringar som gäller för de samverkansskyldiga myndigheterna.

Frågor om sekretess

För att samverkan enligt den nya lagen ska uppnå sitt syfte att stärka gränskontrollverksamheterna i totalförsvarshänseende behöver Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten och de civilområdesansvariga länsstyrelserna kunna dela uppgifter med varandra. De behöver kunna ta del av varandras lägesbilder och utbyta annan information som behövs för den gemensamma planläggningen och för att de ska kunna vidta förberedelseåtgärder och samordna gemensamma frågor på ett effektivt sätt.

Sådan information kan dock innehålla känsliga uppgifter som också kan omfattas av sekretess. Uppgifterna kan dessutom bli än mer känsliga när de hanteras på en aggregerad nivå. När det gäller sekretess till skydd för allmänna intressen är det framför allt bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som är av betydelse. Räckvidden i denna sekretessbestämmelse har inte begränsats utan gäller för alla myndigheter som har att tillämpa lagen. Enligt bestämmelsen gäller

sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Mot bakgrund av syftet med verksamheten enligt den nya lagen borde utbyte av nödvändig information mellan de ansvariga myndigheterna i regel inte kunna antas leda till sådan skada som hindrar ett utlämnande av uppgifterna. En sekretessprövning måste dock ske i varje enskilt fall och det måste säkerställas att uppgiften får motsvarande skydd hos den mottagande myndigheten om den lämnas ut. På samma sätt borde ett utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL (sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet) kunna vara möjligt om det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna fullgöra sin verksamhet och sina skyldigheter att samverka enligt den nya lagen (10 kap. 2 § OSL). En prövning av om ett utlämnande är nödvändigt måste dock ske i varje enskilt fall. Därutöver bör även möjligheten att i undantagsfall tillämpa den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL nämnas. Den innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte behöver tas in någon sekretessbrytande bestämmelse i förordningen.

Utredningen bedömer vidare att befintliga sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i verksamheter som rör exempelvis tull (27 kap. 1–3 §§ OSL), förebyggande och beivrande av brott (35 kap. 1 § OSL), utlänningskontroll (37 kap. 1 § OSL) m.m. ska iakttas även av personalen hos biträdande myndighet. Biträdande personal har när den tjänstgör i den huvudansvariga myndighetens verksamhet sådan anknytning till den att de blir bundna av de sekretessbestämmelser som gäller för den verksamheten. Det finns därför inte heller behov av några kompletterande sekretessbestämmelser.

Dataskyddsrättsliga frågor

De myndigheter inom vars gränskontrollverksamheter personuppgifter kan komma att behandlas inom ramen för samverkan enligt den föreslagna lagen är Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. I det mer allmänna informationsutbyte som behöver ske mellan dessa myndigheter och Försvarsmakten och de civilområdesansvariga länsstyrelserna kommer det däremot inte vara aktuellt att behandla personuppgifter.

Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten regleras huvudsakligen genom brottsdatalagen (2018:1177)¹⁹⁸ och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Brottsdatalagen innehåller bl.a. grundläggande krav på personuppgiftsbehandlingen och bestämmelser om de enskildas rättigheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter. Som grundläggande krav på behandlingen gäller att personuppgifter endast får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften (2 kap. 1 § brottsdatalagen). Personuppgifter får vidare behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (2 kap. 3 § brottsdatalagen). Den personuppgiftsansvarige är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar (3 kap. 1 § brottsdatalagen).

Brottsdatalagen gäller dock inte vid behandling av personuppgifter enligt bl.a. lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2006:444) om passagerarregister, EU-förordningarna om Schengens informationssystem

¹⁹⁸ Genom brottsdatalagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

(SIS)¹⁹⁹ eller lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Polisens brottsdatalog gäller utöver brottsdatalogen. Enligt polisens brottsdatalog får Polismyndigheten behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden (2 kap. 1 § polisens brottsdatalog). Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid myndigheten i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (1 kap. 4 § polisens brottsdatalog).

Polismyndighetens behandling av personuppgifter regleras i vissa andra fall även genom särskilt anpassad lagstiftning, bl.a. i LIPS, lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Vid personuppgiftsbehandling i verksamhet hos Polismyndigheten som inte är brottsbekämpande gäller som utgångspunkt reglerna i EU:s dataskyddsförordning²⁰⁰ och kompletterande nationella regler, bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

I EU:s dataskyddsförordning anges vilka principer och allmänna krav som gäller för behandling av personuppgifter. Av de grundläggande principerna följer bl.a. att behandlingen måste ha stöd i förordningen och att det endast är tillåtet att samla in personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får inte senare behandlas på ett sätt som är ofören-

¹⁹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU.

²⁰⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

ligt med dessa ändamål. Det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att förordningen följs.

Polismyndighetens personuppgiftsbehandling i gränskontrollverksamhet som inte är brottsbekämpande regleras i huvudsak²⁰¹ av EU:s dataskyddsförordning. Utöver dataskyddsförordningen gäller utlänningsdatalagen (2016:27) som kompletterar förordningen. För att undvika dubbelregleringar har personuppgiftsbehandling för vissa situationer dock undantagits från utlänningsdatalagens tillämpningsområde (5 § utlänningsdatalagen). Undantagen gäller bl.a. vissa EU-förordningar som reglerar EU:s storskaliga informationssystem för gränskontrollerande myndigheter. Utlänningsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör kontroll av en utlänning i samband med inresa och utresa, kontroll under vistelsen i Sverige samt avlägsnande från Sverige (3 § utlänningsdatalagen). Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför (9 § utlänningsdatalagen).

De åtgärder som Polismyndigheten vidtar inom ramen för gränskontrollverksamheten är sådana som åligger myndigheten i egenskap av gränsmyndighet enligt den lagstiftning som reglerar gränskontrollverksamheten såsom t.ex. gränskodexen och i egenskap av ansvarig myndighet för personkontroll i samband med gränspassage enligt utlänningslagen. Ändamålen regleras även i utlänningsdatalagen för de sammanhang där den lagen är tillämplig.

När svenska medborgare reser in i Sverige från tredje land omfattas även de av sådana personkontroller som Polismyndigheten är ansvarig myndighet för och för vilka EU:s dataskyddsförordning är tillämplig. Även i händelse av återinförda gränskontroller inom Schengenterritoriet utgör EU:s dataskyddsförordning tillämpligt dataskyddsregelverk i fråga om den personuppgiftsbehandling som då äger rum.

Tullverkets behandling av personuppgifter i verksamhet som rör bl.a. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten regleras särskilt i lagen (2001:185) och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (tulldatalagen och tulldataförordningen). Uppgifter får behandlas för ändamålet att tillhandahålla information som behövs hos Tullverket för bl.a. övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet

²⁰¹ Det finns dock vissa situationer där brottsdatalagen blir aktuell, bl.a. inom ramen för Etias.

och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten (1 kap. 4 § tulldatalagen). Tullverket är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifterna (1 kap. 6 § tulldatalagen).

Tullverkets behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten regleras i lagen (2018:1694) och förordningen (2018:1876) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (tullbrottsdatalagen, TBL, och tullbrottsdataförordningen, TBF) som gäller utöver brottsdatalagen. Den lagen gäller när Tullverket i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa uppbörd (1 kap. 1 § TBL). Tullverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför (1 kap. 3 § TBL). Tullverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden (2 kap. 1 § TBL).

Kustbevakningsdatalagen (2019:429) kompletterar EU:s dataskyddsförordning och gäller vid behandling av personuppgifter i Kustbevakningens operativa verksamhet som rör sjöövervakning, räddningstjänst, samordning av civila behov av sjöövervakning och förmedling av civil sjöinformation, och internationellt samarbete (2 § kustbevakningsdatalagen). Kustbevakningen är personuppgiftsansvarig (6 § kustbevakningsdatalagen) och får behandla personuppgifter om det bl.a. är nödvändigt för att bedriva sjöövervakning för att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten till sjöss samt bedriva den kontroll och tillsyn som myndigheten är skyldig att utföra och samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter (7 § kustbevakningsdatalagen). Sådana personuppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i Kustbevakningens verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller om den behövs i någon annan myndighets verksamhet, om Kustbevakningen enligt lag eller förordning är skyldig att bistå myndigheten med en viss uppgift, eller informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan (9 § kustbevakningsdatalagen).

Personuppgifter som behandlas enligt 7 § kustbevakningsdatalagen får även behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (11 § kustbevakningsdatalagen).

I Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet gäller lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Kustbevakningens brottsdatalag). Även den gäller utöver brottsdatalagen. Kustbevakningen är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandling enligt lagen (1 kap. 6 § Kustbevakningens brottsdatalag). Det är enligt lagen tillåtet för Kustbevakningen att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden (2 kap. 1 § Kustbevakningens brottsdatalag).

När en annan samverkande myndighet biträder en huvudansvarig myndighet enligt den föreslagna lagen kan behandling av personuppgifter behöva utföras av den biträdande myndighetens personal. Denna personuppgiftsbehandling sker då i regel inom den huvudansvariga myndighetens verksamhet enligt de regler som gäller för den. Personuppgifterna ska då inte behandlas utifrån några andra rättsliga grunder eller andra ändamål än de som gäller i den huvudansvariga myndighetens verksamhet. Den behandling av personuppgifter som kan komma att behöva göras i verksamhet enligt den nya lagen bedöms kunna uppfylla de grundläggande kraven för behandling enligt de dataskyddsrättsliga regelverken som gäller för de samverkande myndigheterna. Vi bedömer därför att det inte behövs några författningsändringar för att denna personuppgiftsbehandling ska kunna utföras.

9.11.12 Bemyndiganden

Utredningens förslag: När det råder höjd beredskap får regeringen meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter i gränskontrollverksamhet som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet.

I lagen ska även finnas en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om samverkan.

I den till lagen anslutande förordningen ska det anges att Polismyndigheten, efter samråd med Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten, har rätt att meddela de ytterligare föreskrifter om samverkan som bedöms nödvändiga.

Föreskrifter om befogenheter att utöva våld och tvång utgör begränsningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. skyddet mot kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, intrång i förtroliga försändelser och meddelanden, intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden samt rörelsefriheten. Sådana föreskrifter ska enligt regeringsformen (RF), med vissa begränsade undantag, meddelas i lag. Som vi har beskrivit i avsnitt 2.8.2 kan dock riksdagen, när riket är i krig eller krigsfara eller då det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, med stöd av 15 kap. 6 § första stycket RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om sådana förhållanden som enligt grundlag annars ska meddelas i lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (15 kap. 6 § andra stycket RF).

Syftet med den nya lagen är att gränskontrollverksamheterna ska vara robusta även vid en eventuell beredskapshöjning och i andra i försvarsberedskapshänseende ansträngda situationer. De samlade resurserna inom dessa verksamheter ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt, vilket samverkan enligt den nya lagen är tänkt att bidra till. Vi har i det föregående redovisat förslag på vilka kompletterande befogenheter som vi anser kan behövas. Mot bakgrund av svårigheterna med att förutse vilka händelser och hotbilder som kan komma att uppstå i framtiden och vilka krav detta kan komma att ställa på verksamheterna anser vi att det måste finnas en beredskap för att snabbt kunna hantera detta. Utredningen anser därför att det liksom i dag bör finnas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om kontroll och befogenheter i gränskontrollverksamheter under förutsättning att de är nödvändiga med

hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet. Bemyndigandet ska endast få tillämpas under höjd beredskap.

Föreskrifter om myndighetssamverkan tillhör regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF. Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela ytterligare föreskrifter om samverkan.

Regeringen har också enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 RF rätt att meddela verkställighetsföreskrifter för den nya lagen. Utredningen anser dock att någon upplysningsbestämmelse om detta inte behövs. Däremot ska det i den till lagen anslutande förordningen tas in ett bemyndigande för Polismyndigheten att efter samråd med Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten meddela de ytterligare föreskrifter om samverkan som bedöms nödvändiga.

9.11.13 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Den nya lagen och förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027 samtidigt som den nuvarande lagen och förordningen om gränsövervakningen i krig m.m. ska upphöra att gälla.

Ändringen i totalförsvarets folkrättsförordning ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Nuvarande system är inte anpassat utifrån dagens förutsättningar. Den verksamhet med samordnad gränsövervakning som bedrivs i dag enligt nu gällande lag präglas inte av någon större aktivitet och den är på vissa håll helt vilande. Det brådskar därför att få ett nytt regelverk på plats så att arbetet inom detta område kan komma igång och intensifieras. Det är därför angeläget att den nya lagen och förordningen kan träda i kraft så snart som möjligt. Utredningen bedömer att avvecklingen av det nuvarande systemet borde kunna ske relativt snabbt. Några mer omfattande förberedelser inför lagens och förordningens ikraftträdande bedöms inte heller krävas. Vi bedömer därför att ett ikraftträdande bör kunna ske den 1 januari 2027 samtidigt som den nuvarande lagen och förordningen om gränsövervakningen i krig m.m. ska upphöra att gälla.

Utredningen bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Även ändringen i totalförsvarets folkrättsförordning, som innebär att bestämmelsen om att Tullverkets personal som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen ska anses som kombattanter upphävs, ska träda i kraft den 1 januari 2027.

9.11.14 Följdändringar

Utredningens förslag: Förordningen om gränstullsamarbete med Finland, förordningen om gränstullsamarbete med Danmark och förordningen om gränstullsamarbete med Norge ska ändras. Ändringarna innebär att verksamhet enligt den nya lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap undantas från förordningarnas tillämpningsområde.

I förordningarna med instruktion för Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen samt i förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser ska det införas bestämmelser om myndigheternas ansvar och deltagande i verksamhet enligt den nya lagen.

I förordningen med instruktion för Tullverket ska bemyndigandet för myndigheten att meddela föreskrifter om beväpning av tulltjänstemän för uppgifter som regleras i gränsövervakningslagen upphävas.

Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap ska ändras på så sätt att gränsövervakningslagen tas bort i uppräkningslistan i 13 § avseende de författningar som omedelbart ska tillämpas i sin helhet vid beredskapslarm.

Samtliga ändringar ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Sverige har ingått överenskommelser om gränstullsamarbete med de nordiska grannländerna. Genomförandet av dessa överenskommelser regleras för Sveriges del i förordningen om gränstullsamarbete med Finland, förordningen om gränstullsamarbete med Danmark och förordningen om gränstullsamarbete med Norge. Gränstullsamarbetet innebär att svensk tullpersonal kan utöva tulltjänst för den andra statens räkning och den andra statens tullpersonal kan utöva tulltjänst för svensk räkning. Gränstullsamarbetet bedrivs inom särskilda zoner (kontrollzoner) som regleras i förord-

ningarna. Från gränstullsamarbetet undantas dock verksamhet enligt gränsövervakningslagen (2 § i förordningarna). Förordningarna bör därför ändras vid ikraftträdandet av den nya lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap på så sätt att undantaget i stället gäller verksamhet enligt den nya lagen.

Bestämmelser om myndigheternas ansvar och deltagande i verksamhet enligt den nya lagen bör även tas in i myndigheternas instruktioner, med undantag för Försvarsmakten vars instruktion har en utformning där en sådan bestämmelse inte passar in. Utredningen föreslår därför att 8 b § förordningen med instruktion för Tullverket och 3 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ändras i detta avseende samt att det tas in en ny bestämmelse (3 a §) om Polismyndighetens ansvar i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och en ny motsvarande bestämmelse (10 b §) i förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

En annan följdändring som behöver göras med anledning av ikraftträdandet av den nya lagen är bemyndigandet i 20 § förordningen med instruktion för Tullverket. Enligt denna bestämmelse får Tullverket meddela föreskrifter om beväpning av tulltjänstemän för uppgifter som regleras i gränsövervakningslagen. Eftersom verksamheten enligt den föreslagna lagen ska vara civil och Tullverkets gränsövervakningspersonal inte längre ska vara kombattanter är utredningens bedömning att bemyndigandet i denna del inte längre behövs och ska upphävas.

Slutligen behöver en följdändring göras även i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. I 13 § förordningen räknas ett antal författningar upp som enligt paragrafen ska omedelbart tillämpas i sin helhet vid beredskapslarm. Beslut om att det råder högsta beredskap i hela landet kan enligt 9 § tillkännages genom beredskapslarm. Bland de i 13 § uppräknade författningarna finns gränsövervakningslagen.

I den nu föreslagna lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap finns vissa bestämmelser om befogenheter som gäller först när samverkan enligt lagen har "aktiverats". I lagen anges att aktivering ska ske under höjd beredskap. (Aktivering kan även ske i andra fall då regeringen under vissa förutsättningar har beslutat om det.) När det ska anses råda höjd beredskap följer av lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Enligt 3 § första stycket i den lagen råder högsta beredskap om Sverige är i krig. (Enligt paragrafens andra stycke får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.) Av förarbetena till lagen om totalförsvar och höjd beredskap framgår att bestämmelsen i 3 § första stycket innebär att det råder automatiskt högsta beredskap om Sverige kommit i krig och att den utgör en yttersta garanti för att ansträngningarna att försvara landet i ett krigsläge kommer igång även om regeringen av någon anledning hindras att fatta beslut om beredskapshöjning.²⁰²

Om regeringen av någon anledning inte ger till känna att Sverige kommit i krig vid ett krigsutbrott, kommer alltså samverkan enligt lagen att aktiveras automatiskt. Det råder då högsta beredskap utan att regeringen fattar beslut om det. I andra fall än vid krigsutbrott krävs dock att man inväntar ett tillkännagivande om att det råder höjd beredskap för att samverkan ska aktiveras och befogenhetsbestämmelserna kunna tillämpas. Eftersom bestämmelsen i 13 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap saknar betydelse för att aktivering av samverkan enligt den nya lagen ska kunna ske behöver de aktuella bestämmelserna inte anges i paragrafen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

²⁰² Prop. 1992/93:76 s. 46.

10 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

10.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar beträffande de förslag som lämnas.¹ Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska bl.a. en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas tillsammans med de övriga områden för konsekvensanalyser som särskilt pekas ut i kommittéförordningen. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner och regioner, ska en finansiering föreslås. I 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns ytterligare bestämmelser om vad en konsekvensutredning ska innehålla.

Områden där utredningens förslag inte bedöms få konsekvenser

Utredningens direktiv omfattar en rad olika frågor som spänner över flera olika områden med delvis olika förutsättningar och utmaningar. Utredningen har i uppdrag att bl.a. analysera om en polisär förstärkningsresurs bör inrättas, att bedöma om möjligheterna för polisen att begära och få stöd från Försvarsmakten ska utökas samt att ta ställning till om polisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdrag kan stärkas. Utredningen har även haft i

¹ Bestämmelserna i kommittéförordningen som rör konsekvensutredningar, 14–15 a §§, har ändrats men för utredningar som har tillsatts före ikraftträdandet ska äldre lydelse tillämpas, se övergångsbestämmelserna till SFS 2024:185.

uppgift att bedöma om gränsövervakningen i krig bör organiseras på ett annat sätt än i dag och att föreslå hur polisens behov av helikoptertransporter kan säkerställas. Därutöver har utredningens uppdrag inneburit att ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polisen ska ha i krig. Utredningen har även haft att ta ställning till gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning i krig. Förslagen om att stärka polisens beredskap i dessa avseenden och att föreslå vissa förändringar avser ibland fredstida kriser, ibland påfrestningar i krig och i vissa fall både och. Mot denna bakgrund ser vi det inte som ändamålsenligt att hantera konsekvensbeskrivningarna för de olika områdena på ett enhetligt sätt.

Inledningsvis kan vi konstatera att vi bedömt att inte något av våra förslag får konsekvenser för:

- det kommunala självstyret
- den offentliga servicen i olika delar av landet
- konkurrensförmågan (småföretagare och deras villkor i förhållande till större företag)
- de integrationspolitiska målen
- sysselsättningen.

Konsekvenser som utredningen beskrivit i anslutning till respektive förslag

Mot bakgrund av bredden i vårt uppdrag och som beskrivits ovan har utredningen funnit det mer ändamålsenligt att redovisa vissa konsekvenser under vart och ett av kapitlen där den enskilda delfrågan i direktiven behandlas. De konsekvensbeskrivningar som i allt väsentligt redovisas som integrerade delar i utredningens olika kapitel och i nära anslutning till de förslag utredningen där lämnat gäller:

- beskrivningen av problemet och vad man vill uppnå
- beskrivningen av vilka alternativa lösningar som finns för det vi vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen

- uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutande-rätt grundar sig på
- uppgifter om andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen
- ikraftträdande och informationsinsatser.

Fokusområden för konsekvensbeskrivningarna i detta kapitel

Vissa konsekvensbeskrivningar redovisas samlat i detta kapitel. De olika förutsättningar som präglar vårt uppdrag gör dock att samtliga delfrågor sällan har stora likheter i fråga om konsekvenser. Exempelvis bedömer vi att förslagen om helikoptertransporter inte har konsekvenser för jämställdheten, men däremot kan förslaget om reservpoliserna behöva belysas utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Vidare kan vi se att förslagen om såväl reservpoliserna som de om helikoptertransporter och gränsövervakning får vissa samhällsekonomiska konsekvenser, vilket däremot inte förslaget om den folkrättsliga statusen bedöms få. De områden där flera av utredningens förslag har konsekvenser som vi med fördel anser oss kunna beskriva samlat är:

- enskildas grundläggande fri- och rättigheter
- Sveriges skyldigheter som Natomedlem
- kostnadsökningar för det allmänna
- brottslighet och brottsförebyggande arbete
- jämställdhet
- i vilka avseenden företag kan komma att påverkas.

10.2 Konsekvenser för enskildas grundläggande fri- och rättigheter

Utredningen lämnar ett antal förslag som innebär i viss mån ökade befogenheter att använda olika tvångsåtgärder och även våld. Föreskrifter om sådana befogenheter utgör inskränkningar av en-

skildas grundläggande fri- och rättigheter som följer av regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Bland de fri- och rättigheter som berörs av våra förslag finns bl.a. skyddet mot kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § RF), skyddet mot frihetsberövanden och rörelsefriheten (2 kap. 8 § RF) och egendomsskyddet (2 kap. 15 § RF). Vissa fri- och rättigheter får i viss utsträckning begränsas i lag. Begränsningarna får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. De får inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Nedan redogör vi närmare för några av utredningens förslag och bedömda konsekvenser i dessa avseenden. Våra övriga förslag bedöms inte påverka enskildas fri- och rättigheter (jfr t.ex. våra resonemang om Säkerhetspolisens alternativa ledningsplatser i avsnitt 6.9.3).

Förslaget till lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Utredningens förslag syftar till att skapa en ändamålsenlig lagstiftning och ordning för att gränskontrollverksamheterna ska ha förutsättningar att fungera effektivt under höjd beredskap och i andra ansträngda lägen. Ytterst handlar det om att stärka övervakningen av rikets gränser och Sveriges beredskap ur ett totalförsvarsperspektiv. Utgångspunkten är att myndigheterna när de deltar i samverkan enligt den nya lagen ska använda sig av befintliga befogenheter i den ordinarie lagstiftningen. Vi har emellertid bedömt att det är nödvändigt med vissa kompletterande befogenheter.

Vi har föreslagit vissa befogenheter som får utövas inom ramen för samverkan i Polismyndighetens in- och utresekontroller och gränsövervakning och i samband med det även vissa befogenheter att ingripa mot brott. Vi har även föreslagit vissa befogenheter i samband med en s.k. särskild kontroll.

Befogenheterna ska endast kunna utövas under s.k. aktiv samverkan, dvs. när det råder höjd beredskap eller regeringen har beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ingripanden som sker med stöd av den föreslagna lagen ska vidare ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Befogenheterna motsvarar delvis dem som gäller i dag för gränsövervakningsmän enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen).

När det gäller *kontrollverksamhet* föreslås ett fåtal nya kompletterande befogenheter som i första hand gäller för polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Dessa befogenheter ligger mycket nära de befogenheter som redan finns i ordinarie lagstiftningar. De handlar framför allt om att kunna kontrollera pass m.m. och utföra bl.a. kroppsvisitation för att kunna ta reda på en utlännings identitet i samband med utresekontroller samt vissa åtgärder vid gränsövervakning för att förhindra obehörig gränspassage och kringgående av kontroller vid gränsövergångsställena. Sådana befogenheter bedöms nödvändiga med hänsyn till ändamålet med lagen och även proportionerliga. Kontrollbefogenheterna i samband med gränsövervakning utgör dessutom närmast ett tydliggörande av vad som redan följer av gällande rätt och kan därför sägas bidra till en ökad rättssäkerhet.

De kontrollbefogenheter som militär personal hos Försvarsmakten får går inte i något avseende utöver det som gäller för polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän. Intrånget i den enskildes fri- och rättigheter kan därför anses mindre än om det varit fråga om helt nya befogenheter. Militär personal hos Försvarsmakten får i samband med att den bistår Polismyndigheten i dess kontrollverksamhet även de befogenheter som en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman har enligt utlänningslagstiftningen när de biträder eller medverkar i verksamheten samt rätt att använda polismans våld och tvång. Militär personal får på motsvarande sätt när den biträder Tullverket samma befogenheter som en polisman och en kustbevakningstjänsteman har enligt tullbefogenhetslagen (2024:710) när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Kustbevakningstjänstemän får också befogenhet att vidta kroppsvisitation i skydds- och identifieringssyfte när de bistår Tull-

verket i dess kontrollverksamhet. Vi bedömer att föreslagna befogenheter är nödvändiga för att gränskontrollverksamheterna ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Vissa befogenheter är vidare nödvändiga för att personalen ska kunna skydda sig själv i det mer allvarliga säkerhetspolitiska läge som kan förväntas råda under aktiv samverkan. Detta är något som får vägas mot det intrång som befogenheterna innebär för den enskilde. För militär personal gäller befogenheterna dessutom med vissa begränsningar – de får utövas bara om det är lämpligt och bara under direkt ledning av ansvarig myndighet. Utredningen bedömer att föreslagna befogenheter i kontrollverksamhet är nödvändiga och proportionerliga.

För att kunna *ingripa mot viss brottslig verksamhet* i samband med kontroll föreslår vi att militär personal hos Försvarsmakten ska få befogenheter att utöva vissa straffprocessuella tvångsmedel (hålla förhör m.m., omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning, gripa misstänkt person, ta egendom i beslag, göra husrannsakan samt genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning). Den brottslighet som befogenheterna rör är terroristbrottslighet och brott mot Sveriges säkerhet, dvs. brottslighet av allvarlig karaktär. Flera av dessa tvångsmedel får utövas redan i dag enligt gränsövervakningslagen även av den personal hos Försvarsmakten som tagits ut för att tjänstgöra som gränsövervakningsmän. Befogenheterna går inte heller utöver de befogenheter som en polisman har, vilket innebär att intrånget för den enskilde inte blir lika stort som om det hade gällt helt nya befogenheter. Vi har bedömt att det är nödvändigt att militär personal har dessa befogenheter men att vissa begränsningar ska gälla för dem. Förutom att befogenheterna endast får utövas under aktiv samverkan får de, med undantag för befogenheten att gripa en misstänkt person, endast utövas interimistiskt i avvaktan på att ansvarig myndighet utför åtgärden. Vidare ska det krävas att det är lämpligt att använda sig av aktuella befogenheter och att detta i så fall sker under direkt ledning av ansvarig myndighet. I den intresseavvägning som ska göras mellan det allmännas och den enskildes intressen behöver hänsyn tas till att det i de situationer när Försvarsmaktens personal ska få utöva de aktuella befogenheterna dels är fråga om en mycket allvarlig brottslighet, dels kan antas råda ett mycket allvarligt säkerhetspolitiskt läge. Vid utövandet av föreslagna befogenheter ska givetvis de allmänna principer om behov, ändamålsenlighet och proportionalitet som

gäller iakttas, liksom de övriga regler i rättegångsbalken som gäller vid utövandet av dessa tvångsåtgärder. Det bör även nämnas att de utökade befogenheterna för Försvarsmaktens personal att ingripa mot brott med största sannolikhet inte kommer att användas annat än i undantagsfall. Vår bedömning är att de av oss föreslagna befogenheterna för försvarsmaktspersonal att ingripa mot brott är både nödvändiga och proportionerliga i förhållande till ändamålet med lagen.

Förutom ovan nämnda befogenheter att ingripa mot brott har vi även här föreslagit att militär personal ska kunna utföra skyddsvisitation av en förhörsperson samt utöva polismans våld och tvång i samband med att personalen utövar ovan nämnda tvångsmedel. Inte heller här går de föreslagna befogenheterna utöver de som en polisman har och bestämmelser om befogenheter att utöva våld och tvång finns redan i nuvarande gränsövervakningslag. Möjligheterna till skyddsvisitation ska inte användas rutinmässigt utan endast om det är påkallat i det enskilda fallet och är även förenat med ett krav på dokumentation. Dessa befogenheter bedöms nödvändiga för att personalen ska kunna arbeta på ett säkert och effektivt sätt och för att kunna skydda sig själv och är även proportionerliga.

Detsamma gäller vårt förslag som rör s.k. *särskild kontroll*. Bestämmelserna motsvarar i princip dem som finns i gränsövervakningslagen.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att ovan nämnda befogenheter är nödvändiga för att ansvariga myndigheter på ett effektivt och säkert sätt ska kunna trygga gränskontrollverksamheterna, övervakningen av rikets gränser och bekämpa mycket allvarlig brottslighet under tid då aktiv samverkan råder och då riket befinner sig under stor press. Det allmännas intresse av detta väger enligt utredningen mycket tungt. I förhållande till det som gäller i dag enligt nu gällande lagstiftning och den ordinarie lagstiftning som gäller för respektive gränskontrollverksamhet, är utökningen av de kompletterande befogenheterna relativt begränsad och därmed även intrånget i den enskildes fri- och rättigheter. Vi bedömer att ändamålet med förslagen är godtagbart och att begränsningarna i den enskildes fri- och rättigheter är proportionerliga. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Förslaget till lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall

I vårt förslag till ny lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall finns bestämmelser om befogenheter för Försvarsmaktens personal att ingripa mot viss brottslighet. Med undantag för stödinsatser avseende oskadliggörande av obemänskade farkoster handlar det om brottslighet av mycket allvarlig karaktär (terroristbrottslighet och s.k. annan brottslig verksamhet i särskilt allvarliga situationer). Denna typ av brottslighet innebär att stora samhällsvärden kan vara hotade. Den föreslagna lagen syftar till att ge polisen förutsättningar att med stöd av Försvarsmakten bekämpa sådan brottslighet när polisens egna resurser inte räcker till och behovet inte går att tillgodose på annat sätt. Enligt vår mening finns ett stort samhällsintresse av att Försvarsmakten då har möjlighet att stödja polisen för att de tillsammans ska kunna skydda allmänheten från sådan brottslighet.

Förslagen innebär att den personal från Försvarsmakten som deltar i en stödinsats enligt lagen ska ha samma befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387). Personalen ska vidare ha samma befogenheter som en polisman har enligt rättegångsbalken beträffande vissa straffprocessuella tvångsmedel (gripa misstänkta personer, ta föremål i beslag, genomföra biometrisk autentisering, göra husrannsakan, genomföra genomsökning på distans och genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning).

De föreslagna befogenheterna går inte i något avseende utöver de befogenheter som polismän redan har. Intrånget i den enskildes fri- och rättigheter kan därför även här anses mindre än om det rört helt nya befogenheter. När det gäller polismäns befogenhet och befogenheten att gripa personer bör det dessutom beaktas att Försvarsmaktens personal redan har rätt att utöva dessa enligt den nuvarande lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen). Den av oss föreslagna lagen kommer dock att i viss mån ha ett vidare tillämpningsområde på så sätt att stöd ska få lämnas inte endast för att bekämpa terroristbrottslighet utan även i fråga om s.k. annan brottslig verksamhet i särskilt allvarliga situationer. Befogenheterna kommer alltså att kunna användas av Försvarsmaktens personal i fråga om fler typer av brott, men går som sagt inte utöver de befogenheter som en polisman

har. Dessutom kan användningen av de föreslagna befogenheterna fortfarande förväntas bli mycket begränsad. De strikta krav som gäller enligt den nya lagen innebär att stödinsatser kommer att vara möjliga i princip endast i undantagsfall.

Vi har bedömt att det finns behov av ett regelverk som är mer flexibelt i förhållande till oförutsedda hot och att samhället måste kunna bekämpa denna typ av allvarlig brottslighet även då polisens egna resurser inte räcker till. Vi har vidare bedömt att de föreslagna befogenheterna för Försvarsmaktens personal är nödvändiga för att de ska ha tillräckliga förutsättningar att kunna stödja polisen mot den här typen av allvarlig brottslighet och ingripa på ett ändamålsenligt sätt. Vissa befogenheter bedöms även nödvändiga för att personalen ska kunna skydda sig själv. En viktig begränsning är att samtliga befogenheter alltid ska utövas under direkt ledning av polis. Vidare ska givetvis bestämmelserna om behov och proportionalitet i polislagen samt de allmänna principer som gäller vid utövande av straffprocessuella tvångsmedel (om behov, ändamålsenlighet och proportionalitet) iakttas, liksom de övriga regler i rättegångsbalken som gäller vid utövandet av dessa tvångsåtgärder. Vid en avvägning mellan det allmännas intresse av att kunna bekämpa och skydda samhället från den här typen av allvarlig brottslighet och enskildas fri- och rättigheter väger enligt vår mening det allmännas intresse tyngre. Vi bedömer mot bakgrund av detta att de föreslagna befogenheterna är proportionerliga i förhållande till ändamålet med lagen och att våra förslag är förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller befogenheterna rörande *stödinsatser för att oskadliggöra obemannade farkoster* är de betydligt mer begränsade jämfört med vad som gäller i fråga om övriga stödinsatser. Detta har motiverats av att dessa stödinsatser får göras i fråga om brottslighet som har en lägre allvarlighetsgrad (det ska röra handlingar som kan utgöra brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer). De föreslagna befogenheterna innebär att Försvarsmaktens personal får utöva visst våld enligt polislagen bl.a. om det skulle uppstå våldsamma situationer i samband med insatsen och för att kunna försvara sig själva. De får även ta föremål i beslag och gripa en misstänkt gärningsperson. Vi bedömer att även dessa befogenheter är förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Förslaget om reservpoliser

Våra förslag om införande av en ny förordning om reservpoliser medför vissa inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter för dem som omfattas av regleringen. Om de aktuella personerna tas i anspråk för civilplikt måste vissa av dem genomgå en repetitionsutbildning som, utöver att det innebär inskränkningar i individens liv i övrigt, kan medföra ett visst inkomstbortfall.² De personer som skrivs in som reservpoliser blir även skyldiga att fullgöra eventuell beredskaps- och krigstjänstgöring. Utredningens bedömning är att de inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter som förslagen medför är nödvändiga och proportionerliga med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget och totalförsvarets behov av personalförsörjning. Vidare kan författningsförslagen som avser säkerhetskylldslagen (2018:585) innebära ett intrång i enskildas integritet. Ett sådant intrång är enligt vår bedömning förenligt med grundlagen. De överväganden som gjorts i denna del redovisar vi i avsnitt 8.7.2.

Våra förslag i denna del innebär vidare att reservpoliserna kommer att få polismans befogenhet genom att polisförordningen (2014:1104) ändras. Ändringen innebär att med polisman även ska avses inkallad reservpolis enligt den föreslagna förordningen om reservpoliser. Reservpoliser kommer därför i egenskap av polisman att få polismans befogenhet. Förslaget innebär dock inte någon ökning av polismäns befogenheter i sig. Förslaget innebär däremot vissa begränsningar som innebär att reservpoliserna endast får utföra uppgifter som är "lämpliga" (varvid hänsyn ska tas bl.a. till den enskilde reservpolisens erfarenhet och utbildning och risken för att reservpolisen ska hamna i en situation där han eller hon kan behöva utöva våld och tvång mot enskilda) samt stå under direkt ledning av en förman, som är en ordinarie polisman.

Sammantaget bedömer vi att vårt förslag om en ny förordning om reservpoliser är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

² Enligt vårt förslag ska de polisstudenter som skrivs in som reservpoliser inte genomgå repetitionsutbildning. För dem ska i stället polisutbildningen anpassas så att studenterna ska kunna skrivas in som reservpoliser efter tre terminer.

10.3 Konsekvenser i förhållande till Sveriges skyldigheter som Natomedlem

Som vi redovisat i den allmänna bakgrunden (avsnitt 2.5.2) bedriver Nato ett arbete med motståndskraft och civilt försvar som påverkar den svenska polisen. Natos sju krav på förmåga (Baseline Requirements for National Resilience) som ställs på vår civila motståndskraft är en central utgångspunkt i den svenska civila beredskapsplaneringen och påverkar den förmåga som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver sträva mot i uppbyggnaden av det civila försvaret. För att uppnå målen att säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner samt att effektivt hantera okontrollerade befolkningsrörelser bedömer vi att förstärkningar av polisens förmåga i krig är särskilt betydelsefulla. Genom att reservpoliser kan användas som en förstärkningsresurs i krig förbättras Polismyndighetens möjligheter att lämna stöd till Säkerhetspolisen, vilket i sin tur är viktigt bl.a. för skyddet av den centrala statsledningen. Skyddet av den centrala statsledningen kan även underlättas genom den nya lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall. Lagen föreslås även gälla i krig och vi bedömer att behov av stöd från Försvarsmakten även kan komma att uppstå under höjd beredskap och krig. Sverige kan förväntas bli ett transitland för allierade trupper i händelse av krig. Fungerande trupptransporter genom Sverige är därför av stor vikt för Nato. Dessa skulle kunna försvåras av okontrollerade befolkningsrörelser. Reservpoliserna kan bidra till att förstärka den polisiära förmågan så att målet om effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser uppfylls (se avsnitt 8.6.4). Även förslaget till lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap bidrar till att stärka totalförsvaret och landets resiliens, vilket är en del i de åligganden som följer av Natomedlemskapet. Lagen syftar till att ge förutsättningar för att de samlade resurserna i gränskontrollverksamheterna kan användas så effektivt som möjligt under höjd beredskap och i andra ansträngda lägen.

Hur utredningens förslag förhåller sig till de militära skyldigheter som följer med Sveriges medlemskap i Nato är utmanande att bedöma så kort tid efter anslutningen. Vi bedömer dock att förslaget om att förstärka Polismyndigheten personellt under krig med reservpoliser bör kunna bidra positivt till den civila motståndskraft-

ten inom Polismyndighetens ansvarsområde. Det i sin tur bedöms underlätta för Sverige att leva upp till Natos förmågekrav i händelse av krig exempelvis genom att bidra till truppförflyttningar på det sätt som beskrivits ovan.

Polismän vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska enligt utredningens förslag ha civil status och de bör därför endast utföra civila polisiära uppgifter vid höjd beredskap och krig. Eftersom denna ordning gör att Sverige i allt väsentligt anpassar sig till de förhållanden som gäller för våra allierade inom Nato bedömer vi att utredningens förslag i första hand kan bidra till en ökad tydlighet. Tydligheten bedöms vara positiv i relation till andra Natoländers trupper om de befinner sig i Sverige i händelse av höjd beredskap eller krig. Den svenska modellen innebär i dag att polismän ska kunna växla mellan att utföra uppgifter av civil och militär karaktär. Frågan är inte bara om det finns folkrättsligt stöd för ett system enligt vilket polismän växlar mellan civil status och kombattantstatus utan även hur allierade nationer ska kunna förhålla sig till denna unika modell.

Vissa av våra förslag, att polismän ska ha civil status och att det i ”gränsövervakningen” inte längre ska ingå några stridande uppgifter, innebär samtidigt att färre personer kan tas i anspråk inom det militära försvaret, vilket kan påverka vad Sverige i dessa delar kan bidra med som allierad. I denna fråga vill vi dock även hänvisa till resonemangen som vi för i avsnitten 5.12 och 5.13 om bl.a. det militära behovet, den polisiära förmågan och praktiska och folkrättsliga perspektiv.

10.4 Kostnadsberäkningar

Utredningen lämnar framför allt ett antal författningsförslag samt flera förslag på regeringsuppdrag. Utredningens förslag är i många delar förutsättningsskapande. Både när det gäller tillskapandet av förutsättningar att fatta beslut om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap och kravspecifikationer för ett eventuellt framtida helikoptersystem för svensk statsluftfart är kostnaderna begränsade. Om eller när regeringen fattar beslut om en anskaffning av helikoptersystem i framtiden, leder det däremot till stora kostnader för berörda myndigheter. Uppdragen som vi

föreslår syftar dock endast till att skapa förutsättningar för en stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap m.m. och att kunna ta fram relevanta kravspecifikationer m.m. för en framtida helikopterlösning.

Utredningens förslag leder däremot till mer betydande kostnader när det gäller att rekrytera, utbilda, öva och utrusta reservpoliser. Om regeringen även skulle fatta beslut om beredskaps- eller krigstjänstgöring för reservpoliser skulle det leda till andra kostnader, avseende bl.a. dagpenning. Hur stora kostnaderna skulle bli i en sådan situation är helt och hållet avhängigt av hur många reservpoliser som kallas in och hur länge den aktuella tjänstgöringen pågår. På motsvarande sätt är kostnaderna som följer av att Försvarsmakten lämnar stöd till polisen enligt den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall beroende av hur ofta stöd lämnas och vad stödet avser.

Utredningens förslag ger alltså regeringen förutsättningar att fatta beslut som kan komma att få alltifrån begränsade till extraordinära ekonomiska konsekvenser, beroende på hur den aktuella situationen ser ut. Eftersom det inte går att mer exakt ange hur stora kostnader som kan uppstå i sådana situationer har vi i dessa delar i stället strävat efter att exemplifiera och övergripande indikera kostnadernas storlek.

10.4.1 Bedömda kostnader för reservpoliser

Utredningens bedömningar: De initiala kostnaderna för Polismyndigheten för att bl.a. rekrytera, utbilda och utrusta reservpoliser under införandet (år 1–3) blir cirka 287 miljoner kronor. Utöver dessa kostnader tillkommer även under införandeperioden löpande kostnader för förvaring av utrustning (cirka 8 miljoner kronor per år) och kostnader för att genomföra annan utredning m.m. av reservpoliser i gruppen polisstudenter (cirka 10 miljoner kronor per år). Efter införandeperioden blir den årliga kostnaden för att Polismyndigheten ska kunna upprätthålla systemet uppskattningsvis cirka 41 miljoner kronor. Bedömningen av kostnader utgår ifrån att inte alla reservpoliser utrustas med vapen.

Även för Totalförsvarets plikt- och provningsverk (PPV) uppkommer de största kostnaderna under den initiala införandepéri-

oden. Under denna period (år 1–3) bedöms kostnader för bl.a. information, krigsplacering och reseersättning bli totalt cirka 10 miljoner kronor. Utöver dessa kostnader tillkommer även under införandeperioden kostnader för krigsplacering m.m. av reservpoliser i gruppen polisstudenter (cirka 3 miljoner kronor per år). Därefter bedöms verkets kostnader på årsbasis bli cirka 6 miljoner kronor.

Försäkringskassan får ökade administrativa kostnader för hantering av familjebidrag och dagpenning till de civilpliktiga reservpoliserna. Uppgiften är avgiftsfinansierad vilket innebär att kostnaderna, inbegripet de egentliga förmånerna, betalas av Polismyndigheten.

Utredningens förslag: Polismyndighetens kostnader för att bl.a. rekrytera, utbilda och utrusta reservpoliser ska finansieras inom ramen för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) med de medel regeringen aviserat ska tillföras anslaget i syfte att stärka det civila försvaret. Den årliga kostnaden för att Polismyndigheten ska kunna upprätthålla systemet ska finansieras på samma sätt.

PPV:s merkostnader ska, med beaktande av den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030, finansieras inom ramen för anslaget 1:6 Totalförsvarets Plikt- och provningsverk (utg.omr. 6).

Ett nytt system ger många valmöjligheter

Ekonomiska data som baseras på hittillsvarande erfarenheter för att uppskatta vad ett införande av civilplikt kommer att kosta saknas i allt väsentligt. Införandet av civilplikt inom räddningstjänsten har ännu inte kommit så långt att det finns tydliga uppgifter som kan ge en indikation om huruvida de första antagandena kring kostnader stämmer eller inte. Våra antaganden för att bedöma kostnaderna för att införa ett system med reservpoliser är behäftade med lika stora, om inte större, osäkerheter än de som gjorts för räddningstjänsten. Att osäkerheterna är större beror delvis på att det inom räddningstjänsten finns en infrastruktur för utbildning och egna skolor som ger fler erfarenhetsbaserade värden än de som

finns avseende polisiär verksamhet. Exempelvis bedöms polisutbildningen (polisprogrammet ges som uppdragsutbildning vid svenska lärosäten) ha färre likheter och mer begränsad infrastruktur jämfört med den utbildning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) skolor kan erbjuda civilpliktiga inom räddningstjänsten.

Det totala antalet personer i urvalsgruppen uppskattas initialt kunna nå upp till knappt 6 000 (varav drygt en tredjedel polisstuderanter och knappt två tredjedelar före detta polismän som antingen slutat sin anställning i förtid eller avgått med pension). Från denna grupp kan ett visst antal personer förväntas falla bort. När det gäller bortfallet inom gruppen före detta polismän gäller i fråga om de som har avslutat sin anställning i förtid att de kan ha gått över till en ny tjänst i en annan samhällsviktig verksamhet, t.ex. Tullverket. (Vi har dock redan valt att räkna bort de polismän som är anställda hos Säkerhetspolisen som är en av de större samhällsviktiga arbetsgivarna för polismän som lämnar Polismyndigheten i förtid och även de individer som enligt PPV redan är ianspråktaga av en annan beredskapsorganisation.) Hur många som kan krigsplaceras som reservpoliser påverkas också av hur stor andel som klarar de medicinska krav som Polismyndigheten ställer. Eftersom en tredjedel av dem som föreslås bli reservpoliser är pensionärer kan det bidra till osäkerheter kring hur många som blir godkända respektive underkända som reservpoliser. Den grupp vi har föreslagit har inte utgjort rekryteringsgrund för civilplikt eller liknande tidigare och exempelvis Hemvärnet har en övre åldersgräns. Höga medicinska krav ger större möjligheter att använda reservpoliserna i yttre tjänst. Om Polismyndigheten i stället väljer att ställa lägre medicinska krav kan uppgifterna behöva anpassas för vissa. Vilken Polismyndighetens behovsbeskrivning och kravställning blir kopplat till de uppgifter som reservpoliserna tilldelas kan påverka storleken på bortfallet i de urvalsgrupper vi föreslår och det totala antalet reservpoliser vid full bemanning. Detta påverkar kostnaderna i mycket hög grad. Oavsett hur många reservpoliserna blir finns enligt vår bedömning dock vissa fasta grundkostnader förenade med att bygga upp och vidmakthålla systemet. En dubblerad volym betyder med andra ord inte en dubblerad kostnad. För hela gruppen för detta polismän har vi utgått från ett uppskattat bortfall på grund av medicinska eller andra skäl på 5–15 procent. Samtidigt tillkommer nya före detta polismän varje år, både genom nya pensionsavgångar och

genom att anställda polismän väljer att sluta i förtid. Utgående från Polismyndighetens erfarenheter bedömer vi att det rör sig om ett tillskott på 500–700 personer som årligen tillförs systemet. Uppskattat bortfall bland personerna i den initiala urvalsgruppen bedöms därför under införandeperioden (dvs. de första tre åren) kompenseras genom dessa årliga tillskott. Våra beräkningar av kostnader under införandeperioden bygger därför på 4 000 personer i gruppen före detta polismän.

För tiden efter införandeperioden har vi räknat med att 500 nya före detta polismän årligen kan skrivas in och krigsplaceras som reservpoliser samtidigt som ungefär motsvarande antal personer upphör att vara krigsplacerade på grund av ålder etc. För gruppen polisstudenter uppskattar vi att bortfallet uppgår till cirka 10 procent. Våra beräkningar utgår därför från 2 000 studenter per år. Vi utgår även från att de 2 000 studenter som varje år slutför sin utbildning och inte längre ska vara krigsplacerade som reservpoliser ersätts av lika många nya polisstudenter. Vi återkommer till detta i avsnittet *Den samlade kostnaden för att upprätthålla ett system med reservpoliser*.

Polisstudenter – en utbildad och utrustad resurs

När det gäller polisstudenter (inklusive polisaspiranter) har de nyligen uppfyllt kraven för polisutbildningen och någon mer ingående ytterligare prövning av deras lämplighet och fysiska förmåga bedöms inte behövas. Vissa kostnader uppkommer dock för såväl Polismyndigheten som PPV hänförliga till administration och genomförande av annan utredning, inskrivning och krigsplacering av dessa individer. Dessa kostnader uppskattas årligen uppgå till cirka 10 miljoner kronor för Polismyndigheten och cirka 3 miljoner kronor för PPV.³ Kostnaderna tillkommer utöver de kostnader som anges nedan i tabellerna 10.1 och 10.2.

³ Kostnaden avser 2 000 polisstudenter per år. Polismyndighetens kostnad för annan utredning, administrativa kostnader och information som baseras på halva styckkostnaden för mönstring och prövning av värnpliktiga och uppskattas till cirka 5 000 kronor per person. Kostnader hänförliga till PPV:s administrativa ansvar för information, krigsplacering m.m. uppskattas till cirka 1 500 kronor per person.

Utredningen kan konstatera att gruppen polisstudenter även tilldelas personlig utrustning inom ramen för den fredstida utbildningsverksamheten varför vårt förslag inte medför några merkostnader för grundläggande personlig utrustning eller hantering av densamma. När aspirantperioden inleds tilldelas aspiranterna pistoler med tillhörande utrustning till ett värde av ungefär 5 000 kronor per person. Det innebär alltså att den här gruppen av reservpoliser består av cirka 2 000 individer som redan har personlig utrustning. De polisstudenter som inte har påbörjat sin aspiranttjänstgöring har personlig utrustning men inte pistoler. Den andra hälften som tjänstgör som polisaspiranter har alltså både personlig utrustning och tillgång till pistol.

Utredningens förslag är att reservpoliserna ska kunna utföra samtliga uppgifter som ingår i Polismyndighetens ansvarsområde enligt polislagen. Vilka uppgifter som blir aktuella i praktiken begränsas dock av att uppgifterna måste vara *lämpliga* bl.a. mot bakgrund av den enskilde reservpolisens erfarenhet och utbildning. Om Polismyndigheten skulle bedöma att även de mest oerfarna i rekryteringsgruppen inom reservpolisen bör lösa uppgifter som förutsätter att de bär vapen (pistol) tillkommer en merkostnad om cirka 5 miljoner kronor för att kunna beväpna de cirka 1 000 studenter som inte påbörjat aspiranttjänstgöringen.

Eventuellt behov av förstärkningsvapen för reservpoliser är mycket svårt att uppskatta. Enligt Polismyndighetens uppskattning är behovet av förstärkningsvapen begränsat för den här urvalsgruppen inom reservpolisen. Oavsett om ett reservpolissystem införs eller inte så kommer Polismyndigheten att behöva bedöma i vilken omfattning myndighetens uppgifter i händelse av krig kan kräva fler förstärkningsvapen och anskaffa dessa. Om behovet exempelvis skulle vara 300 förstärkningsvapen ser vi inte att detta är en kostnad direkt hänförlig till reservpoliserna. Det kan vara en nödvändig uppbyggnad av myndighetens egen förmåga att agera i krig och vapnen kan användas av befintlig personal, eller av reservpoliser. Reservpoliserna föreslås bli en kompletterande personalresurs och den stora volym av personlig utrustning som Polismyndigheten annars inte hade behövt anskaffa utgör däremot en direkt merkostnad om förslaget genomförs. Skulle bedömningen vara att hela gruppen av reservpoliser i urvalsgruppen polisstudenter t.ex. bör övas och utrustas för att hantera skydd och bevakning och vara

utrustade med förstärkningsvapen kommer inköp av förstärkningsvapen kosta cirka 70 miljoner kronor för dessa 2 000 individer (dvs. 35 000 kronor per person) baserat på de styckkostnader som gäller för Polismyndighetens förstärkningsvapen i dag. Polismyndigheten redovisar att ballistiskt anpassad skyddsutrustning även krävs för de som verkar med förstärkningsvapen och bedömningen är att kostnaden för sådan utrustning totalt skulle kunna bli ungefär lika stor som kostnaden för vapnen (dvs. ytterligare 35 000 kronor per person eller totalt 70 miljoner kronor).

Sammanfattningsvis kan alltså kostnaderna för vapen och tillhörande utrustning variera stort beroende på hur många reservpoliser som beväpnas och om det handlar om pistoler eller förstärkningsvapen. Våra uppskattningar av kostnader i dessa delar utgår från att de reservpoliser som tillhör gruppen polisstudenter inte ska beväpnas på annat sätt än genom de pistoler som tilldelas dem när de påbörjar sin aspiranttjänstgöring. För de reservpoliser som tillhör gruppen före detta polismän har vi uppskattat att ungefär hälften (dvs. cirka 2 000 personer) ska utrustas med pistol, men även angett hur stor kostnaden skulle bli om dessa i stället utrustades med förstärkningsvapen (se mer om denna grupp i följande avsnitt).

Vårt förslag utgår från att alla reservpoliser ska kunna krigsplaceras direkt, utan att genomgå någon grundutbildning. För polisstudenterna föreslår vi inte heller någon repetitionsutbildning (till skillnad mot vårt förslag i fråga om de reservpoliser som ingår i rekryteringsgruppen före detta polismän, vilka behandlas i nästa avsnitt). Vi anser att kursmoment som ger kunskaper om bl.a. krigets lagar och dess praktiska konsekvenser för det polisiära arbetet, civilbefolkningens utsatthet i krig och polisiära uppgifter i krig är en nödvändig grund för alla som utexamineras som polismän oavsett om regeringen väljer att införa ett system med reservpoliser eller inte. I det osäkra omvärldsläge som Sverige befinner sig i bör alla polismän som examineras ha fått vissa grundläggande kunskaper inom området. Vi kan konstatera att ett sådant kursmoment och viss uppbyggnad av sådan kompetens där polisutbildning bedrivs medför nya kostnader. Samtidigt är dessa kostnader inte föranledda av införandet av ett reservpolissystem.

Tidigare anställda poliser behöver utrustning och utbildning

Om uppskattningsvis knappt 4 000 individer som tidigare haft anställning som polismän ska användas som reservpoliser kommer Polismyndigheten att behöva vidta desto fler åtgärder jämfört med polisstudenter vad avser utredning, utbildning, övning och utrustning. Kostnaderna för alla dessa åtgärder utgör merkostnader. Dessutom har de civilpliktiga reservpoliserna rätt till förmåner under tjänstgöringen, vilket för den aktuella urvalsgruppen innebär att sådana kostnader uppkommer när de genomför repetitionsutbildning. Exempelvis har civilpliktiga rätt till fri kost och logi under utbildningen, reseförmåner, dagpenning upp till 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), familjebidrag och bostadstillägg för de som har familj, sjuk- och tandvård under tjänstgöringen samt beklädnad och övrig personlig materiel. Förmånskostnaderna är beroende av repetitionsutbildningens längd, reservpolisernas inkomstnivå och familjesituation m.m. Reservpoliserna i gruppen pensionerade polismän får dagpenning utöver den pension de uppbär. Kostnaderna i tabellen nedan utgår från att cirka 2 000 personer (hälften av de cirka 4 000 personer i urvalsgruppen polismän som tidigare varit anställda hos Polismyndigheten) erhåller dagpenning enligt SGI och cirka 2 000 personer erhåller dagpenning enligt lägstnivå.

Polismyndigheten kommer vidare att få ökade kostnader för hantering av register, utbildningsfrågor och information. Utöver medicinsk expertis för att fastställa de medicinska bedömningsgrunderna för civilpliktiga och bedöma de medicinska hinder som individer kan hävda krävs även rättsligt stöd för disciplinärenden enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Tabell 10.1 Översikt över de initiala kostnaderna (år 1–3) för att utreda, utrusta, utbilda och krigsplacera reservpoliser som tidigare varit anställda hos Polismyndigheten

Tabellen avser uppskattad kostnad för totalt 4 000 reservpoliser (gruppen före detta anställda polismän) med genomförande av utbildningen under tre år med början 2027. Kostnaderna uppskattas i huvudsak vara jämnt fördelade över dessa år, med undantag för vissa kostnader som bedöms uppkomma under det första året som avser utformning och planering av utbildning samt utbildning av lärare. Kostnader hänförliga till framtagandet av repetitionsutbildningen och andra förberedande åtgärder kan uppstå även under 2026. Bortfallet på 5–15 procent i urvalsgruppen (på grund av medicinska eller andra skäl) bedöms kompenseras av de volymer som Polismyndigheten prognosticerar för pensionsavgångar och andra förtida avgångar från yrket.

	Polismyndighetens initiala kostnader (mnkr)	Kostnader hos andra (mnkr)
Registerkontroll	0 ¹	
Annan utredning, administration och information (baserat på cirka halva styckkostnaden om cirka 5 000 kr/individ för mönstring och prövning)	20	
Administration, information, krigsplacering m.m. (cirka 1 500 kr/individ) (PPV)		6
Personlig utrustning (främst uniformspersedlar) ²	104	
Vapenutrustning och pistol 2 000 set (5000 kr/set)	10	
(eller förstärkningsvapen med tillhörande ballistisk skyddsutrustning, 2 000 set, 70 000 kr/set)	(140)	
Förvaring av utrustning – initial investeringskostnad	7,5	
Utformning, planering av en 10-dagarsutbildning	0,5	
Utbildning och handledning av lärarna vid polisutbildningen	2	
Genomförande av repetitionsutbildning om 10 dagar ³	32	
Dagpenning enligt SGI inkl. lönekostnadspåslag för 2 000 yrkesverksamma reservpoliser med ingångsvärden för hemvärnsmän 2024	30	
Dagpenning för 2 000 pensionärer	2,6	

	Polismyndighetens initiala kostnader (mnkr)	Kostnader hos andra (mnkr)
Försäkringskassans omkostnader för utbetalningar (faktureras Polismyndigheten, 2 mnkr/år)	6	
Kost och logi på anläggning (2 000 kr/dygn och individ)	72	
Reseersättning t.o.r. utbildning (1 000 kr/person) (PPV)		4
Summa (inklusive förstärkningsvapen)	286,6 (416,6)	

¹ Enligt Säkerhetspolisen krävs det med digital hantering av registerkontroll inte några utökade resurser för säkerhetsprövning av en grupp upp till 5 000 individer.

² Den personliga utrustningen avser 4 000 individer. För att matchningen i storlekar ska fungera för alla enskilda individer har vi vid kostnadsberäkningen utgått från att 30 procent fler uniformer än antalet reservpolis i denna kategori, dvs. 5 200 uniformer totalt, behöver anskaffas.

³ Enligt Polismyndigheten är kostnaden för att grundutbilda polismän (polishögskolans lönekostnader och OH-kostnad) 800 kronor per elev och dag.

Utöver de initiala kostnader som anges i tabellen ovan tillkommer under införandeperioden under år 1–3 även kostnaderna för annan utredning, inskrivning och krigsplacering av *polisstudenterna* (vilka vi redogjort för i föregående avsnitt) med cirka 10 miljoner kronor per år för Polismyndigheten och cirka 3 miljoner kronor per år för PPV. För Polismyndighetens del tillkommer, även under införandeperioden, dessutom löpande kostnader för förvaring av utrustning med cirka 8 miljoner kronor per år.

Som vi redan konstaterat finns det en stor bredd av uppgifter som reservpoliserna skulle kunna utföra. Om Polismyndigheten skulle bedöma att de som varit borta längst från aktiv tjänst inte bör utföra uppgifter som förutsätter att de bär vapen, utan i stället bör tjänstgöra i inre tjänst, minskar kostnaderna något. Den mest betydande kostnaden är förknippad med genomförandet av utbildningen. Den repetitionsutbildning som tagits fram för civilpliktiga inom räddningstjänsten består av en 10 dagar lång utbildning som bl.a. syftar till att ge grundläggande kunskaper om arbete i räddningstjänst under krig, aktuell lagstiftning inom området, egen säkerhet, riskbedömning och taktiskt uppträdande i krig, krigsskadevård och säkerhet inom akut omhändertagande. Mycket talar för att en polisiär repetitionsutbildning kan behöva ha en liknande omfattning.

Polismyndigheten har redogjort för förutsättningarna för att kunna arrangera och genomföra en repetitionsutbildning om 10 dagar. Om repetitionsutbildningar anordnas på nationell nivå där polisutbildning bedrivs blir de mer enhetliga och binder upp färre poliser som lärare och instruktörer. Det genomförs dock inte någon utbildning med inriktning på totalförsvaret, civilt försvar eller krigets lagar inom ramen för polisutbildningen i dag. Med den pedagogiska kompetens och utbildningsstruktur som finns för polisutbildningen i dag bedömer vi emellertid att planering och genomförande av enhetliga utbildningar kan genomföras ändå med relativt korta ledtider och hög kvalitet. På kort sikt kan det vara nödvändigt att anlita en extern aktör i de delar som avser krigets lagar, totalförsvärs-kunskap, civilbefolkningens utsatthet i krig m.m. På sikt behöver dock dessa kunskaper integreras i den ordinarie utbildningen.

I fråga om den utbildning som ska utformas specifikt för reservpoliser ser vi att Polismyndigheten kommer att behöva precisera sina behov i närmare detalj när det gäller de uppgifter som reservpoliserna ska lösa i händelse av krig och bedöma hur uppgifterna bör fördelas mellan anställda polismän och reservpoliser.

Repetitionsutbildningens omfattning baseras på vårt antagande att den kan behöva vara lika lång som den för civilpliktiga inom räddningstjänsten. Vi har övervägt möjligheterna att ge utbildningen delvis digitalt på distans. Om t.ex. skydd och bevakning skulle definieras som en central uppgift för reservpoliserna skulle utbildningen kunna kräva fysisk närvaro och eventuella merkostnader för att möjliggöra skjutövningar (samt anskaffning av förstärkningsvapen). Vi är inte främmande för att det i så fall skulle kunna leda till en fördubbling av de kostnader vi anger i tabellen ovan. Om Polismyndigheten i stället ser att det primära förstärkningsbehovet finns inom befolkningsskyddet och stöd i inre tjänst, t.ex. med utredningar och frågor som rör krigsbrott, kan sannolikt en större del av utbildningen genomföras på distans. I sådana fall kan de utbildningsrelaterade kostnaderna bli väsentligt lägre än vad vi redovisar ovan.

Förslaget med reservpoliser utgår i allt väsentligt från principerna för personalförsörjning vid höjd beredskap och krig, nämligen att tillkommande resurser fyller på "underifrån" och främst löser enklare uppgifter eller uppgifter som är mindre fysiskt krävande. Vi bedömer att reservpolisgruppen till stora delar kan bestå av indi-

vider som har höga kvalifikationer och stor kompetens antingen som pensionärer med lång tidigare erfarenhet från Polismyndigheten eller med erfarenheter både från polisiärt arbete och från andra arbetsgivare. Ett antagande som utredningen utgår från är att cirka hälften av dessa reservpoliser kommer att kunna tilldelas relativt kvalificerade uppgifter i inre tjänst. Om de placeras i olika befattningar regionalt grundat på vilken kompetens de har kan reservpolissystemet i någon mening liknas vid dagens reservofficerssystem. Med ett högt nyttjande av reservpoliser i olika befattningar i inre tjänst bedömer vi att endast hälften kommer att behöva tilldelas vapenutrustning.

Förslaget om införande av reservpoliser innebär dessutom ökade administrativa kostnader för Försäkringskassans hantering av familjebidrag och dagpenning i samband med utbildning av de civilpliktiga. För gruppen polisstuderande blir detta inte aktuellt (eftersom de inte ska genomgå någon repetitionsutbildning), men för de personer som i förtid lämnat sina tjänster som polismän och har hem, hus och familj bör vi utgå från att en relativt hög andel av reservpoliserna kan vara berättigade till sådant stöd. Försäkringskassans arbete inom området är avgiftsfinansierat vilket innebär att kostnaderna för själva förmånerna betalas av Polismyndigheten. Försäkringskassans kostnader för såväl dagpenning som lönekostnadspåslag faktureras därför Polismyndigheten. Utöver det har Försäkringskassan redovisat sina samlade kostnader för den handläggning av förmåner som uppstår när civilpliktiga fullgör repetitionsutbildning. Hur många som skrivs in och krigsplaceras uppges inte påverka Försäkringskassans kostnader, bara hur många som faktiskt tjänstgör på ett sätt som ger rätt till dagpenning (t.ex. repetitionsutbildning). Ärenden motsvarande cirka 75 procent av tjänstgöringstillfällena förutsätter manuell handläggning hos Försäkringskassan medan övrig handläggning kan ske maskinellt. Handläggningen består av beräkning av SGI och hantering av dagpenning.⁴ Ungefär en tredjedel av reservpoliserna bedöms ha rätt till ersättning enligt den mer arbetskrävande handläggningen som utgår från den enskildes SGI. Försäkringskassans uppskattning för 2025 är att handläggning av dagpenning till civilpliktiga inom räddningstjänsten bedöms kosta 2 miljoner kronor. Vår uppskattning är att det är

⁴ Försäkringskassan, Försäkringskassans kostnader för aktivering av civilplikt, dnr FK: 2023-002340.

rimligt att anta att den årliga kostnaden för motsvarande hantering av civilpliktiga reservpoliser är ungefär lika stor under införande-perioden, dvs. år 1–3. Även om det är fler reservpoliser som ska hanteras under de första åren, så är det färre personer i den gruppen som kan förväntas ha rätt till dagpenning som baseras på SGI. Den årliga löpande kostnaden efter införandeperioden bedöms vara något lägre, och uppskattas till 1,2 miljoner kronor per år (se följande avsnitt och tabell 10.2).

Den samlade kostnaden för att upprätthålla ett system med reservpoliser

Avsikten med utredningens förslag är att de personer som av åldersskäl lämnar sina uppgifter som reservpoliser kontinuerligt ska ersättas med nya i takt med att polismän pensioneras och anställda poliser lämnar sina tjänster av annan anledning än pension. De polisstudenter som skrivs in och krigsplaceras som reservpoliser kommer också successivt att bytas ut genom att nya studenter tillkommer samtidigt som studenter som slutför polisutbildningen och anställs av Polismyndigheten inte längre ska vara krigsplacerade i befattningen reservpolis. Vårt antagande är, som vi redogjort för tidigare, att dessa in- och utflöden i gruppen polisstudenter över tid kommer att vara ungefär lika stora.

Med de osäkerheter som redovisats avseende omfattning, uppgifter, utbildningens utformning m.m. prolongeras osäkerheten ytterligare när vi bedömer kostnaden för att vidmakthålla systemet. Efter det att de första reservpoliserna har utbildats kommer dock många av de osäkerheter som vi nu har identifierat att klarna och kostnaderna för att vidmakthålla systemet kan då beräknas med en större exakthet.

Under införandeperioden när de stora urvalsgrupperna av pensionerade poliser och polismän som lämnat yrket i förtid utbildas, tillkommer årligen cirka 500–700 nya polismän. Dessa nya årskullar av pensionärer och polismän som successivt lämnar yrket i förtid behöver också delta i den föreslagna 10-dagarsutbildningen. Eftersom vårt antagande är att dessa tillkommande volymer ungefärligen skulle kunna motsvara antalet i våra urvalsgrupper som faller bort på grund av medicinska eller andra skäl har vi inte särredovisat kostnaden för att utbilda dem i tabellen i föregående avsnitt. Därefter,

från det år då de 4 000 individerna som ingår initialt i urvalsgrupperna har utbildats till den ungefärliga kostnad som beskrivits ovan, fortsätter utbildning i mindre skala av de 500–700 personer (polismän som slutar i förtid eller som går i pension) som årligen tillförs systemet. I tabellen nedan har vi uppskattat kostnaden för dagpenning i samband med utbildning av dessa personer utifrån antagandet att 250 personer per år har rätt till dagpenning baserad på SGI och att 250 personer per år är personer med rätt till dagpenning på lägstanivå.

När reservpoliserna som tillhör gruppen polismän som tidigare varit anställda hos Polismyndigheten har genomfört den inledande repetitionsutbildningen bedömer utredningen att de även bör delta i återkommande kortare repetitionsutbildningar. De reservpoliser som är polisstudenter bedöms inte ha något behov av sådana eftersom de får övning inom ramen för sin ordinarie utbildning.

De återkommande repetitionsutbildningarna skulle lämpligen kunna genomföras genom att reservpoliserna deltar i Polismyndighetens regionala totalförsvarsövningar. Det tillkommer därför även vissa merkostnader för deltagandet i sådana övningar. Dessa årligen återkommande kostnader bedöms uppkomma tre år efter det att regeringen beslutat om att införa ett system med reservpoliser. Vår bedömning av de årligen återkommande övningskostnaderna utgår från antagandet att dessa genomförs i regionerna genom att reservpoliserna ges möjlighet att delta under en av de dagar då Polismyndigheten anordnar ordinarie övningsverksamhet för fast anställd personal. Våra kostnadsbedömningar utgår från att det krävs en övningsdag vartannat år. På årsbasis övas därmed totalt cirka 2 000 reservpoliser (varav cirka 1 000 personer med rätt till dagpenning baserad på SGI och cirka 1 000 pensionerade polismän med rätt till dagpenning på lägstanivå).

Tabell 10.2 Översikt över årliga kostnader för att bl.a. utreda, skriva in och utbilda reservpoliser (från och med 2030)

Efter att totalt 4 000 reservpoliser har genomfört den inledande repetitionsutbildningen under införandeperioden (år 1–3) föreslås att dessa med jämna mellanrum även ska genomgå en kortare repetitionsutbildning (cirka en dag vartannat år). Det tillkommer även utbildningskostnader m.m. för den inledande 10-dagarsutbildningen för de cirka 500 nya reservpoliser som tillförs varje år genom pensionsavgångar och förtida avgångar.

	Polismyndighetens årliga kostnad (mnkr)	Kostnader hos andra (mnkr)
Annan utredning, administration och information (baserat på cirka halva styckkostnaden för mönstring och prövning, cirka 5 000 kr/individ för 500 före detta poliser och 2 000 nya polisstudenter)	12,5	
Administration, information, krigsplacering m.m. för totalt 500 före detta poliser och 2 000 nya polisstudenter (cirka 1 500 kr/individ) (PPV)		3,75
Utbildning och handledning av lärarna vid polisutbildningen	0,5	
Genomförande av repetitionsutbildning om 10 dagar ¹ för 500 personer	4	
Förvaring av utrustning	8	
Dagpenning enligt SGI inkl. lönekostnads- påslag för yrkesverksamma reservpoliser med ingångsvärden för hemvärnsmän 2024	3,75 (10-dagars utb. 250 ind.)	
	1,5 (1 dags utb. 1 000 ind.)	
Dagpenning för pensionärer	0,33 (10-dagars utb. 250 ind.)	
	0,13 (1 dags utb. 1 000 ind.)	
Försäkringskassans omkostnader för utbetalningar (faktureras Polismyndigheten)	1,2	
Kost och logi på anläggning (2 000 kr/individ och dygn)	9	

	Polismyndighetens årliga kostnad (mnkr)	Kostnader hos andra (mnkr)
Reseersättning t.o.r. utbildning (1 000 kr/individ för 2 500 individer) (PPV)		2,5
Summa	40,91	

¹ Enligt Polismyndigheten är kostnaden för att grundutbilda polismän (polishögskolans lönekostnader och OH-kostnad) 800 kronor per elev och dag.

Kostnaderna för att ta reservpoliser i anspråk för beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring blir beroende av hur många personer som kallas in, om personerna i fråga får dagpenning baserad på SGI eller inte och hur länge tjänstgöringen pågår. En totalförsvarspliktig som fullgör civilplikt har enligt 8 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen) rätt till dagersättning eller dagpenning och ett antal andra förmåner som räknas upp i bestämmelsen, bl.a. familjebidrag, reseförmåner samt fri utrustning, förplägnad, inkvartering, hälso- och sjukvård och grupplivförsäkring. Vid beredskaps- och krigstjänstgöring har den civilpliktige även rätt till fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning.⁵ För att illustrera kostnaderna för dagpenning – sannolikt en av de större posterna – kan följande exempel ges. Om 1 000 reservpoliser skulle kallas in för krigstjänstgöring, varav hälften med rätt till SGI-baserad dagpenning, skulle kostnaden för dagpenning för dessa personer uppgå till cirka 800 000 kronor per dag.

Finansieringen av systemet med reservpoliser

I budgetpropositionen för 2025 har regeringen föreslagit förändringar av anslagsnivån i syfte att stärka det civila försvaret under perioden 2025–2027 för anslaget 1:1 Polismyndigheten. I syfte att stärka det civila försvaret beräknas ett tillskott för Polismyndigheten om 156 miljoner kronor för 2026 och 217 miljoner kronor för 2027.⁶ Regeringen har dessutom aviserat en ekonomisk planeringsram för inriktningen av det civila försvaret i propositionen

⁵ 8 kap. 1 § andra stycket 7 totalförsvarspliktslagen.

⁶ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.9.1.

*Totalförsvaret 2025–2030.*⁷ Tillskottet till civilt försvar som regeringen aviserat för 2027 uppgår till totalt 6,5 miljarder kronor och för 2028–2030 till totalt 8,5 miljarder kronor per år. Det är därför inte orimligt att anta att de 217 miljoner kronor som Polismyndigheten disponerar för civilt försvar under 2027 kan komma att räknas upp under 2028. Regeringen har nämligen aviserat en ekonomisk planeringsram för området Ordning och säkerhet, där Polismyndigheten ingår, som ökar succesivt från 343 miljoner kronor under 2026 för att sedan under perioden 2028–2030 uppgå till 590 miljoner kronor på årsbasis.⁸ Vi föreslår att den nya förordningen om reservpoliser och den föreslagna ändringen i polisförordningen ska träda i kraft den 1 oktober 2026 vilket bedöms göra det möjligt att genomföra de första utbildningarna under sommaren 2027.

Inom ramen för Polismyndighetens pågående arbete med att stärka det civila försvaret har myndigheten prioriterat anvisade medel med den inriktning regeringen angett för arbetet. Våra förslag utgår från att redan utbildade och nästan utbildade polismän ska kunna tas i anspråk med civilplikt som reservpoliser. Systemet med de av utredningen föreslagna volymerna bör för Polismyndighetens del kunna finansieras inom ram, givet de tillskott som regeringen har aviserat. I regleringsbrevet för 2025 gav regeringen Polismyndigheten i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka förmågan och redundansen att verka under höjd beredskap och krig, bl.a. genom stärkt insats- och fordonskapacitet samt genom beredskaphållning. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2026. Regeringen har därmed utrymme att prioritera införandet av ett reservpolissystem i en avvägning mot andra åtgärder för att stärka Polismyndighetens förmåga inom ramen för det civila försvaret. Inriktningen för ett successivt införande av ett system med reservpoliser kan därför göras i regleringsbrevet för 2026 och 2027 med de 156 respektive 217 miljoner kronor som regeringen har aviserat för det civila försvaret. Införandet av reservpolissystemet bedöms kosta Polismyndigheten cirka 287 miljoner kronor. Därutöver tillkommer även under införandeperioden kostnader för förvaring av utrustning (cirka 8 miljoner kronor per år) samt kostnader om cirka 10 miljoner kronor per år för varje årskull polisstudenter som skrivs in som reservpoliser under genomförandefasen. Vi bedömer

⁷ Prop. 2024/25:34.

⁸ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 6, tabell 5.3.

att ett succesivt införande under 2–3 år är en förutsättning för att kunna finansiera satsningen inom den av regeringen aviserade ramen men även för att hantera de resursmässiga begränsningarna när det gäller den mycket stora ökning av utbildningsvolymerna som behöver hanteras parallellt med polisutbildningen. Att vidmakthålla och administrera systemet med reservpolis över tid bedöms kosta Polismyndigheten cirka 41 miljoner kronor på årsbasis efter införandefasen.

Det är i nuläget inte klarlagt i vilken utsträckning Polismyndighetens uppgifter i krig och ett ökat behov av att bistå med skydd och bevakning förutsätter en uppbyggnad av myndighetens egen förmåga oaktat införandet av ett system med reservpolis. Om en förstärkt polisiär grundförmåga att agera i krig kräver ett visst antal årsarbetskrafter och förstärkningsvapen för exempelvis skydds- och bevakningsuppdrag kan dessa användas av befintlig personal. Om reservpoliserna till en betydande del ska utgöra en förstärkning av den grundförmåga till skydd och bevakning som Polismyndigheten bygger upp kan det ställa kostnadsdrivande krav på deras utrustning. Om en större andel av reservpoliserna får uppgifter som förutsätter att de utrustas med förstärkningsvapen skulle det medföra en betydande merkostnad som är direkt hänförlig till systemet med reservpolis.⁹ För att finansiera en anskaffning av förstärkningsvapen till en betydande andel av reservpoliserna inom anslagsramen för det civila försvaret behöver det successiva införandet av systemet sträcka sig över längre tid än vad som angivits ovan.

Skulle ett annat system än det vi föreslår införas som har en bredare urvalsgrupp som ställer krav på mönstring och grundutbildning om upp till 320 dagar, bedöms kostnaderna bli betydligt högre. Anslagsförstärkningar kommer i så fall att krävas. Utredningen bedömer att ett sådant system inte kan införas inom ramen för de anslag som regeringen aviserar för Polismyndighetens arbete med civilt försvar fram till 2027.

⁹ Se tabell 10.1 där vi angett att uppskattade kostnader för vapenutrustning och pistol uppgår till cirka 10 miljoner kronor för 2 000 set, medan kostnaderna för förstärkningsvapen med tillhörande ballistisk skyddsutrustning uppgår till 140 miljoner kronor för 2 000 set.

Principen att var och en av samhällets aktörer ska ansvara för sin andel av de merkostnader som civilplikten kan tänkas medföra inom respektive område är en utgångspunkt för dagens avgiftsfinansiering för att täcka Försäkringskassans administrativa kostnader. Merkostnaden som avser reservpolisernas förmåner kommer alltså att betalas av Polismyndigheten. Denna merkostnad som uppstår hos Försäkringskassan är dock relativt låg. Sannolikt rör det sig om ett belopp som ungefär motsvarar de totala kostnader för liknande utbetalningar inom andra områden, dvs. 2 miljoner kronor. Den administration som skulle krävas för att på ett rättvisande sätt fördela kostnaderna mellan alla berörda aktörer i ett utbyggt civilt försvar i förhållande till bl.a. hur ofta deras civilpliktiga fullgör repetitionsutbildning kan bli arbetskrävande. Det finns mot den bakgrunden skäl att överväga om en högre samhällsekonomisk effektivitet kan uppnås genom en annan ordning än avgiftsfinansiering.

Även för PPV tillkommer vissa kostnader med anledning av ett nytt reservpolissystem. De största kostnaderna uppkommer under den initiala införandeperioden. Under införandeperioden bedöms kostnaderna bli totalt cirka 10 miljoner kronor för såväl administration och information som reseersättningar för civilpliktiga. Utöver dessa kostnader bedöms myndighetens kostnader för krigsplacering m.m. av reservpoliser i gruppen polisstudenter uppgå till cirka 3 miljoner kronor per år. Därefter bedömer vi att verkets kostnader på årsbasis blir cirka 6 miljoner kronor. Merkostnaderna ska finansieras med anslagsmedel från den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret i propositionen som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030 avseende anslaget 1:6 Totalförsvarets plikt- och provningsverk (utg.omr. 6).

10.4.2 Bedömda kostnader för Försvarsmaktens stöd

Utredningens bedömningar: För att det ska finnas förutsättningar att lämna stöd enligt den nya lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall behöver ett mindre antal försvarsmaktsanställda få nödvändiga kunskaper för att kunna utöva aktuella befogenheter. Merkostnaden för sådana utbildningsinsatser bedöms inte överstiga 1 miljon kronor.

Stöd enligt stödförordningen och stöd enligt den nya lagen med s.k. drömarfall skulle sammantaget kunna komma att kosta Polismyndigheten cirka 2,5–4 miljoner kronor. Antagandet om att verksamheten utökas till följd av utredningens förslag skulle då ge en kostnadsökning för Polismyndigheten på 0,5–1,5 miljoner kronor.

Utredningens förslag: Stöd enligt stödförordningen och med s.k. drömarfall ska finansieras inom befintliga ramar för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) och anslaget 1:2 Säkerhetspolisen (utg.omr. 4).

Merkostnaden för utbildningsinsatser avseende försvarsmaktsanställda ska finansieras inom befintlig ram för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) och anslaget 1:2 Säkerhetspolisen (utg.omr. 4).

En ny lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet

Utredningen har föreslagit en ny lag och en ny förordning om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall som innebär att det i viss mån kommer att finnas utökade möjligheter för polisen att begära stöd. Stödet ska kunna lämnas för insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot terroristbrottslighet, men även annan brottslig verksamhet om det föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Möjligheterna att begära stöd ska inte vara dimensionerande för Försvarsmakten vilket innebär att Försvarsmakten inte ska anskaffa några nya resurser, anställa ny personal eller bygga upp nya förmågor för att kunna lämna stödet. Att stödet inte ska vara dimensionerande innebär vidare att Försvarsmakten inte ska stå i beredskap med exempelvis fartyg, helikopter, förband eller flyg för detta. Därmed uppstår inte några merkostnader till följd av utredningens lagförslag vare sig hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte motiverat att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas även för andra ändamål, när detta är möjligt och

ändamålsenligt. Utgångspunkten är givetvis att polisen ska ha tillräckliga egna resurser m.m. för att klara sina uppgifter. Det framstår emellertid som en samhällsekonomiskt ofördelaktig lösning att polisen ska anskaffa mycket kostsamma egna resurser och bygga upp en egen förmåga för den typen av undantagssituationer som inte kan förväntas inträffa annat än mycket sällan, samtidigt som den huvudsakliga förmågan redan finns hos en annan myndighet.

Om det i framtiden skulle inträffa sådana allvarliga händelser som medför att lagen behöver tillämpas och stöd lämnas kommer detta inte att medföra några ökade kostnader för Försvarsmakten. Dessa merkostnader ska i stället debiteras Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Samverkan ger en nytta för samhället genom att myndigheterna tillsammans kan hantera insatsen med så stor effektivitet som möjligt. Utredningen kan konstatera att stödlagen inte har kommit att tillämpas under närmare 20 år. Omvärldsläget har dock försämrats och den nya lagen ger bredare möjligheter till stöd. Utredningen kan naturligtvis inte bedöma hur frekventa så allvarliga händelser riskerar att bli varför det saknas förutsättningar att bedöma kostnaderna. En mycket grov uppskattning är dock att stödinsatser skulle kunna aktualiseras med några års mellanrum. Våra antaganden baseras på att den tidigare lagstiftningen aldrig kommit att användas, att det förslag utredningen lämnar ger utökade möjligheter till stöd samtidigt som regleringen präglas av en stor restriktivitet, och att hotbilden mot Sverige förstärks och sannolikt kommer att bestå under en längre tid. Eftersom stödlagen inte har kommit att användas kan vi endast exemplifiera kostnaderna för ett mycket omfattande stöd i samband med en större händelse. Utredningen kan exempelvis hänvisa till att Försvarsmakten i sin årsredovisning för 2018 uppgav att kostnaderna för stöd enligt LSO med anledning av de då mycket omfattande skogsbränderna uppgick till 70 miljoner kronor.¹⁰ Kostnaden för stöd med gränsövervakning mot Norge under pandemin 2021 uppgick till cirka 50 miljoner kronor för Försvarsmakten. Av dessa utgjorde 26 miljoner kronor en merkostnad.¹¹ Möjligen kan detta ge en indikation på vad en något mer varaktig och resurskrävande insats skulle kunna komma att kosta. Att spekulera kring vilka eventuella insatser och vilken typ av resurser, och omfattningen

¹⁰ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2018*, s. 31.

¹¹ Försvarsmakten, e-post den 4 februari 2025.

av dem, som kan komma att bli aktuella framöver är däremot inte meningsfullt.

Som vi redovisat ska det föreslagna stödet inte längre avgränsas till stöd med resurser av "särskilt slag" utan kan avse en bredd av resurser. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver analysera vilka förmågor hos Försvarsmakten som mest sannolikt kan behövas för stöd vid olika möjliga framtida scenarier. När de identifierat vilka resurser som kan komma att bli aktuella, t.ex. militärpolis, stridsbåts- eller helikopterbesättningar, och som behöver kunna utöva de nya befogenheterna kan de behöva utbildas. Vi bedömer att det i första hand då rör sig om kompletterande insatser. Det föreslagna regelverket ställer inte krav på några mer omfattande utbildningar av Försvarsmaktens personal. I så fall skulle stödet inte längre rymmas inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser. Utredningen har erfart att, trots att utbildningskostnaderna inte har belastat Polismyndighetens anslag utan anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (utg.omr. 6), endast cirka 100 personer har genomgått utbildning för att kunna utöva utökade befogenheter. Vi bedömer därför att dessa utbildningar inte kommer att bli så omfattande. Även om Polismyndigheten skulle önska en fördubblad volym så att 200 personer får nödvändiga kunskaper för att kunna utöva de befogenheter de får vid en eventuell stödsats ser vi att merkostnaden för dessa kompletterande utbildningar skulle bli mycket begränsad.

Det är Polismyndigheten som, i samråd med Säkerhetspolisen och efter att ha hört Försvarsmakten, får avgöra vilka kompletterande insatser som krävs för att Försvarsmaktens personal ska kunna lämna stöd till polisen med de ytterligare befogenheter de får. När personal utbildas mot dessa krav uppstår merkostnader hos Försvarsmakten. Som vi konstaterat ovan rör det sig högst sannolikt om mycket små personalvolym och merkostnaderna som uppstår ska belasta Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Utredningen bedömer att merkostnaden inte överstiger en miljon kronor. Polisen får därmed både ansvar för att analysera och precisera vilken försvarsmaktspersonal som kan lämna efterfrågat stöd och för att betala eventuella merkostnader för de ytterligare utbildningar som polisen kräver som en förutsättning för att personalen ska få lämna stöd till polisiär verksamhet.

För att kunna lämna stöd krävs viss samövning och var och en av myndigheterna kommer därför att få kostnader som följer av den gemensamma övningsverksamheten. Sådana övningar sker dock redan i dag, främst med syfte att stärka det svenska totalförsvaret. Övningskostnaderna är därmed inte någon direkt konsekvens av den lagstiftning vi föreslår. Våra förslag ger däremot ökade förutsättningar att med gemensamma resurser hantera den s.k. gråzon som uppstår när gränsen mellan inre och yttre säkerhet blivit allt otydligare.

Kostnader med anledning av stödotsatser avseende obemannade farkoster

Förslaget som avser att möjliggöra stöd från Försvarsmakten för att oskadliggöra obemannade farkoster bedöms kunna leda till ett något mer frekvent stöd med anledning av att tröskeln för att få begära stöd för sådana insatser är lägre jämfört med annat stöd enligt lagen. Hot med obemannade farkoster är vanligt förekommande redan i dag och Polismyndigheten har en egen förmåga inom området. Försvarsmaktens förmåga inom området ska inte dimensioneras mot Polismyndigheten eller Säkerhetspolisens behov, men den förmåga som redan finns ska vid behov kunna merutnyttjas. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör fortsätta att utveckla nödvändig förmåga för att självständigt kunna lösa sina respektive uppgifter inom området. Ett stöd från Försvarsmakten kan dock behövas för insatser mot obemannade farkoster vid bl.a. statsbesök, större evenemang och skydd av samhällsviktig verksamhet m.m. Med de begränsningar som följer av stödförordningen lämnar Försvarsmakten stöd vid insatser avseende obemannade farkoster redan i dag vilket beskrivs nedan.

Kostnader som kan följa av förordningsändringar

Vi har föreslagit att det i stödförordningen tas in en ny bestämmelse som tar sikte specifikt på hur skaderisken ska beaktas i samband med stöd som Försvarsmakten lämnar till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Den begränsning i fråga om tillåten risknivå som finns i 10 § stödförordningen har vi bedömt som inte fullt

motiverad. Vi har även erfarit att begränsningen hindrat Försvarsmakten från att lämna ändamålsenligt stöd och har därför föreslagit att rekvisitet tas bort. En möjlig utveckling i ett gradvis allt sämre omvärldsläge skulle kunna vara att polisen i fredstid begär stöd oftare än i dag och även beviljas sådant stöd. Samtidigt gör det militära hotet att Försvarsmakten har mer krävande uppgifter än när stödförordningen utformades som påverkar möjligheterna att lämna efterfrågat stöd. Eftersom polisen debiteras för merkostnader när stöd lämnas enligt stödförordningen bedömer vi att några betydande kostnader inte kommer att uppstå hos Försvarsmakten till följd av förordningsförslaget. Under 2024 debiterade Försvarsmakten Polismyndigheten totalt cirka 13 miljoner kronor vilket dock även inkluderade många typer av annan verksamhet.¹² Även under 2023 uppgick den totala summa som debiterades till cirka 13 miljoner kronor.¹³ Uppskattningsvis motsvarar stödet enligt stödförordningen högst 20 procent av de totala kostnaderna, dvs. cirka 2–2,5 miljoner kronor för 2024. Även om enskilda, oförutsedda händelser skulle leda till en betydande ökning av kostnaderna för stöd enligt stödförordningen bedömer vi att kostnaderna över tid kommer att rymmas inom de för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen anvisade anslagsramarna.

Kostnader till följd av den nya lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall omfattar även kostnader för insatser mot obemannade farkoster. Till viss del lämnar Försvarsmakten sådant stöd till polisen i dag, men utifrån de mer begränsade förutsättningar som gäller enligt stödförordningen. Det stödet enligt stödförordningen bedöms alltså minska marginellt och i stället lämnas i enlighet med bestämmelserna i den nya lagen. Sammantaget ser vi inte skäl att bedöma att dessa kostnader i någon väsentlig omfattning skulle bli större än de som i dag följer av stödförordningen. Om både stödet enligt stödförordningen och stöd med s.k. drömarfall enligt den nya lagen ökar något skulle de tillsammans komma att kosta Polismyndigheten cirka 2,5–4 miljoner kronor baserat på de kostnader som myndigheterna registrerar i dag.

¹² Försvarsmakten, e-post den 7 februari 2024.

¹³ Polismyndigheten, e-post den 6 februari 2024.

Finansiering i fråga om Försvarsmaktens stöd till polisen

Utgångspunkten är, som vi nämnt ovan, att det stöd som Försvarsmakten lämnar till polisen inte får vara dimensionerande för myndigheten utan ska rymmas inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser.

Att i enlighet med grundprincipen enligt avgiftsförordningen (1992:191) ställa krav på full kostnadstäckning skulle enligt vår bedömning riskera att motverka syftet med stödet. Ett sådant krav kan antas få en återhållande effekt på efterfrågan på ett sätt som i det aktuella sammanhanget inte är samhällsekonomiskt motiverat. Full kostnadstäckning riskerar att påverka ett samutnyttjande av resurser negativt.

Av ansvarsprincipen och att myndigheter i första hand ska klara av sina egna respektive grunduppdrag följer även att myndigheterna bör ta ansvar för de kostnader som följer av att lösa det egna uppdraget. Som redovisats i den allmänna bakgrunden (avsnitt 2.9) i fråga om regler för statens budget beslutar riksdagen om anslag för bestämda ändamål. Anslagen får inte användas för andra ändamål än de som riksdagen har beslutat om. Att inte ta ut några avgifter alls är därför inte något lämpligt alternativ.

Som vi har konstaterat har det blivit allt svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Myndigheterna har identifierat möjligheter att förstärka utbytet och samarbetet inom områden som kan stärka den samlade förmågan och bidra till att de utvecklar sina förmågor inom viktiga områden.¹⁴ Vi anser därför att Försvarsmakten ska ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår för myndigheten i samband med att stöd lämnas till polisen. Den mest betydande skillnaden mellan ersättning för merkostnader och full kostnadstäckning är enligt vår bedömning att grundlönerna för individerna räknas in i det senare fallet. Eftersom grundlönerna för Försvarsmaktens anställda redan är finansierade genom anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (utg.omr. 6) föreslår vi att avgifterna bör tas ut för merkostnader. Vi anser att det är motiverat att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte ska kunna utnyttjas även för andra

¹⁴ Polismyndigheten har t.ex. redovisat behov av ökad förmåga till it-forensik, exploatering och teknisk sakkunskap som ger bättre tillgång till data. Behovet av att hantera, bearbeta och analysera stora mängder data bedöms tillsammans med teknisk inhämtning av data stort. Utredningen har beskrivit detta i avsnitt 7.9.2.

ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt. Vi bedömer att det skapar förutsättningar för en samhällsekonomisk effektivitet. Eftersom det finns en generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra till nytta för samhället ser vi inte heller något skäl till varför Försvarsmakten i detta fall skulle ha både en anslagsfinansiering av grundlönerna för den resurs som lämnar stöd och en finansieringsmodell där grundlönerna ska täckas genom full kostnadstäckning. Att principen om full kostnadstäckning frångås skulle, å andra sidan, kunna anses utgöra ett incitament till överutnyttjande av Försvarsmaktens resurser, vilket i så fall skulle minska den samhällsekonomiska nyttan. Det skulle också kunna påstås ta bort de ekonomiska incitament som polisen har för att bygga ut en egen förmåga, om det skulle vara det mest effektiva på längre sikt. Som framkommer i avsnitt 7.2.7 anser Polismyndigheten att kostnaden för enskilda insatser enligt stödförordningen är för hög och att osäkerheterna kring kostnaderna är för stora. Myndigheterna har identifierat behov av en fortsatt dialog dem emellan i fråga om beräkningar av kostnader för stöd. För att undvika liknande utmaningar när det gäller avgifterna för stöd enligt den nya lagen är det viktigt att myndigheterna kan utgå från ett tydligt definierat ekonomiskt mål för avgifterna och att de har en tidig dialog kring beräkningarna av dessa.

Myndigheterna bör enligt vår bedömning, precis som tidigare vid liknande stöd, stå för sina egna kostnader vid övning och därigenom ta ett gemensamt ansvar för att möjliggöra samverkan i skarpa situationer. Med övningar avses planerad övningsverksamhet.

Det föreslagna stödet ska inte längre avgränsas till stöd med resurser av särskilt slag utan kan avse en bredd av resurser. För att Försvarsmaktens stöd ska rymmas inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser i så hög grad som möjligt bör polisen även betala de merkostnader som uppstår i samband med eventuell förutsättningsskapande utbildning. Polisen får därmed både ansvar för att precisera vilken försvarsmaktspersonal som kan lämna efterfrågat stöd och för att betala eventuella merkostnader för de ytterligare utbildningar som polisen krävt som en förutsättning för att personalen ska få lämna stöd till polisiär verksamhet.

10.4.3 Bedömda kostnader i fråga om helikoptertransporter

Utredningens bedömningar: Den merkostnad som uppstår till följd av att Försvarets materielverk bistår i arbetet med att ta fram bedömningsunderlag avseende en gemensam anskaffning av helikoptersystem bedöms motsvara mindre än en årsarbetskraft.

Att Sjöfartsverket, inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser, ska lämna stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är inte en dimensionerande uppgift för verket. Till följd av att stödet finansieras genom självkostnadsprissättning kommer några merkostnader inte att uppstå hos Sjöfartsverket. Kostnaderna för Sjöfartsverkets stöd med helikoptertransporter åt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bedöms som högst uppgå till 8 miljoner kronor på årsbasis varför det bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag: Merkostnaden för Försvarets materielverks arbetsinsats ska finansieras inom befintlig ram för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4).

Det stöd som Sjöfartsverket lämnar ska finansieras genom självkostnadsprissättning. Finansiering ska ske genom att kostnaderna belastar myndigheternas respektive anslag 1:1 Polismyndigheten och 1:2 Säkerhetspolisen (utg.omr. 4).

Kortsiktig lösning i fråga om helikoptertransporter

När det gäller våra förslag om hur stöd till polisen i form av helikopterresurser kan förbättras innebär förslagen till åtgärder på kort sikt att Sjöfartsverket, inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser, ska lämna stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Dessa förslag utgör den mest betydande förändringen jämfört med nuvarande ordning.

Sjöfartsverket har ett lågt flygtidsuttag avseende sina helikoptrar och bedöms därför kunna lämna stöd till polisen under samma förutsättningar som verket i dag stödjer sjukvårdshuvudmän med vissa sjuktransporter. Sjukvårdstransporterna debiteras beställaren enligt Sjöfartsverkets beräknade självkostnad men uppgiften är inte

dimensionerande för verkets helikopterverksamhet. För verket är sjö- och flygräddningsinsatser således högre prioriterade än sjuktransporter. Det transportstöd som utredningen har föreslagit utgör alltså bara ett merutnyttjande av helikoptrar som redan har en mycket hög beredskap men ett mycket lågt flygtidsuttag.

Sjöfartsverkets verksamhet är nästan helt avgiftsfinansierad. Avgifterna kommer till cirka 70 procent från farledsavgifter och lotsavgifter som handelssjöfarten betalar. Statskontoret har i en rapport om Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform beskrivit att verket under de senaste åren har arbetat med att anpassa omfattningen av verksamheten efter intäkterna med målet att till 2027 ha uppnått 1,5 miljarder kronor i effektiviseringar jämfört med resultatet 2017.¹⁵ Statskontoret har identifierat att bl.a. Sjöfartsverkets helikopterverksamhet är kostnadsdrivande och att verket återkommande har begärt högre anslag för att finansiera sjö- och flygräddningen som i stora delar är helikopterburen.

Sjöfartsbranschen har kritiserat att vissa sjöfartsavgifter finansierar kostnader som inte är direkt kopplade till farledsrelaterad verksamhet (t.ex. sjöräddning). Statskontoret menar att regeringen bör överväga om det statliga åtagandet ska minska i omfattning eller om det går att samordna Sjöfartsverkets verksamhet bättre med andra myndigheter. Regeringen gav Sjöfartsverket i uppdrag 2010 att ta fram en finansieringsmodell för sjö- och flygräddningen. Sjöfartsverkets förslag baserades på att kostnaderna för behovet av sjö- och flygräddning från olika samhällsaktörer (bl.a. allmänheten, myndigheter och civila flyget) ska fördelas mellan aktörerna. Regeringen har inte fastställt modellen, men Sjöfartsverket utgår i sin budgetering från den. Av Statskontorets rapport framkommer att anslagsfinansieringen utgör en betydligt lägre andel av finansieringen än vad som är beräknat enligt modellen och att Sjöfartsverket i dag använder farledsavgifterna för att finansiera detta underskott.

Som utredningen beskrivit tidigare är ansvarsprincipen en utgångspunkt för våra förslag. Av den följer att myndigheter i första hand ska klara av sina egna respektive grunduppdrag och att de bör ta ansvar för de kostnader som följer av att lösa det egna uppdraget. Följaktligen borde polisen betala Sjöfartsverket motsvarande full kostnadstäckning för helikoptertransporter. Ett problem i sammanhanget är dock att Sjöfartsverkets verksamhet är underfinansierad

¹⁵ Statskontoret, *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform* (2023:3).

i dag. Den totala kostnaden för helikopterverksamheten, som utöver sjö- och flygräddning även kommit att inkludera viss fjällräddning och sjuktransporter, har en underfinansiering vars omfattning är svår att uppskatta. Kostnaderna är för närvarande inte fördelade mellan användarna efter deras respektive behov eller användning. De hittillsvarande utmaningarna med finansiering som verket har för helikopterverksamheten bör inte ligga till grund för att beräkna avgifter för ett kommande helikopterstöd till polisen. Omständigheterna kring Sjöfartsverkets underfinansiering har bidragit till att Statskontoret föreslagit att regeringen behöver tydliggöra hur finansieringsansvaret bör fördelas mellan staten och handelssjöfarten. Inom ramen för ett sådant arbete ser vi det som naturligt att inte bara handelssjöfarten, Försvarmakten och regionernas behov och finansieringsansvar beaktas utan även polisens. Att olika aktörer eller myndigheters finansieringsansvar skulle följa olika principer ser vi som otillfredsställande. Vi ser vidare ett behov av att Sjöfartsverket och polisen får uppjobba erfarenheter och kostnadsvärden av helikopterstödet som gör att behovet vid en översyn kan kvantifieras och ligga till grund för en hållbar och rättvis finansieringsmodell. Mot den bakgrunden föreslår vi att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tills vidare endast ska debiteras för merkostnader enligt samma modell som gäller för sjuktransporterna som Sjöfartsverket genomför. (Det finns vedertagna ersättningsnivåer för ambulanshelikoptertjänster när regioner transporterar patienter för varandras räkning. Den ersättning regionerna betalar varandra per flygtimme är jämförbar med Sjöfartsverkets kostnad vid tillämpning av självkostnadsprissättning.)

Sjöfartsverket kommer därmed inte att få några merkostnader med anledning av de förslag som utredningen lämnar. Däremot kommer det att uppstå kostnader för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Under 2024 flög Försvarmakten totalt cirka 187 timmar åt Polismyndigheten varav cirka 10 timmar avsåg stöd enligt LSO. De övriga 177 timmarna har registrerats som övningsverksamhet.¹⁶ Med detta som grund kan ett antagande möjligen vara att stödet från Sjöfartsverket vid skarpa insatser på årsbasis sannolikt skulle kunna motsvara halva Försvarmaktens flygtid eller till och

¹⁶ Försvarmakten, e-post den 5 februari 2025. Intern prissättning per flygtimme för Försvarmakten är 100 000 kronor och extern prissättning motsvarar ungefär full kostnadstäckning och är i dag 155 000 kronor för helikopter 16. Totalt summerar 177 flygtimmar därmed till 17,7 eller 27,4 miljoner kronor beroende på vilket ekonomiskt mål som anges för avgifterna.

med understiga dessa 88 timmar. Sjöfartsverkets självkostnadspris är i dag cirka 90 000 kronor per flygtimme, vilket betyder att kostnaden som högst bedöms uppgå till cirka 8 miljoner kronor.

Kostnader för Försvarsmaktens helikopterstöd

Konsekvenser som följer av det stöd med helikopter som Försvarsmakten kan lämna enligt den föreslagna lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall har redovisats ovan. I helikopterförordningen föreslår vi inga förändringar som bedöms påverka kostnaderna för Försvarsmakten.

Den största kostnaden för stöd med helikopterresurser som Försvarsmakten lämnar till polisen är den som följer av att transporter med medeltung helikopter enligt helikopterförordningen resurssätts som en dimensionerande uppgift. Helikopterförordningen kommer att fortsätta att gälla och därmed kommer även de kostnader som följer av att Försvarsmakten står i beredskap åt polisen med helikoptrar kvarstå.

Långsiktig förmåga att tillgodose behov av helikoptertransporter i fred

Vi har konstaterat att det saknas underlag för att kunna dra några detaljerade slutsatser om hur behovet av helikopterförmåga ser ut och hur omfattande det är. Vi har samtidigt konstaterat att helikoptersystem och inte minst underhållet av dessa är mycket kostnadsdrivande. Grundat på att det borde vara samhällsekonomiskt gynnsamt om statliga aktörer kan dela kostnaderna för underhåll och infrastruktur m.m. har vi föreslagit att regeringen ska ge Försvarets materielverk i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Sjöfartsverket och MSB sammanställa myndigheternas olika kravställningar för att avgöra om en gemensam helikoptertyp kan upphandlas för att täcka de olika behoven. Strävan bör vara att helikoptertypen är gemensam och tillräckligt enhetlig för att möjliggöra ett gemensamt underhåll även om var och en av myndigheterna kan ha olika konfigurationer och utrustning. Ett sådant uppdrag kommer att leda till kostnader hos samtliga berörda myndigheter.

Att ta fram kravspecifikationer för att kunna anskaffa helikoptrar som kan ersätta de nuvarande den dag de tas ur bruk är en uppgift och en kostnad som vilar på Polismyndigheten och Sjöfartsverket oaktat vad utredningen föreslår. (Säkerhetspolisen bedöms inte ha behov av några egna helikoptrar utan förväntas bara behöva ha en begränsad roll under processen med att ta fram kravspecifikation.) Även MSB har som uppgift att överväga hur det svenska behovet av skogsbrandsläckning kan täckas.

Finansiering av merkostnader för beslutsunderlag för en långsiktig lösning

Den enda merkostnad som uppstår som en direkt följd av utredningens förslag är därmed arbetsinsatsen hos Försvarets materielverk. Anskaffningar av mycket komplexa system (som Sjöfartsverkets helikoptrar, Kustbevakningens kombinationsfartyg och de komplexa system som ställs till Försvarets radioanstalts disposition) har i dessa fall antingen anskaffats av myndigheterna själva eller med stöd av Försvarets materielverk. Eftersom en eventuell anskaffning skulle komma att svara mot Sjöfartsverkets, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och MSB:s behov bedömer vi att det skulle vara samhällsekonomiskt motiverat och bidra till effektivitet om Försvarets materielverk vars grunduppdrag är anskaffningar av komplexa system bistår med detta uppdrag. Vi bedömer att det inledande arbetet med att avgöra om myndigheternas olika kravspecifikationer överhuvudtaget ger förutsättningar för en gemensam anskaffning har en begränsad omfattning motsvarande mindre än en årsarbetskraft. Vi föreslår att kostnaderna för detta arbete som Försvarets materielverk utför ska finansieras inom befintlig ram för anslaget 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4).

Översikt över kostnader för en egen polisiär helikopterförmåga i hög beredskap

Utredningen har som nämnts inte tillräckligt underlag för att kunna dra några detaljerade slutsatser om hur det polisiära behovet av helikopterförmåga ser ut och hur omfattande det är. Under utredningsarbetet har vi dock fått underlag som på ett mycket övergripande

sätt kan indikera vissa kostnader som följer med att ha driftsansvar för ett medeltungt helikoptersystem. Sammanställningen nedan indikerar att själva anskaffningen av helikoptrar endast utgör en delmängd av dessa kostnader. Den översikt vi har tagit fram baseras på ambitionsnivån att ha en beredskap om 15 minuter dygnets alla timmar, under årets alla dagar och att en sådan ambitionsnivå kräver minst tre helikoptrar. Den information utredningen har tagit del av visar nämligen att tre helikoptrar krävs för att uppnå nödvändig tillgänglighet och hålla beredskap med önskad ambitionsnivå. Nedan redovisas några indikationer om investeringsbehov och kostnader som följer av att tillföra Polismyndigheten en förmåga enligt nämnda ambitionsnivå.

- Tre helikoptrar behöver anskaffas inklusive integration av sensor- och kommunikationssystem. Den norska nyligen avslutade polis-helikopterutredningen bedömde att ett koncept motsvarande de tre befintliga polishelikoptrarna i Norge beräknades kosta 443 miljoner norska kronor att anskaffa 2023.¹⁷ Sjöfartsverket anskaffade sju helikoptrar 2013 och inklusive vissa reservdelar betalade verket 830 miljoner kronor för detta.¹⁸
- En helikopterflygplats behöver inrättas på Sörentorp (cirka 196 miljoner svenska kronor).
- Det krävs certifiering för statsluftfart av ett luftfartyg som bl.a. saknar ett EASA typcertifikat (cirka 5–7 miljoner kronor) eller en typacceptering av ett luftfartyg med EASA typcertifikat (cirka 0,2 miljoner kronor).¹⁹
- Det uppstår kostnader för personal och nyrekrytering. Totalt krävs 8 eller 9 helikopterbesättningar för att hålla den beredskap Polismyndigheten önskar (dvs. 24–32 heltidsanställda varav 16–18 piloter). Med en årlig personalkostnad baserad på genomsnittlig årsarbetskostnad vid Polismyndigheten om cirka 1,2 miljoner kronor, ger det en total årlig personalkostnad för besättningar om

¹⁷ Politiet, Norska polisens kostnadsberäkning av helikoptersystem, inkommen den 17 december 2024. Utredningen har erfarit att Norge har ställt så höga tillgänglighetskrav att leverantören har en fjärde helikopter i reserv för att kunna leva upp till kraven.

¹⁸ Sjöfartsverket, underlag om kostnadsberäkningar av framtida helikoptersystem, den 18 december 2024.

¹⁹ Transportstyrelsen, Formella begränsningar, regler och kostnader för civil statsluftfart, inkommen den 22 januari 2025. Det är ofta tillverkaren som svarar för kostnader för certifiering.

29–39 miljoner kronor. (Sjöfartsverkets personalkostnad vid helikopterverksamheten är på årsbasis cirka 210 miljoner kronor.)²⁰

- Piloter behöver utbildas för att bemanna helikoptrar i hög beredskap. Försvarmaktens styckkostnad för att grundutbilda piloter är 6,7 miljoner kronor.²¹ Sjöfartsverket rekryterar endast erfarna piloter och vidareutbildar dem i kvalificerade flygprofiler under sex månader. Styckkostnaden för vidareutbildning och övning är 4,5 miljoner kronor.²² Att ge en pilot som endast har grundutbildning en kvalificerad flygprofil bedöms ta cirka 12 månader i anspråk och kan eventuellt leda till en fördubbling av utbildningskostnaden.
- Det måste finnas en underhållsverkstad i nära anslutning till helikoptrarna och vissa flygmekaniker med motsvarande beredskapskrav som polisen har. (Sjöfartsverkets underhållskostnad på årsbasis är cirka 190 miljoner kronor för den del som avser helikopterverksamheten.)
- Årliga driftskostnader tillkommer. (Kostnaderna uppgick till cirka 54 miljoner norska kronor för de tre polishelikoptrarna i Norge.)
- Helikoptrarnas uppdragssystem m.m. behöver uppgraderas. (Kostnaderna för Norges tre polishelikoptrar uppgick till 7,5 miljoner norska kronor under 2023.)
- Det måste finnas utbyggda tankningsmöjligheter med beredskap i landet för att ge nödvändig räckvidd.
- Till detta ska läggas kostnader per flygtimme.

²⁰ Sjöfartsverket, underlag om kostnadsberäkningar av framtida helikoptersystem, den 18 december 2024.

²¹ Detta avser kostnad för grundutbildning i Tyskland exklusive lön och resor, se underlag från Försvarmakten inkommet den 23 januari 2025.

²² Grundkravet för de piloter som rekryteras är att de ska ha 1 000 flygtimmar varav 100 ska vara instrumentflygning samt ytterligare ett antal specialistbehörigheter. (Underlag från Sjöfartsverket och kostnadsberäkningar av framtida helikoptersystem, den 18 december 2024.)

10.4.4 Bedömda kostnader till följd av stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Utredningens bedömningar: De administrativa kostnaderna kommer i viss mån att öka för myndigheterna. Det uppstår dock inga betydande kostnadsökningar i förhållande till de krav som nuvarande lagstiftning ställer på dem. För länsstyrelserna bedöms kostnadsansvaret minska. Kostnaden bedöms bli cirka 1–2,5 miljoner kronor vardera för Tullverket, Kustbevakningen, Försvarmakten och Polismyndigheten.

Översyner och kompletteringar av befintliga utbildningar bedöms medföra en lägre engångskostnad hos samtliga berörda myndigheter.

Utredningens förslag: All finansiering av kostnader enligt ovan ska ske med anslagsmedel från den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030. Kostnaderna ska alltså finansieras inom ramen för anslaget 1:2 Polismyndigheten (utg.omr. 4), anslaget 1:2 Tullverket (utg.omr. 3), anslaget 2:1 Kustbevakningen (utg.omr. 6) och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (utg.omr. 6).

Bedömda kostnader för berörda myndigheter

Våra förslag att nuvarande gränsövervakningslag och tillhörande förordning ska upphävas och en ny lag och förordning om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap införs berör Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarmakten och de civilområdesansvariga länsstyrelserna. En viktig utgångspunkt för vår bedömning av merkostnaderna är att kraven på en intensifierad verksamhet i första hand är en konsekvens av det försämrade omvärldsläget och inte en direkt konsekvens av ny lagstiftning. Vi kan konstatera att ett försämrat omvärldsläge leder till en intensifierad verksamhet och ökade kostnader oavsett de förslag utredningen lämnar. I propositionen med inriktning för totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) konstaterar regeringen att civilt försvar är den verksamhet som bl.a. statliga myn-

digheter vidtar för att förbereda Sverige för krig och i fredstid utgörs den av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. I propositionen framhålls att det civila försvaret ska förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa. Den ambitionsnivå som anges för beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder ställer alltså, oaktat våra förslag, krav på ett intensifierat arbete hos de myndigheter som i dag har ett ansvar inom gränskontrollverksamheterna. Ytterligare en utgångspunkt i vår uppskattning av merkostnaderna är i vilken utsträckning den stärkta samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap ställer högre kostnadsdrivande krav än vad den nuvarande lagstiftningen gör.

Det nya gränsövervakningssystemet utgår från de fredstida strukturerna och vi ser att det inte är helt lätt att bedöma i vilken utsträckning det kan komma att kräva ytterligare resurser. I allt väsentligt är vår bedömning att den stärkta samverkan kommer att ge en viss förskjutning av kostnaderna mellan myndigheter som följer av att ansvarsförhållandena kommer att förändras mellan dem. Vi ser dock inga starka skäl för att de totala kostnaderna för de samlade verksamheterna inom området skulle förändras i någon högre utsträckning. Dessutom får det, som vi nämnt ovan, anses ingå i myndigheters allmänna ansvar att bidra till uppbyggnaden av det civila försvaret genom att se till att myndigheten arbetar och samverkar på ett så effektivt sätt som möjligt.

Den samordnade gränsövervakningen leds i dag av länsstyrelsen som även har samordningsansvaret för verksamheten i länet. Den personal som ska avdelas för och ingå i samordningen består av polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän och personal från Försvarmakten (även kustbevakningstjänstemän kan ingå men för dem gäller särskilda föreskrifter). Personalen tas ut för att vid sidan av sina övriga uppgifter tjänstgöra som s.k. gränsövervakningsmän. Länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningspersonalens utbildning och ska i övrigt vidta de förberedelser som krävs för att gränsövervakningen ska kunna samordnas.

Myndigheterna har i dag helt olika förutsättningar att bedriva gränskontrollverksamhet i fråga om uppdrag, organisation, resurser, befogenheter m.m. Om alla aktörer hade haft likartade förutsättningar och bedrivit ett aktivt arbete inom området med en jämn ambitionsnivå i våra olika län hade utredningen kunnat göra en

uppskattning av den totala kostnaden av den verksamhet som bedrivs i dag. Dessvärre saknas förutsättningar för att skapa sig en bild av kostnaderna på ett sådant sätt och av hur resurskrävande länsstyrelsernas roll har varit. Det förhållandet att nuvarande lagstiftning är illa anpassad för dagens förhållanden och därför är svårt att efterleva fullt ut gör att det är mycket svårt att beräkna vilka kostnader som nuvarande ansvar medför. Vårt antagande är dock att länsstyrelsernas totala kostnadsansvar på nationell nivå minskar. Länsstyrelserna kommer inte längre att ha den centrala roll de har i dag utan kommer att få en mindre långtgående samrådsroll.

Däremot ska Polismyndigheten som samordningsansvarig myndighet ha ett övergripande ansvar och leda samverkansarbetet mellan ansvariga myndigheter och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Av detta följer vissa kostnader för administration och för att leda arbetet med att upprätta rutiner, planeringsdokument m.m. Samtidigt bör det beaktas att myndigheterna redan i dag samverkar inom aktuella områden och att det redan finns strukturer och samverkansytor m.m. Kostnaderna behöver därför inte bli betydande.

För att myndigheterna ska kunna använda de nya befogenheterna och kunna samverka på ett nytt sätt bedömer vi att det i första hand krävs att de ser över och förändrar eller kompletterar kunskapsmålen inom ramen för befintliga utbildningar och arbete. Att säkerställa nödvändig kompetens hos personalen och att göra sådana översyner bedöms därför medföra engångskostnader. Exempelvis har vi, med ingångsvärden från Försvarshögskolan, uppskattat utformning och planering av en 10-dagarsutbildning för reservpoliserna till 0,5 miljoner kronor. Översyner och kompletteringar av befintliga utbildningar bedöms dock kunna bli något lägre än så. Dessa personalgrupper hos Polismyndigheten m.fl. som redan i dag har förberedande utbildningar för att kunna utöva andra befogenheter, bedöms inte behöva mer omfattande kompletteringsutbildningar.

När det gäller kostnader till följd av nya befogenheter så är det försvarsmaktspersonalen som berörs i störst utsträckning. De kommer att få vissa befogenheter som de inte har annars. Det uppstår därför ett visst behov av att personalen tillförs nödvändiga kunskaper med anledning av detta.

Även kostnader för övning kan uppkomma för alla myndigheter men bör inte gå utöver det som deras ansvar enligt gällande gränsövervakningslag medför eller de totalförsvargemensamma övningar som ändå genomförs. I sammanhanget kan även nämnas att förslaget att ”gränsövervakningsmännen” inte längre ska ha kombattantstatus i krig medför att eventuella kostnader kopplade till sådan utbildning försvinner.

Försvarsmaktens medverkan ska dock framför allt bestå i att myndigheten och övriga samverkansmyndigheter delar information med varandra. Vi ser inte att det medför några ytterligare kostnader än de som följer av myndighetens ansvar i dag. Inte heller Tullverkets eller Kustbevakningens medverkan bedöms medföra några nämnvärda ökade kostnader som går utöver de som följer av gällande ansvar enligt gränsövervakningslagen.

Vår övergripande bedömning är att förslagen och den samverkan som följer av dem i viss mån kommer att leda till ökade administrativa kostnader för samtliga myndigheter. Dessa bör kunna hanteras av ungefär en eller två årsarbetskrafter vid var och en av myndigheterna. Vi bedömer att detta ligger i nivå med vad åtagandena enligt dagens lagstiftning också skulle kräva. Kostnaderna bör därför uppgå till cirka 1–2,5 miljoner kronor vid var och en av myndigheterna. Vi bedömer att framför allt Polismyndigheten i egenskap av samordningsansvarig myndighet kommer att ligga i det övre spannet och att myndigheten i begränsad omfattning får ökade kostnader för utbildning och övning. Sammantaget bedöms alltså inga betydande merkostnader uppstå i förhållande till de krav den nuvarande lagstiftningen ställer på myndigheterna.

Som vi tidigare har betonat är tanken att övrig samverkan mellan ansvariga myndigheter och med andra myndigheter och aktörer ska fortsätta inom ramen för de ordinarie strukturerna, dvs. inom beredskapssystemet och de olika sektorerna och andra olika samverkansformer eller forum. Samverkan enligt den lag som vi föreslår är tänkt att komplettera övrig samverkan genom att knyta de ansvariga myndigheterna ännu närmre varandra och fördjupa samverkan inom gränskontrollverksamheterna. Skyldigheten att samverka enligt den föreslagna lagen ska gälla i såväl fred som under höjd beredskap inklusive krig. I fredstid bedömer vi att fokus ligger på att upprätta strukturer, att genomföra planering, utbildning, övning och annat förberedande arbete för att skapa goda förutsättningar för samord-

ningsarbetet i ett senare, skarpt läge (s.k. förberedande samverkan). Under höjd beredskap och krig sker ett skifte och samverkan ska då gå in i en aktiv fas (s.k. aktiv samverkan).

Rent allmänt kommer det jämfört med nuvarande lagstiftning att bli mycket tydligare vad som förväntas av myndigheterna och vilka uppgifter de ska ha på detta område inför och vid höjd beredskap. Detta bedöms i sig bidra till ett effektivare och mer ändamålsenligt arbete.

Finansiering av kostnader till följd av förstärkt samverkan

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten och de civilområdesansvariga länsstyrelserna berörs alla av våra förslag. Myndigheterna kommer i viss mån att få ökade administrativa kostnader till följd av förslagen. Vi bedömer dock att inga betydande kostnadsökningar uppstår i förhållande till det kostnadsansvar som myndigheterna har utifrån de krav som nuvarande lagstiftning ställer på dem. Eftersom Polismyndighetens, Tullverkets, Kustbevakningen och Försvarsmaktens kostnadsökningar inte bedöms överskrida 2,5 miljoner kronor vardera är vårt förslag att dessa medel tas inom ramen för myndigheternas respektive anslag. Även om de faktiska kostnaderna kan förväntas öka något också för länsstyrelsernas del bedöms det totala kostnadsansvaret för dem, i förhållande till det ansvar de har enligt nuvarande lagstiftning, att minska.

Det är framför allt Polismyndigheten som i egenskap av samordningsansvarig myndighet får ökade kostnader för utbildning och övning, om än i begränsad omfattning. Vi föreslår inte någon särskild organisation med egen ledningsstruktur och bedömer som nämnts att Polismyndighetens samordningsansvar inte bör ha större omfattning än att den kan lösas inom den ekonomi som anslag 1:1 Polismyndigheten (utg.omr. 4) medger.

All finansiering av kostnader enligt ovan bör ske med anslagsmedel från den ekonomiska planeringsram för inriktningen av det civila försvaret i propositionen som regeringen aviserat för totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34). Tillskottet till civilt försvar som regeringen aviserat för 2027 uppgår till totalt 6,5 miljarder kronor och för 2028–2030 är det totalt 8,5 miljarder kronor per år. Dessa medel är inte fördelade på utgiftsområdesnivå men de be-

gränsade kostnaderna bör rymmas inom de ekonomiska ramarna för var och en av myndigheterna.

10.5 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Polismännens folkrättsliga status

Utredningens bedömning att inga poliser bör ha kombattantstatus kan förväntas ge polisen ökade förutsättningar för att lösa sitt civila grunduppdrag i händelse av höjd beredskap och krig. Det bedöms därmed få positiva konsekvenser för det brottsbekämpande uppdraget under krig.

Dagens värnpliktsvolym motsvarar drygt 6 procent av årskullen 18-åringar och efter de aviserade ambitionsökningarna kommer de endast att öka ytterligare med 1–2 procent. Polismyndigheten har bemannats med poliser även under åren 2010–2017 när värnplikten var vilande. Under åren därefter rekryterades poliser från årskullar där en försvinnande liten andel hade genomfört värnplikt, vilket kommer att gälla även framöver. Med andra ord kommer väldigt få av morgondagens poliser att ha några kunskaper eller erfarenheter av militärt försvar även om dubbelt så många av de värnpliktiga skulle söka sig till polisyrket som till andra yrken i samhället.

En grundläggande militär utbildning är i dag tre månader lång och utbildade poliser kan ha bättre förutsättningar att klara utbildningen snabbare än en oerfaren 18-åring. Samtidigt är det svårt att komma undan det faktum att det kan bli en ganska omfattande uppgift för Polismyndigheten att utbilda, planera och öva sina polisanställda för stridande uppgifter. Även om utbildningsåtagandet skulle ligga hos Försvarsmakten, skulle det ändå ta tid i anspråk för dagens anställda poliser. Den tid som polisen avsätter för sådan utbildning skulle ge en undanträngningseffekt. Som vi konstaterat i utredningen vilar ett ansvar på Polismyndigheten att bygga upp kompetens, planera, utbilda och öva sin personal för att lösa de uppgifter som myndigheten har inom ramen för sitt grunduppdrag men även för uppbyggnaden av det civila försvaret. Att parallellt med det arbetet även avsätta tid och resurser för att kunna medverka i det väpnade försvaret måste betraktas som en dimensionerande

uppgift som skulle gå utöver Polismyndighetens grunduppdrag. Under fredstid riskerar det att få negativa konsekvenser för de samlade resurser som kan avdelas för bekämpningen av brottslighet och på det brottsförebyggande arbetet som är polisens huvuduppdrag.

Skulle man välja att ge poliser viss militär grundutbildning för att därefter kunna ta dem i anspråk som kombattanter för militära uppgifter i krig skulle det även riskera att ta resurser från den krigstida bekämpningen av brottslighet och det brottsförebyggande arbetet som även då fortsätter att vara polisens huvuduppdrag. Vårt förslag bedöms därför stärka polisens förutsättningar att bekämpa brott under höjd beredskap och krig.

När det gäller polisers folkrättsliga status har vi redan beskrivit hur central deras roll är för skyddet av civilbefolkningen och att de mest utsatta grupperna drabbas hårdast under en konflikt. Att poliser som de facto verkar i civilbefolkningens närhet inte ska vara kombattanter gör att Sverige uppfyller de folkrättsliga principerna om försiktighet och distinktion på ett bättre sätt än tidigare. För kvinnor, barn, äldre och funktionshindrade som förväntas vara särskilt utsatta i krig bedömer vi att förslaget kan bidra till att dessa gruppers utsatthet kan minska något.

Reservpoliserna som en förstärkningsresurs

När det gäller förslaget om att tillföra reservpoliser till Polismyndigheten bedömer vi att de cirka 6 000 möjliga reservpoliserna ger myndigheten ökade förutsättningar för att arbeta mot brottslighet och att arbeta brottsförebyggande under höjd beredskap och krig.

Polismyndigheten ska bygga upp kompetens, planera, utbilda och öva sin befintliga personal för att lösa de uppgifter som kommer att krävas av myndigheten inom ramen för det civila försvaret. Utbildningen av reservpoliser tillkommer utöver detta. Att samtliga reservpoliser redan har polisiär kompetens i grunden gör att det fredstida åtagandet att förbereda Polismyndigheten för de krav ett krig ställer kan sägas vara något av en genväg för att stärka det civila försvaret inom polisens område. De resurser som krävs för att yrkespoliser ska utbilda och öva reservpoliserna blir helt enkelt mer begränsade än om ett reservpolissystem i stället skulle bygga

på ungdomar, utan erfarenheter av polisiärt arbete, som grundutbildas för att sedan krigsplaceras som reservpoliser.

Under fredstid riskerar omfattande åtaganden för att utbilda civilpliktiga att få negativa konsekvenser för de samlade resurser som kan avdelas för bekämpningen av brottslighet och på det brottsförebyggande arbetet som är polisens huvuduppdrag. Att välja att inte stärka det civila försvaret inom polisens område för att lägga alla tillgängliga resurser på det utmanande fredstida polisiära arbetet ser vi dock inte som ett alternativ. Vi ser att en samhällsekonomiskt försvarbar avvägning mellan att använda resurser för att bekämpa brottsligheten i fred och att avdela resurser för att bygga upp förmågan att bekämpa brottslighet i krig är nödvändig. Skulle ett krig drabba Sverige kommer sannolikt behovet av poliser att öka men dessvärre också förlusten av polismän som i sin tjänst verkat för att skydda civilbefolkningen. Både vad avser numerär och kompetens bör därför reservpoliserna ses som en förstärkning av förmågan att bekämpa brottslighet i krig med en för Polismyndigheten hanterbar resursminskning för att hantera brottslighet i fred.

Stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Även utredningens förslag till ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap bidrar till ökade förutsättningar att bekämpa viss allvarligare brottslighet och att arbeta brottsförebyggande under höjd beredskap och krig. Nu gällande gränsövervakningslag har förvisso en tydligare brottsbekämpande inriktning och ställer krav på att berörda myndigheter avdelar specifik personal som har till uppgift att särskilt bl.a. ingripa mot brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet. Vi har dock bedömt att dagens regelverk inte längre är ändamålsenligt, bl.a. mot bakgrund av att de praktiska, rättsliga och organisatoriska förutsättningarna i stor utsträckning har förändrats sedan lagens tillkomst (se avsnitt 9.10.1). Behovet av att modernisera regelverket har förelegat under lång tid. Vi bedömer att våra förslag ger förutsättningar för ett effektivare system och att det därmed också kan få positiva konsekvenser för den samlade förmågan till brottsbekämpning under höjd beredskap och krig.

Den stärkta och fördjupade samverkan i gränskontrollverksamheterna kan antas bidra till bl.a. en snabbare gemensam lägesbild och därmed ett snabbare och mer effektivt samlat agerande från myndigheternas sida inför och under höjd beredskap. De utökade befogenheter som försvarsmaktspersonal får under s.k. aktiv samverkan gör det möjligt för dem att även ingripa mot brott. Dessa regler är dock tänkta att tillämpas endast i undantagsfall men eftersom de avser viss allvarligare brottslighet är de värdefulla i ett brottsbekämpningsperspektiv.

Ökade möjligheter för Försvarsmakten att stödja polisen

I utredningsdirektiven framgår att det inte bör komma i fråga att Försvarsmakten ska lämna stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång i samband med sådan brottslighet som bör kunna hanteras inom ramen för polisens ordinarie organisation. Under utredningens arbete har det inte heller framkommit något utökat behov av stöd i situationer som kräver fysiskt våld för att motverka den systemhotande brottsligheten.

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet beskriver regeringen att det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som har byggts upp i Sverige påverkar såväl människors trygghet och säkerhet som samhällsviktiga funktioner. Parallella samhällsstrukturer riskerar att undergräva den demokratiska samhällsordningen och utmanar rättsstaten på ett sätt som är systemhotande. Regeringen har angett en inriktning för arbetet med att bygga upp en starkare motståndskraft mot organiserad kriminalitet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar. Enligt den nationella strategin mot organiserad brottslighet ska fem mål vara vägledande i arbetet:

- stoppa kriminella karriärer²³
- minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor²⁴
- slå sönder den kriminella ekonomin²⁵

²³ Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolar, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse pekas ut som viktiga aktörer tillsammans med socialtjänst och skola.

²⁴ Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och MSB pekas ut som viktiga aktörer tillsammans med kommuner, länsstyrelser och näringsidkare.

²⁵ Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Bolagsverket och Skatteverket beskrivs som viktiga aktörer men även Arbetsmiljöverket.

- bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan²⁶
- säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning.²⁷

Vi ser att den digitala utvecklingen har gjort att grov brottslighet helt, eller delvis, kan bedrivas från andra länder. Att analysera och hantera sambanden i den organiserade brottslighetens hierarkier och internationella nätverk ställer nya och dimensionerande krav på Polismyndigheten både vad avser underrättelseanalys, digitaliserad brottsbekämpning och språkkrav. Försvarsmakten har i viss mån kunnat ge polisen visst stöd för brottsbekämpning men vi lämnar inga förslag som ger utökade möjligheter att begära stöd inom dessa områden. Myndigheterna ska i första hand klara av sina egna respektive grunduppdrag i enlighet med ansvarsprincipen. Samtidigt har regeringen preciserat ett stort antal aktörer och myndigheter som enligt den nationella strategins prioriteringar ovan bör samverka mot den organiserade brottsligheten. Regeringen har inte beskrivit Försvarsmakten som en viktig aktör för att nå de fem målen i arbetet mot den organiserade brottsligheten. Inte heller vår utredning har funnit att Försvarsmakten har de resurser eller den kompetens som krävs för att i någon betydande utsträckning bidra till att bekämpa sådan brottslighet. Våra förslag utgör därför ingen förändring i förhållande till det avgränsade, men viktiga stöd, som kan lämnas redan i dag.

Däremot konstaterar vi att det försämrade omvärldsläget och en alltmer komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen har gjort det allt svårare att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Otydligheter avseende vem eller vilka som ligger bakom ett hot – en främmande stat, en terroristorganisation eller någon annan aktör – har gjort att det blivit allt svårare att dra denna gräns. Vi bedömer att den nya lagen om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall bidrar till förbättrade förutsättningar att bekämpa sådan brottslighet. Stöd ska kunna lämnas för insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot terrorist-

²⁶ Den offentliga förvaltningen, kommunsektorn och myndigheter inom rättsväsendet tillskrivs särskilt ansvar inom området.

²⁷ Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Migrationsverket och Myndigheten för digital förvaltning beskrivs som centrala aktörer tillsammans med kommunerna och de kommunala bolagen.

brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), men även annan brottslig verksamhet om det föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet.

10.6 Konsekvenser för jämställdhet

Bakgrund om jämställdhet och utsatthet i krig

Vi bedömer att ett antal av våra förslag kommer att få konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Många av utredningens förslag avser en situation när Sverige befinner sig i krig och skyddet av civilbefolkningen i ett sådant läge. I budgetpropositionen för 2024 redovisas hur brottslighet drabbar kvinnor och män på olika sätt redan i fred.²⁸ I brottsstatistiken är män överrepresenterade både som gärningsmän och offer vid brott med koppling till gängkriminalitet. Regeringen beskriver tecken på att kvinnors delaktighet inom kriminella miljöer ökar och ser ökad kunskap som en förutsättning för att brottsbekämpningen ska bli mer effektiv.²⁹ Att kvinnor och män drabbas olika under krig och konflikter finns det goda kunskaper om.³⁰ Även könsskillnader när det gäller olika typer av brott och gärningsmän kommer med all säkerhet att finnas under krig. Vissa erfarenheter har gjorts utifrån hur civilbefolkningen i Ukraina har drabbats som visar på hur kvinnor och män drabbas olika och hur utsattheten varierar mellan olika grupper. Vi har till viss del beskrivit hur olika utsatta grupper drabbas på olika sätt i avsnitt 4.2.2. Medan Ukraina under 2023 rankades på plats 66 i Världsekonomiskt forums s.k. Global Gender Gap Index befann sig Sverige på femte plats i samma index.³¹ Utgångspunkterna skiljer sig därmed i hög grad och alla erfarenheter går inte att applicera på situationen i Sverige.

²⁸ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.5.1.

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsförebyggande rådet.

³⁰ Utredningen har inhämtat information från Röda Korset, Nordic Centre for Gender in Military Operations, EU:s rådgivande insats i Ukraina (EUAM), Åklagarmyndigheten och Eurojust (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation).

³¹ World Economic Forum, Global Gender.

Könsfördelningen mellan olika grupper som exempelvis internflyktingar i Sverige och de som flyr till eller från Sverige under olika faser av en konflikt eller ett krig, kan se olika ut. På samma sätt kan utsattheten för civilbefolkningen i övrigt se olika ut för kvinnor och män. Om polisens resurser och förmåga brister i uppdraget att skydda civilbefolkningen kommer det troligen att drabba de mest utsatta grupperna som mest. I dessa grupper är kvinnor överrepresenterade. Ansvar för att kvinnor och män, och flickor och pojkar, skyddas på ett adekvat sätt under krig vilar till stor del på Polismyndigheten, men även på Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten som samverkar i gränskontrollverksamheterna vid höjd beredskap. Vi bedömer att våra förslag kan bidra till att öka myndigheternas förmåga att skydda civilbefolkningen i krig.

Polismyndigheten har även ansvar för att utreda krigsbrott. Erfarenheterna från såväl Ukraina som andra konflikthärda visar att krigsbrotten kan bli omfattande. Krigsbrott utreds och lagförs ofta långt efter att de begåtts, vilket kan komplicera polisens arbete. Vi bedömer att våra förslag även kan bidra till att förbättra Polismyndighetens möjligheter att avsätta resurser för att förebygga och utreda krigsbrott.

Reservpolissystemet och jämställdhet

Utredningen bedömer även att bemanningen av reservpolisen kan få vissa konsekvenser för jämställdheten på grund av att könsfördelningen inom polisyrket har förändrats kraftigt över tid. Reservpolisen kommer delvis att bestå av polisstudenter och aspiranter. Andelen kvinnor som påbörjade en polisutbildning 2023 (grund- eller funktionsutbildning) var cirka 40 procent.³² Könsfördelningen hos unga reservpoliser som utbildar sig för att bli poliser är alltså relativt jämn och bland de yngre reservpoliserna bedömer vi att det hör till ovanligheterna att de hunnit bilda familj. Dessa omständigheter gör att jämställdhetskonskvenserna för gruppen sannolikt inte blir lika stora som för de övriga två rekryteringsbaserna för reservpolisen.

³² Polismyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 101.

Utredningen föreslår även att pensionerade poliser ska vara reservpoliser fram till det kalenderår då de fyller 70 år. Könsfördelningen bland de poliser som har gått i pension är mer ojämn. För de poliser som gick i pension under perioden 2019–2023 var 76 procent män.³³ Att bemanna reservpolisen med äldre män kan eventuellt bidra till att förstärka traditionella könsroller och stereotyper om att män försvarar och skyddar Sverige medan kvinnor antas vara hemma. Även om utbildningsnivå ofta tycks påverka mäns inställning till jämställdhet i högre grad än deras ålder kan vissa skillnader skönjas i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män. Män i åldern mellan 25–44 år anser det exempelvis vara viktigare, jämfört med män som är 65 år och äldre, att kvinnor och män delar lika på hushållsarbetet (49 procent jämfört med 38 procent.)³⁴

Ytterligare en kategori som kommer att kunna tas i anspråk som reservpoliser är före detta polismän som lämnat sin tjänst i förtid. Könsfördelningen i den gruppen varierar och ju äldre dessa är, desto högre andel är män eftersom gruppen kommer att återspegla en tidigare och mycket större könsmässig snedfördelning vid myndighetens rekrytering till yrket.

10.7 Påverkan på företag

Utredningen har försökt få fram tillförlitliga data för den grupp av polismän som lämnar yrket i förtid för att få en bild av vilka branscher och arbetsgivare de vanligen går vidare till. Någon tillförlitlig information inom området finns inte, men det finns indikationer på att bl.a. företag inom försäkringsbranschen och säkerhetsföretag inte är en ovanlig arbetsgivare för dem.

Den utbildning som vi bedömer kan bli aktuell för reservpoliser i denna grupp är inte tänkt att omfatta mer än 10 dagar och påverkan på deras respektive arbetsgivare är således begränsad. Ett antagande är dock att större företag inte drabbas lika hårt som mindre företag för vilka bortfallet kan uppfattas som mer kännbart. Polismyndigheten har inte någon samlad bild av med vilken regelbunden-

³³ Polismyndigheten, underlag om könsuppdelad statistik på de poliser som gått i pension 2019–2023, inkommet den 18 december 2024.

³⁴ Jämställdhetsmyndigheten, Rapport 2021-1.

het totalförsvarsövningar genomförs i de olika polisregionerna. Ett antagande från utredningens sida är dock att reservpoliserna deltar vid återkommande övningar under cirka en dag vartannat år. De fredstida konsekvenserna av detta för företag bedömer vi som inte särskilt stora.

I händelse av krig kan däremot konsekvenserna komma att bli kännbara för många av arbetsgivarna. Civilplikten ger dock utrymme för att beakta om individerna har en krigsplacering i en annan samhällsviktig verksamhet som kan föranleda att arbetsgivaren får behålla den anställda i händelse av krig. Vi ser exempelvis att detta kan vara aktuellt för före detta poliser som anställts som säkerhetschef i en kommun eller liknande.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 7.10.1, anges lagens innehåll. Lagen gäller under såväl fred som under höjd beredskap och ytterst krig.

Insatser som stöd får lämnas för

2 § Stöd enligt denna lag får avse insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot

1. en handling som kan utgöra *terroristbrott* enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott, och

2. *annan brottslig verksamhet* om det föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser som anger i vilka situationer stöd får lämnas. Av bestämmelserna framgår att det rör sig om brottslighet som är särskilt allvarlig eller som aktualiseras i situationer som är av särskilt allvarlig art. För att stöd ska få begäras krävs, förutom att begäran avser någon av de situationer som anges i paragrafen (eller den situation som anges i 3 §), att samtliga förutsättningar i 5 § är uppfyllda. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1.

Av bestämmelsen i paragrafens *första punkt* följer att stöd får avse insatser för att bekämpa terroristbrottslighet. Stöd får avse insatser för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Bestämmelsen har i huvudsak utformats med 1 § andra stycket 1 nuvarande lag som förebild, men innebär att stöd får avse insatser även för att ”förebygga”, ”upptäcka” och ”utreda” sådan brottslighet. Syftet med denna utvidgning är att även stödinsatser som inbegriper uppgifter som utförs i utredningssyfte, t.ex. en husrannsakan, ska omfattas och för att åstadkomma en större överensstämmelse med polislagens (1984:387) bestämmelser. Att stöd får avse insatser mot en handling som ”kan” utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen m.m. innebär att bestämmelsen inte enbart omfattar sådana angrepp som kan konstateras utgöra terroristbrott utan även situationer där det är oklart om den aktuella handlingen utförs med det särskilda uppsåtet som krävs för att det ska vara fråga om terroristbrott. Att det är fråga om en gärning som kan utgöra terroristbrott innebär att stöd får avse insatser för att ingripa mot gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i 4 § terroristbrottslagen utan att det måste stå klart att det särskilda subjektiva rekvisit som ställs upp i paragrafen är uppfyllt (jfr prop. 2005/06:111 s. 27 f. och 44).

I paragrafens *andra punkt* finns en bestämmelse som anger att stöd får avse insatser för att bekämpa även ”annan brottslig verksamhet” än terroristbrottslighet. Genom uttrycket ”brottslig verksamhet” markeras att det inte krävs misstankar om ett visst konkret eller specifikt brott. För att stöd endast ska kunna aktualiseras när det rör sig om särskilt allvarliga fall och inte kunna avse sådan normalt förekommande brottslighet som polisen förväntas ha förmåga att själv kunna hantera har ytterligare krav lagts till i bestämmelsen för att stöd ska kunna tillåtas. Avsikten är att brottsligheten ska vara antingen av sådan allvarlig art som är jämförlig med terroristbrottslighet, eller av mindre allvarlig art men då endast under förutsättning att den ger upphov till eller riskerar att ge upphov till situationer som är av särskilt allvarligt slag. Det ska i sådana fall nämligen krävas att det i samband med sådan annan brottslig verksamhet föreligger fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egen-

dom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Med denna konstruktion kan i och för sig flera parallella händelser som innebär brottslig verksamhet som är av mindre allvarlig art också komma att omfattas under förutsättning att de sammantaget skapar en sådan allvarlig situation som leder till fara av något av de nämnda slag. De behöver dock inte ha något inbördes samband utan kan vara fristående i förhållande till varandra.

I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott räknas flera brott upp som är sådana som typiskt sett kan förknippas med fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön eller allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion.

Förutom "allvarlig fara för Sveriges säkerhet" har när det gäller uttrycken fara för många människors liv eller hälsa, omfattande förstörelse av egendom osv. inspiration hämtats från förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. I 6 § i den förordningen definieras fredstida krissituationer som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Fredstida krissituationer kopplas normalt inte till brottslig verksamhet men om en brottslig verksamhet skulle leda till sådana förhållanden som definierar en fredstida krissituation kan det tala för att den brottsliga verksamheten är av den allvarlighetsgrad som krävs enligt lagen. Det krävs dock inte att kriterierna för en fredstida krissituation enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap är uppfyllda.

Med fara för många människors liv eller hälsa avses situationer då inte endast enstaka människors liv eller hälsa är i fara. Avsikten med kravet på många människor är att (i sammanhanget) "vanliga" brott som exempelvis mord och misshandel som polisen kan hantera själv inte ska omfattas. Bestämmelsen omfattar i och för sig våldsamma upplopp eller mycket allvarliga ordningsstörningar där det finns risk för att många människor kan komma att skadas eller mista sina liv. Samtidigt innebär kravet i 5 § att stödet ska vara lämpligt, liksom kravet att polisens egna resurser ska vara otillräckliga,

att det inte, annat än i yttersta undantagsfall, är möjligt för Försvarmakten att stödja polisen i en sådan situation.

När det gäller hälsa är det mer betydande hälsorisker som avses, t.ex. mer allvarliga skador eller sjukdomar eller bestående tillstånd. Ju fler människor som drabbas desto lägre krav kan ställas på hur allvarlig påverkan på hälsan måste vara. Samma sak gäller för hur omfattande förstörelse av egendom som krävs. Fara för omfattande skador på miljön tar sikte på situationer som kan uppstå till följd av brottslig verksamhet i form av t.ex. omfattande kemikalieutsläpp eller andra omfattande incidenter med farliga ämnen, s.k. CBRNE-incidenter. Även sådan brottslig verksamhet omfattas som innebär att det föreligger fara för en allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion. Med viktiga samhällsfunktioner avses verksamheter, tjänster eller infrastruktur som ska säkerställa funktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Uttrycket "Sveriges säkerhet" har samma innebörd som i svensk lagstiftning i övrigt, t.ex. i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och brottsbalken (BrB), och tar sikte på förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige avseende såväl yttre som inre säkerhet. Vid tolkningen av "Sveriges säkerhet" kan ledning således hämtas från t.ex. säkerhetsskyddslagen och brottsbalken. Vad som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen och kan därför i viss utsträckning förändras över tid (prop. 2017/18:89 s. 133). Bestämmelsen innehåller ett krav på att det måste föreligga en "allvarlig fara" för Sveriges säkerhet för att stöd ska få lämnas. Bestämmelsen avgränsas alltså till mer allvarliga situationer. Hänsyn ska dock kunna tas till den sammantagna effekten som den brottsliga verksamheten skapar. Exempel på allvarlig fara för Sveriges säkerhet enligt denna lag är när det föreligger hot avseende omfattande sabotage eller andra antagonistiska handlingar mot kritisk infrastruktur eller funktioner av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan även handla om kvalificerade eller tidskritiska hot mot den centrala statsledningen.

Av 10 § framgår vilka befogenheter Försvarmaktens personal har att använda våld och tvång vid genomförandet av stödsatser enligt denna paragraf.

3 § Stöd enligt denna lag får även avse insatser för att förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot handlingar som kan utgöra brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer i syfte att *oskadliggöra obemannade farkoster*.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som anger ytterligare en situation i vilken stöd kan lämnas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.10.1.

Syftet med stödet enligt denna paragraf ska vara att oskadliggöra obemannade farkoster. Insatsen ska ske för att förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot brottslighet även i de fall då den inte når upp till samma allvarlighetsgrad som i fråga om terroristbrott m.m. enligt 2 §. Det krävs dock även i detta fall att brottsligheten är av viss allvarlighetsgrad. Det ska vara fråga om brott för vilka det är föreskrivet fängelse i två år eller mer för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, dvs. det ska i straffskalan ingå fängelse i två år eller mer.

Bestämmelsen anger inte något särskilt sätt på vilket en obemannad farkost ska oskadliggöras.

Vilka befogenheter som Försvarsmaktens personal ska ha i samband med ingripanden mot obemannade farkoster följer av bestämmelserna i 11 §. För att stöd ska få lämnas krävs dock att förutsättningarna i 5 § första stycket 1 och 2 är uppfyllda.

Förutsättningar för och beslut om stöd

4 § Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får begära stöd enligt denna lag.

I denna paragraf anges vilka två myndigheter som får begära stöd enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.2.

5 § Stöd får endast begäras om

1. det är nödvändigt och polisens egna resurser är otillräckliga,
2. det är lämpligt och proportionerligt, och
3. regeringen har lämnat sitt medgivande till att stödet begärs.

Regeringens medgivande enligt första stycket behöver dock inte inhämtas

1. om det är fråga om en stödinsats enligt 2 § och insatsen är så brådskande att regeringens medgivande inte kan avvaktas, eller
2. om det är fråga om en stödinsats enligt 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.2. Denna paragraf innehåller bestämmelser som anger vilka förutsättningar som samtliga måste vara uppfyllda för att stöd i de situationer som anges i 2 respektive 3 § ska få begäras. Även om förutsättningarna i denna paragraf är uppfyllda kan en begäran om stöd ändå komma att avslås. Försvarsmakten har nämligen rätt att enligt 7 § avslå en begäran om myndigheten saknar resurser som är lämpliga eller om ett lämnande av stöd skulle allvarligt hindra myndighetens ordinarie verksamhet.

Av *första stycket första punkten* följer att stöd endast får lämnas om det är nödvändigt och polisens egna resurser är otillräckliga. Att stödet ska vara *nödvändigt* innebär att det måste vara nödvändigt för att uppnå ändamålet med stödinsatsen. Polisen ska inte kunna få motsvarande stöd av någon annan än Försvarsmakten, exempelvis Kustbevakningen eller genom internationellt polisiärt bistånd. Möjligheten att begära stöd från Försvarsmakten föreligger först när behovet inte kan tillgodoses av någon annan myndighet. Vilka ansträngningar som är rimliga att göra för att klargöra vilka andra alternativ som eventuellt kan finnas får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ju mer akut och allvarlig en situation är, desto lägre krav på vilka ansträngningar som behöver göras. I mycket akuta fall kan det eventuellt saknas tid att över huvud taget göra något annat än ett mycket snabbt övervägande i frågan.

Att *polisens egna resurser ska vara otillräckliga* innebär att det är först när polisen uttömt sina möjligheter att lösa uppgiften inom den egna myndigheten och med egna resurser som stöd ska kunna komma i fråga. Det kan handla om att polisen helt saknar en viss resurs som exempelvis inom luft- och sjöstridskrafter eller viss it-forensisk expertis. Det kan också handla om en resurs som polisen visserligen normalt sett har tillgång till men som för tillfället är uttömd eller mycket kraftigt belastad på grund av t.ex. flera samtidiga omfattande attentat. Sådana belastningar skulle även kunna uppstå i planerad verksamhet. Stöd bör även kunna begäras om hotbilden är sådan att det kan förutses att polisens resurser, inom kort, kommer att vara otillräckliga vid en viss insats. Det stöd som behövs då motsvarar inte andra resurser än de som polisen själv förfogar över eller som går utöver den kompetens eller förmåga som polisen själv besitter, men volymen är otillräcklig för att hantera den situation som uppstått eller som riskerar att uppstå. Det kan även vara så att re-

sursen i och för sig finns inom myndigheten men på en annan geografisk plats än den där insatsen ska ske och insatsen är så tidskritisk att det inte går att hinna få polisens egen resurs på plats för att kunna ingripa. Det förhållandet att behovet av stöd kan tillgodoses genom reservpoliser innebär att polisens resurser ska anses tillräckliga. Detta förutsätter dock att polisen med rimlig planering hinner få reservpoliser på plats. (Möjligheten att använda reservpoliser finns dock endast under höjd beredskap eller när regeringen annars beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.)

Enligt *första stycket andra punkten* ska stödet vara lämpligt och proportionerligt. Att stödet ska vara *lämpligt* innebär att den resurs hos Försvarsmakten som efterfrågas av polisen måste vara ändamålsenlig att använda för att lösa den aktuella uppgiften.

Resursen måste också vara lämplig i den meningen att den är lämplig att använda i den aktuella situationen. Om det t.ex. bedöms att det finns en risk för att det i samband med en stödinsats, för vilken resursen i sig bedöms vara lämplig, uppstår stora ordningsstörningar (som t.ex. våldsamma upplopp) som också kan behöva hanteras av ingripande personal kan det i den situationen vara olämpligt att använda militären.

En situation där det ofta kan bedömas vara olämpligt med Försvarsmaktens stöd, för det fall Försvarsmakten faktiskt skulle ha utrymme att stödja polisen, är om det råder krig. Nackdelarna med att blanda kombattanter med icke-kombattanter är något som talar mot att Försvarsmakten lämnar stöd under krig, men får vägas mot andra aspekter när lämplighetsbedömningen görs.

Kravet på att stödet ska vara *proportionerligt* innebär att det våld eller de tvångsåtgärder som kan komma att behöva vidtas vid genomförandet av stödinsatsen måste stå i rimlig proportion till det som ska uppnås med insatsen i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet.

Av *första stycket tredje punkten* följer vidare att regeringens medgivande som huvudregel måste inhämtas för att polisen ska få begära stöd. I *andra stycket* ges dock möjligheter till undantag från detta krav i två fall. I det första fallet ska regeringens medgivande inte behöva inhämtas om det är fråga om en stödinsats enligt 2 § och den är så brådskande att regeringens beslut inte kan avvaktas (*första punkten*). Sådan skyndsamhet kan krävas t.ex. om det, om åtgärder inte vidtas omgående, finns fara för människors liv eller

hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, omfattande skador på miljön, allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion eller allvarlig fara för Sveriges säkerhet. Allvarlighetsgraden i de situationer för vilka stöd kan aktualiseras kan dock i praktiken leda till att stödinsatser ofta är så brådskande att regeringens medgivande inte hinner inhämtas.

Det andra undantagsfallet tar sikte på stödsituationer enligt 3 §, dvs. stödinsatser som avser att förhindra, upptäcka, utreda eller på annat sätt ingripa mot handlingar som kan utgöra brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer i syfte att oskadliggöra obemannade farkoster (*andra punkten*). I dessa fall behöver regeringens medgivande inte inhämtas.

6 § I en begäran om stöd ska det framgå den tid under vilken stödinsatsen får pågå som längst.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som innebär att det i ett beslut om att begära stöd av Försvarsmakten ska anges den tid under vilken stödinsatsen får pågå som längst. Om den i begäran angivna tiden har löpt ut och behovet av stöd kvarstår får den stödsökande myndigheten fatta beslut om en förnyad begäran. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.2.

7 § Försvarsmakten ska lämna begärt stöd om

- myndigheten har resurser som är lämpliga och
- det inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar Försvarsmakten är skyldig att lämna begärt stöd. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.3.

Av *första strecksatsen* framgår att Försvarsmakten är skyldig att bistå polisen om myndigheten har resurser som är ”lämpliga”. Resursen måste vara lämplig som sådan och ändamålsenlig att använda för att lösa den aktuella uppgiften. Exempelvis måste den personal hos Försvarsmakten som ska genomföra stödinsatsen vara lämplig, både individuellt och som grupp, genom att bl.a. ha tillräcklig kompetens för uppgiften. När det gäller värnpliktiga under utbildning som resurs måste det kunna bedömas som lämpligt att över huvud taget använda sig av dem vid den specifika insatsen. Dessutom måste den enskilde värnpliktige ha kommit tillräckligt långt i sin utbildning och i övrigt anses vara lämplig för uppgiften. (Se kommen-

taren till 9 § angående de begränsningar som gäller i fråga om totalförsvarspliktiga som fullgör grund- och repetitionsutbildning.) För att kunna utöva de befogenheter som lagen medger kan det även krävas att personalen har fått viss kompletterande utbildning. Om sådan personal inte finns tillgänglig kan en stödbegäran avslås. Vidare kan Försvarsmakten ha godtagbara skäl att avslå en begäran om stöd t.ex. om kvalificerat hemliga uppgifter om Försvarsmaktens förmåga eller vilken kapacitet en viss resurs har skulle röjas om stöd lämnas och röjandet skulle kunna orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet. Detta kan också gälla om det även annars finns strategiska skäl att inte avslöja myndighetens förmåga och ett avslöjande skulle leda till liknande skada. Skyldigheten att lämna stöd omfattar endast insatser som kan göras med Försvarsmaktens befintliga resurser.

I *andra strecksatsen* ges därutöver en möjlighet för Försvarsmakten att avslå en begäran om stödingsatsen skulle få en alltför stor negativ påverkan på Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. För att en ansökan ska kunna avslås med hänvisning till detta krävs enligt bestämmelsen att stödet skulle "allvarligt hindra" Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Detta innebär att utrymmet för att avslå en stödbegäran är litet.

Frågan om ett beslut om stöd kan påverka den ordinarie verksamheten får avgöras utifrån de omständigheter som råder i det enskilda fallet. Detta innebär att bedömningarna kan komma att skilja sig åt från fall till fall och beroende av rådande säkerhets- och omvärldsläge. Särskilt tydliga kan skillnaderna bli beroende på om det är fredstid eller om det råder höjd beredskap. Utrymmet för att avvara en för tillfället tillgänglig resurs kan vara större i fred men däremot antas vara betydligt mindre i krig med hänsyn till den omedelbara beredskap som då krävs. I krig kan händelseutvecklingen dock förändras och i perioder med en lägre intensitet skulle det eventuellt kunna finnas större utrymme för Försvarsmakten att bistå polisen som också kan vara mycket hårt belastad. Negativ påverkan på den ordinarie verksamheten kan även bestå i ekonomiska aspekter. Om Försvarsmakten saknar möjlighet att tillmötesgå polisens begäran fullt ut men däremot kan bistå i en mer begränsad omfattning kan en begäran beviljas delvis.

I vilken utsträckning Försvarmaktens ordinarie verksamhet påverkas av en stödinsats kan komma att förändras under tiden insatsen pågår. Hur länge en insats får pågå som längst ska enligt 6 § anges i stödbegäran.

Försvarmaktens befogenheter och deltagande i insatser

8 § Vid en stödinsats ska den personal som deltar i insatsen stå under befäl av en chef inom Försvarmakten. Personalen och dess chef ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

I paragrafen finns regler om vem som ansvarar för ledningen vid stödinsatser enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.5.

Vid genomförandet av en insats ska deltagande militär personal stå under direkt ledning av polis, dvs. polisen ska ha ledningsansvaret vid insatsen. Den personal som deltar i en stödinsats ska även stå under befäl av en chef inom Försvarmakten som ansvarar för att insatsen genomförs inom de ramar och begränsningar som polisen angett i uppdraget. Detta befäl ansvarar för den omedelbara operativa och mer praktiska ledningen av den egna personalen, dvs. praktiska verkställighetsfrågor. Det är polisen som inom ramen för sitt ledningsansvar från fall till fall får avgöra vilka ramar eller begränsningar som bör gälla för uppdraget. Den yttersta ramen för uppdraget följer av hur begäran och beslut om stöd har formulerats.

Militär personal och militärt befäl ska, i fråga om de uppgifter som utförs med stöd av denna lag, stå under polisens ledning under hela den tid stödinsatsen pågår. Det finns inget krav på att den som leder insatsen alltid måste vara på plats rent fysiskt för att kunna utöva sitt ledningsansvar. Den militära chefen behöver dock stå i kontinuerlig förbindelse med polisens insatsledning och fortlöpande följa de instruktioner som lämnas.

Det finns inget krav på att den direkta ledningen av insatsen måste utövas av den myndighet som begärt stödet utan den kan utövas av den andra polisiära myndigheten. Lagtexten har därför utformats på så sätt att deltagande militär personal och dess chef ska stå under direkt ledning av Polismyndigheten *eller* Säkerhetspolisen.

9 § Den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i verksamhet enligt denna lag endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda. Han eller hon får inte användas för uppgifter vid stödinsatser som kan medföra en inte obetydlig risk för att han eller hon kommer att skadas.

I paragrafen finns bestämmelser om vissa totalförsvarspliktigas deltagande i stödinsatser enligt lagen. Bestämmelserna har utformats i överensstämmelse med nuvarande 6 § stödlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.7.

Bestämmelserna innebär att den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt inte får användas för uppgifter vid stödinsatser enligt lagen om detta kan medföra ”en inte obetydlig risk” för att han eller hon kommer att skadas. Tröskeln för risk för skada som är oförenlig med värnpliktigas deltagande är alltså mycket lågt satt. Det finns dock inget som hindrar en värnpliktig från att delta i stödinsatser som innehåller mer riskfyllda moment, förutsatt att den värnpliktige inte deltar i dessa moment. När alternativa uppgifter finns och utbildningsändamålet ändå kan uppnås ska de uppgifter som innebär minst skaderisk väljas. Vidare anges att skyldigheten att delta i verksamheten endast föreligger om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda.

Kravet på att uppgiften inte får medföra en inte obetydlig risk tillsammans med det förhållandet att deltagandet måste anses uppfylla ett utbildningsändamål inom ramen för utbildningsplikten enligt lagen om totalförsvarsplikt och kravet enligt 5 § att stödet ska vara lämpligt (se författningskommentaren till 5 §), innebär att utrymmet att använda värnpliktiga vid stödinsatser är begränsat.

10 § När den som tillhör Försvarsmaktens personal deltar i en stödinsats enligt 2 § har han eller hon samma befogenhet som en polisman har enligt polislagen (1984:387).

Han eller hon har i övrigt samma befogenhet som en polisman har att

1. gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken,
2. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken,
3. vidta åtgärder för att kunna genomföra biometrisk autentisering enligt 27 kap. 17 f § rättegångsbalken,
4. göra husrannsakan enligt 28 kap. 1–3 och 5 §§ rättegångsbalken,

5. genomföra genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b, 10 d och 10 f §§ rättegångsbalken och
6. genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt 28 kap. 11–13 a §§ rättegångsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de befogenheter Försvarsmaktens personal har när den deltar i en stödinsats enligt 2 §, dvs. stödinsatser som syftar till att bekämpa terroristbrottslighet eller s.k. annan brottslig verksamhet i särskilt allvarliga situationer. Befogenheterna består i dels polismans befogenhet enligt polislagen, dels vissa straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken (RB). Befogenheterna gäller endast under den tid personalen deltar i den aktuella stödinsatsen och ska enligt 8 § utövas under direkt ledning av polis. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4.

I *första stycket* görs en generell hänvisning till polislagen. Bestämmelsen innebär att personal från Försvarsmakten har samma befogenheter som en polisman har när han eller hon deltar i en stödinsats enligt 2 §.

Andra stycket innehåller bestämmelser om befogenheter avseende straffprocessuella tvångsmedel. Enligt dessa bestämmelser har Försvarsmaktens personal samma befogenheter som en polisman har enligt rättegångsbalken att gripa personer (24 kap. 7 § första stycket), ta föremål i beslag (27 kap. 4 § första stycket), vidta åtgärder för att kunna genomföra biometrisk autentisering (27 kap. 17 f §), göra husrannsakan (28 kap. 1–3 och 5 §§), genomföra genomsökning på distans (28 kap. 10 b, 10 d och 10 f §§), samt att genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 11–13 a §§).

11 § När den som tillhör Försvarsmaktens personal deltar i en stödinsats enligt 3 § har han eller hon samma befogenhet som en polisman har enligt

- 10 § första stycket 1–4 och 7 polislagen (1984:387),
- 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken (gripa personer) och
- 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (ta föremål i beslag).

Befogenheten enligt 10 § första stycket 4 polislagen gäller dock endast vid beslag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samtliga de befogenheter Försvarsmaktens personal har när den deltar i en stödinsats enligt 3 §, dvs. stöd som avser insatser i syfte att oskadliggöra obemänskade farkoster. Befogenheterna är betydligt mer begränsade jämför-

fört med dem som anges i 10 § vilken avser stödsituationer som omfattas av 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4.

Vid en insats som syftar till att oskadliggöra en obemannad farkost är det framför allt utövande av våld mot egendom som kan aktualiseras. Om det i samband med det skulle uppstå våldsamma situationer behöver Försvarsmaktens personal även ha tydligt stöd för att bl.a. kunna försvara sig själv.

I *första stycket första strecksatsen* hänvisas till fem olika bestämmelser i 10 § polislagen. Detta innebär att militär personal har samma befogenhet som en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, att i fem olika fall använda våld för att genomföra en sådan stödsinsats: om personalen möts med våld eller hot om våld (10 § första stycket 1 polislagen), om någon som med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller personalen möts av motstånd när den ska verkställa ett sådant frihetsberövande (10 § första stycket 2 polislagen), det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (10 § första stycket 3 polislagen), vid beslag (10 § första stycket 4 polislagen), och om åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld (10 § första stycket 7 polislagen).

För att personalen ska kunna omhänderta oskadliggjorda farkoster anges i *första stycket tredje strecksatsen* att den har samma befogenhet som en polisman har att ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. Av *andra strecksatsen* följer att personalen även har samma befogenhet som en polisman att gripa en person enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken.

När det gäller den befogenhet som motsvarar 10 § första stycket 4 polislagen som regleras i första stycket första strecksatsen finns en begränsning i *andra stycket* som innebär att det endast är vid beslag som polismans våld får utövas. Nämda bestämmelse i polislagen innehåller nämligen även andra situationer då våld får utövas (när polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid något annat omhändertagande utöver beslag av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genom-

sökning på distans) men som inte är aktuella vid stödinsatser mot obemannade farkoster enligt denna lag.

Befogenheterna gäller när personalen deltar i stödinsatsen och ska enligt 8 § utövas under direkt ledning av polis.

12 § Vid utövandet av befogenheter enligt denna lag gäller det som föreskrivs i 8 § polislagen (1984:387) om behov och proportionalitet.

Vid utövandet av befogenheter enligt 10 § andra stycket och 11 § första stycket andra och tredje strecksatserna gäller det som föreskrivs i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter för den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten i samma utsträckning som för en polisman.

Paragrafen innehåller dels en uttrycklig hänvisning till 8 § polislagen som har sin motsvarighet i 5 § sista meningen nuvarande lag, dels en hänvisning till de övriga bestämmelser i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter som följer vid utövandet av de aktuella straffprocessuella tvångsmedlen som regleras i 10 och 11 §§. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4.

Bestämmelsen i *första stycket* ger uttryck för behovs- och proportionalitetsprinciperna som gäller även för Försvarsmaktens personal när den utövar befogenheter i samband med att den stödjer polisen. Av 8 § polislagen följer att ett ingripande bara får ske om det är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra ett åliggande. Det intrång som ingripandet innebär för den som utsätts för det får inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås, dvs. minsta möjliga tvång ska användas.

Andra stycket innehåller en bestämmelse som påminner om de regler i rättegångsbalken om skyldigheter och befogenheter som gäller vid genomförande av de tvångsmedel som anges i 10 § andra stycket och 11 §. Dessa regler i rättegångsbalken handlar bl.a. om skyldigheter i samband med gripande (24 kap. 8, 9, 21 a och 22–24 §§), förvar av en gripen person (24 kap. 22 och 23 §§), förutsättningar för beslag m.m. (27 kap. 1–3 §§, 4 § tredje stycket, 10–13 och 17–17 d §§) samt bestämmelser om genomförande av husrannsakan och genomsökning på distans, samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 6–10, 10 c, 10 e, 10 g–10 i och 13 a–15 §§). Dessa regler gäller för militär personal hos Försvarsmakten i samma utsträckning som för en polisman.

Regeringens prövning och övriga bestämmelser

13 § Regeringen beslutar om medgivande enligt 5 §.

Den myndighet som med stöd av 5 § andra stycket 1 har avstått från att inhämta regeringens medgivande ska omedelbart underrätta regeringen om detta. Regeringen ska pröva om myndighetens beslut att begära stöd ska bestå.

I paragrafen finns bestämmelser som rör regeringens medgivande till en begäran om stöd. Bestämmelsen i andra stycket har sin huvudsakliga motsvarighet i 1 § fjärde stycket i nuvarande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.8.

Av *första stycket* följer att regeringen ska besluta om medgivande enligt 5 §. Det finns inget som hindrar att regeringen lämnar ett medgivande endast delvis, för det fall man bedömer att en stödinsats inte bör genomföras fullt ut men att det däremot är möjligt med en mer begränsad insats.

I *andra stycket* regleras vad som gäller när stödbegärande myndighet med stöd av 5 § andra stycket 1 har avstått från att inhämta regeringens medgivande (dvs. vid stödinsatser enligt 2 § i bråds-kande fall). Den myndighet som har beslutat att begära stöd men som avstått från att inhämta regeringens medgivande är i sådana fall skyldig att omedelbart underrätta regeringen om att stöd har begärts. Regeringen ska då pröva om polisens beslut att begära stöd ska bestå eller om det ska upphävas. Det finns inte heller här något som hindrar att regeringen beslutar att polisens beslut ska bestå endast delvis. Motsatsvis gäller att regeringen inte ska pröva om polisens beslut ska bestå i de fall beslutet gäller stödinsatser enligt 3 § (oskadliggörande av obemannade farkoster).

14 § Om Försvarsmakten har beslutat att avslå en begäran om stöd i fråga om stödinsatser enligt 2 § kan beslutet överklagas till regeringen av den myndighet som har begärt stödet.

Paragrafen reglerar situationen då Försvarsmakten har avslagit en begäran om stöd avseende insatser enligt 2 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i nuvarande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.8.

Enligt denna bestämmelse får den myndighet som begärt det aktuella stödet begära att regeringen ska pröva Försvarsmaktens avslagsbeslut. Om en sådan begäran görs ska regeringen pröva

Försvarsmaktens beslut. Regeringen kan besluta att en begäran om stöd ska beviljas endast delvis.

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

I paragrafen som behandlas i avsnitt 7.10.9 finns en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § RF.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Genom lagen upphävs lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
3. Äldre bestämmelser ska gälla även efter ikraftträdandet av denna lag i fråga om stödinsatser som har begärts med stöd av lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *andra punkten* följer att nuvarande lag upphör att gälla samma dag som den nya lagen träder i kraft.

I *tredje punkten* finns en övergångsbestämmelse som anger vad som gäller i ett fall då en stödinsats som begärts enligt nuvarande lag inte har avslutats vid tiden för ikraftträdandet. I denna situation ska äldre bestämmelser tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.10.

11.2 Förslaget till lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om stärkt samverkan mellan Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten och de civilområdesansvariga länsstyrelserna i fråga om verksamheter inom gränskontroll (gränskontrollverksamheter).

Samverkan enligt denna lag ska ske i syfte att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det.

I paragrafen behandlas lagens innehåll och syfte. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.4 och 9.11.1.

Av *första stycket* framgår att lagen innehåller bestämmelser om stärkt samverkan mellan angivna myndigheter i fråga om ”gränskontrollverksamheter”. Med ”gränskontrollverksamheter” enligt denna lag avses den verksamhet enligt utlänningslagstiftningen som rör gränskontrollfrågor och som Polismyndigheten och Kustbevakningen ansvarar för samt den verksamhet som rör kontroller av in- och utförsel av varor över den svenska gränsen (både vid inre och yttre gräns) som Tullverket ansvarar för. I gränskontrollverksamhet enligt denna lag ingår utöver in- och utresekontroller, gränsövervakning, varukontroller m.m. även viss verksamhet avseende gränsöverskridande brottslighet. Den brottslighet som de särskilda befogenheterna att ingripa mot brott (17–20 §§) avser består av brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet och brott mot Sveriges säkerhet (se kommentaren till 17 §). Däremot omfattas inte områden som inre utlänningskontroller och verksamhet på verkställighetsområdet, dvs. verksamhet som avser verkställighet av Migrationsverkets och domstolars ut- och avvisningsbeslut. Den gränskontrollverksamhet som Polismyndigheten har ansvar för regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Den ”gränskontrollverksamhet” som Tullverket har ansvar för regleras främst i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och tullbefogenhetslagen (2024:710).

Med ”samverkan” mellan myndigheter avses det som uppstår som resultat av samordning mellan olika myndigheters verksamheter och samarbete mellan enskilda tjänstemän.

I *andra stycket* anges att lagen syftar till att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det. Med det senare avses att det ska finnas behov av att vidta åtgärder som syftar till att höja beredskapen utan att situationen behöver nå upp till den nivå som

krävs för att ett beslut om skärpt eller högsta beredskap ska fattas. Samverkansskyldigheten ska därmed gälla sådan samverkan som behövs med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet. Den omfattar således t.ex. inte all kontroll av införsel och utförsel av varor eller all gränsöverskridande brottslighet. Gränskontrollverksamheterna är tänkta att stärkas genom att samverkan mellan berörda myndigheter fördjupas. Skyldigheten att samverka gäller i såväl fredstid som vid höjd beredskap, se författningskommentaren till 7 §.

2 § I lagen finns även bestämmelser om särskilda befogenheter för polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och militär personal hos Försvarsmakten.

Paragrafen upplyser om att det finns bestämmelser om särskilda befogenheter för personal hos Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten. Bestämmelser som rör befogenheter finns i 9–23 §§.

Ansvariga myndigheter

3 § Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska samverka med varandra enligt denna lag.

Samverkan ska ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

I paragrafen anges de myndigheter som har ansvar och är skyldiga att samverka enligt lagen. Samverkan ska ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Det innebär att den verksamhet som ansvariga myndigheter bedriver enligt denna lag ska ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.2.

Samordningsansvarig myndighet

4 § Polismyndigheten är samordningsansvarig myndighet och ska leda samverkansarbetet mellan ansvariga myndigheter och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt.

I paragrafen utpekas Polismyndigheten som ansvarig för att leda samverkansarbetet enligt lagen mellan ansvariga myndigheter och att verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.3.

Bestämmelsen anger inte hur den samordningsansvarige ska organisera sitt samordningsansvar utan det är Polismyndigheten i samråd med övriga ansvariga myndigheter som avgör detta.

Samordningsansvaret innebär att Polismyndigheten ska ha ett övergripande ansvar och leda samverkansarbetet mellan ansvariga myndigheter och verka för att gränskontrollverksamheterna samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Den samordningsansvariga myndigheten har dock inte någon beslutanderätt över övriga myndigheter utan samverkan enligt lagen ska ske inom ramen för respektive myndighets kompetens. I samordningsansvaret ingår att Polismyndigheten ska organisera, ta initiativ till och driva på arbetet. Det ingår även att se till att arbetet upprätthålls och utvecklas och att gränskontrollverksamheterna samordnas i den utsträckning som bedöms behövlig för att syftet med lagen ska uppnås.

Samverkan nationellt och regionalt

5 § Samverkan enligt denna lag ska ske både nationellt och regionalt.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att samordning sker regionalt i länen.

Bestämmelserna i paragrafen innebär att samverkan enligt lagen ska ske både nationellt och regionalt. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.4.

Av *första stycket* följer att samverkansarbetet enligt lagen ska bedrivas både i ett övergripande, nationellt perspektiv och i ett regionalt perspektiv. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska alltså samverka med varandra även regionalt. Den regionala samverkan ska ske i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska i sin tur verka för att samordning sker mellan länen i respektive civilområde, vilket framgår av *andra stycket*. De enskilda länsstyrelserna har dock inte något formellt ansvar enligt lagen. Skyldigheten att samverka enligt lagen begränsar inte övrig samverkan. Det finns därför inget som hindrar att de ansvariga myndigheterna, utöver att samråda med de

civilområdesansvariga länsstyrelserna, även samverkar direkt med en enskild länsstyrelse om det finns behov av det.

Förberedande och aktiv samverkan

6 § Samverkan enligt denna lag ska ske i en förberedande fas (förberedande samverkan) och en aktiv fas (aktiv samverkan).

I paragrafen anges att samverkan enligt lagen ska ske i två olika faser, en förberedande fas (förberedande samverkan) och en aktiv fas (aktiv samverkan). När de olika faserna infaller anges i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.1.

7 § Aktiv samverkan ska ske under höjd beredskap. Är höjd beredskap begränsad till en del av landet ska samverkan aktiveras endast i den del av landet där beredskapen är höjd.

Regeringen får besluta att samverkan ska aktiveras även under annan tid än under höjd beredskap om det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Samverkan är förberedande under tid då den inte är aktiverad.

I paragrafen regleras när aktiv respektive förberedande samverkan ska ske eller får beslutas. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.1.

Enligt *första stycket* ska samverkan aktiveras när det råder höjd beredskap. Är höjd beredskap begränsad till en del av landet ska samverkan aktiveras endast i den del av landet där beredskapen är höjd. När det ska anses råda höjd beredskap regleras i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Med höjd beredskap avses antingen skärpt eller högsta beredskap (1 § andra stycket lagen om totalförsvar och höjd beredskap). Enligt 3 § i den lagen råder högsta beredskap om Sverige är i krig. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Av 4 § den lagen följer att regeringen kan besluta att höjd beredskap endast ska avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

Av *andra stycket* följer att det ska vara möjligt att aktivera samverkan även under annan tid än under höjd beredskap om det krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Uttrycket ”Sveriges

försvarsberedskap” förekommer även i exempelvis 6 § skyddslagen (2010:305) och 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Att aktivering kan ske om det ”krävs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap” innebär att aktivering kan ske om det finns behov av att vidta åtgärder som syftar till att höja beredskapen utan att situationen når upp till den nivå som krävs för ett beslut om höjd beredskap. En sådan aktivering kan även begränsas till en viss del av landet. Detta skulle kunna bli aktuellt i tiden före en beredskaps-höjning exempelvis vid en skärpt säkerhetspolitisk situation eller i ett läge där det uppstår samhällsstörningar som kan konstateras ha en antagonistisk koppling till främmande stat. Sammanfattningsvis kan samverkan under vissa förutsättningar aktiveras utan att hot-bilden når upp till de kriterier som gäller för höjd beredskap. Beslut om aktivering av samverkan under annan tid än under höjd beredskap ska dock alltid fattas av regeringen.

Enligt *tredje stycket* är samverkan förberedande under övrig tid, dvs. den tid då samverkan inte är aktiverad. Skyldigheten för myndigheterna att samverka gäller alltså i såväl fred som under höjd beredskap inklusive krig men inriktningen skiljer sig något åt beroende på om det är fråga om en förberedande eller aktiv fas. I fredstid ligger fokus på att vidta förberedelser som att upprätta strukturer, planera och genomföra utbildning, övning och annat förberedande arbete. Den förberedande samverkan syftar till att skapa goda förutsättningar för det samordningsarbete som eventuellt behöver ske i ett senare, skärpt läge.

Under den tid som samverkan är aktiv har myndigheterna vissa utökade befogenhet som anges i 9–23 §§.

Samordningsplaner

8 § Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ska i samråd med de civilområdesansvariga länsstyrelserna ta fram ett gemensamt nationellt planeringsdokument (nationell samordningsplan) och gemensamma regionala planeringsdokument (regionala samordningsplaner).

Paragrafen innehåller en bestämmelse som innebär att ansvariga myndigheter ska ta fram gemensamma planeringsdokument, s.k. samordningsplaner. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.5.

Det ska enligt bestämmelsen tas fram dels en nationell samordningsplan, dels regionala samordningsplaner. Samordningsplanerna utgör ett stöd för myndigheterna och syftar till att underlätta samverkansarbetet och tydliggöra hur samverkan ska bedrivas och vad som ska uppnås. I dessa planeringsdokument kan behandlas bl.a. hur samverkansarbetet ska bedrivas i stort i de olika faserna, hur arbetet ska organiseras, hur eventuella gemensamma arbetsgrupper, nätverk och kanaler ska byggas upp och fungera, vilka funktioner som ska ingå i vilka grupper, hur planeringen ska göras och hur myndigheterna ska samordna sig i den aktiva fasen.

I 24 § andra stycket upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om samverkan. Detta innebär att närmare föreskrifter om samordningsplanernas innehåll kan meddelas på en lägre normgivningsnivå.

Särskilda befogenheter

9 § I 10–23 §§ finns bestämmelser om särskilda befogenheter m.m. för personal hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen och militär personal hos Försvarsmakten som deltar i verksamhet enligt denna lag. Befogenheterna gäller endast under tid då samverkan har aktiverats enligt 7 §.

Paragrafen upplyser om att det i 10–23 §§ finns bestämmelser om särskilda befogenheter m.m. för personal som deltar i verksamhet enligt denna lag. Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har redan med stöd av utlänningslagstiftningen, tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen (2019:32) långtgående befogenheter att vidta åtgärder när de biträder varandra. Utgångspunkten är att myndigheterna när de deltar i samverkan enligt den nya lagen ska kunna använda sig av dessa befogenheter. Lagen innehåller dock bestämmelser om vissa särskilda befogenheter för personal hos Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen samt militär personal hos Försvarsmakten. Befogenheterna är avsedda att komplettera ordinarie lagstiftning.

I paragrafen anges vidare att befogenheterna endast gäller under tid då samverkan har aktiverats, dvs. under höjd beredskap och när regeringen beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsbered-

skap, se 7 § första och andra styckena. Befogenheterna får endast användas inom ramen för denna lag vilket innebär att de endast får utövas i gränskontrollverksamheter (1 §). Befogenheterna gäller på svenskt territorium.

Övervägandena finns i avsnitt 9.11.6.

10 § Befogenheterna enligt denna lag inskränker inte de bestämmelser om befogenheter som finns i andra författningar.

I paragrafen anges att de utökade befogenheterna inte inskränker de bestämmelser om befogenheter som vissa befattningshavare hos myndigheterna har till följd av andra författningar exempelvis utlänningslagen, tullbefogenhetslagen, polislagen (1984:387), kustbevakningslagen (2019:32) och rättegångsbalken (RB). Befogenheterna i lagen gäller alltså utöver de som dessa befattningshavare har enligt annan författning. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.6.

11 § Ingridanden med stöd av denna lag ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet.

Bestämmelserna i paragrafen ger uttryck för de grundläggande behovs- och proportionalitetsprinciperna. Vid utövandet av befogenheterna i lagen ska dessa principer iakttas. Ingridanden mot enskilda ska grunda sig på faktiska behov och olika kontroll- och tvångsåtgärder får endast vidtas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.6.

Befogenheter i kontrollverksamhet

12 § En polisman får

1. i samband med en utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna begära att en utlänning visar pass eller annan legitimationshandling och i övrigt lämnar de upplysningar och visar de handlingar som är nödvändiga för att ta reda på utlänningens identitet,

2. i samband med en utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna med samma befogenheter som gäller vid inresekontroll enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) kroppsvisitera en utlänning, undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande i

den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet samt undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel för att kontrollera att utresa sker i enlighet med kodexen,

3. i samband med gränsövervakning enligt kodexen om Schengen-gränserna förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena och i detta syfte begära att personen stannar kvar för utredning, dock inte längre än nödvändigt, samt hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för sådan utredning, och

4. i samband med gränsövervakning enligt kodexen om Schengen-gränserna genomföra kroppsvisitation, undersöka bagage, handresgods, handväskor och liknande och undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar, båtar, fartyg och andra transportmedel i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på en persons identitet i syfte att förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena. Vid genomförande av kroppsvisitation ska bestämmelserna i 9 kap. 2 § tredje till femte styckena utlänningslagen tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger polismän i viss mån utökade befogenheter vid in- och utresekontroller och gränsövervakning vid yttre gräns enligt gränskodexen. Övervägandena redovisas i avsnitt 9.11.7.

Bestämmelsen i *första punkten* innebär att en polisman har rätt att i samband med en utresekontroll begära att en utlänning uppvisar pass eller annan legitimationshandling och i övrigt lämnar de upplysningar och visar de handlingar som är nödvändiga för att ta reda på identiteten. Motsvarande befogenheter vid inresekontroll finns i ordinarie lagstiftning och följer av 9 kap. 2 § utlänningslagen och artikel 8 i gränskodexen. Bestämmelsen i första punkten tydliggör att befogenheten gäller även vid utresekontroll.

I *andra punkten* finns en bestämmelse som vid utresekontroll ger samma befogenhet som gäller vid inresekontroll enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen att kroppsvisitera, undersöka bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet samt undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel för att kontrollera att utresa sker i enlighet med kodexen.

Tredje och fjärde punkterna innehåller bestämmelser som rör befogenheter i samband med gränsövervakning enligt art. 13 gränskodexen och gäller såväl utlänningar som svenska medborgare. Gräns-

övervakning sker för svensk del vid sjögränsen. Bestämmelserna innebär att en polisman får förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena och i detta syfte begära att personen i fråga uppvisar pass m.m. samt stannar kvar för utredning, dock inte längre än nödvändigt. En polisman får därutöver hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för sådan utredning (tredje punkten). Bestämmelserna om rätten att begära att en person stannar kvar för utredning och befogenheten att hålla kvar den som vägrar har i huvudsak utformats med 9 kap. 11 § utlänningslagen som förebild.

I samband med gränsövervakning enligt gränskodexen får en polisman vidare genomföra kroppsvisitation och undersöka en persons bagage m.m. samt undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar, båtar, fartyg och andra transportmedel, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på personens identitet i syfte att förhindra obehörig gränspassage av en person mellan gränsövergångsställena och kringgående av kontrollerna vid gränsövergångsställena (fjärde punkten). Motsvarande bestämmelser finns i fråga om in- och utresekontroller i 9 kap. 2 § utlänningslagen. Bestämmelserna i 9 kap. 2 § tredje till femte styckena utlänningslagen ska tillämpas vid genomförande av kroppsvisitation enligt denna punkt.

Av 13 § 1, 14 § första stycket 1 och 15 § första stycket följer att också särskilt förordnade passkontrollanter och efter begäran om biträde av Polismyndigheten även tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och militär personal hos Försvarsmakten har samma befogenheter som en polisman har enligt denna paragraf. Befogenheten att hålla kvar den som vägrar att stanna kvar för utredning enligt 12 § 3 gäller dock inte för särskilt förordnade passkontrollanter, vilket framgår av 13 § 1.

13 § En särskilt förordnad passkontrollant får

1. vidta samma åtgärder som en polisman får enligt 12 §, förutom åtgärden enligt 12 § 3 att hålla kvar den som vägrar stanna kvar för utredning, och

2. begära att en utlänning stannar kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna enligt 9 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (2005:716), dock inte längre än nödvändigt.

Paragrafen reglerar vilka särskilda befogenheter en särskilt förordnad passkontrollant har i kontrollverksamhet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.11.7.

I *första punkten* anges att en särskilt förordnad passkontrollant har samma befogenheter som en polisman har enligt 12 §, förutom i fråga om att hålla kvar den som vägrar stanna kvar för utredning enligt 12 § 3.

Enligt bestämmelsen i *andra punkten* får en särskilt förordnad passkontrollant begära att en utlänning stannar kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna enligt 9 kap. 11 § första stycket utlänningslagen, dock inte längre än nödvändigt.

14 § En tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman får efter begäran om biträde från Polismyndigheten

1. vidta samma åtgärder som en polisman får enligt 12 § och
2. med samma befogenheter och skyldigheter som en polisman har enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna.

En kustbevakningstjänsteman har när han eller hon medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen (2024:710) även motsvarande befogenheter som en tulltjänsteman har enligt 6 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen att kroppsvisitera en person i samband med en kontroll. En sådan kroppsvisitation ska protokollföras i enlighet med 6 kap. 4 § andra och tredje styckena samma lag.

Paragrafen reglerar vilka särskilda befogenheter en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman har när han eller hon medverkar i polisens personkontroller och vilka särskilda befogenheter en kustbevakningstjänsteman har när han eller hon medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.7.

I *första stycket första punkten* anges att tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän har samma befogenheter som en polisman har enligt 12 §.

Enligt bestämmelsen i *första stycket andra punkten* får en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning i samband med en in- eller utresekontroll. Samma befogenheter och skyldigheter som gäller för en polisman enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen gäller då också för dem.

De befogenheter som anges i paragrafen får endast utövas när Polismyndigheten har begärt biträde av Tullverket eller Kustbevakningen. En begäran om biträde behöver dock inte alltid ske i varje enskilt fall utan kan ibland även gälla generellt för en viss verksamhet. Exempelvis kan polisen begära tillfällig hjälp vid en särskild insats eller hjälp med att Tullverket fortlöpande sköter passkontrollen på ett visst passkontrollställe.

Andra stycket innehåller bestämmelser som ger kustbevakningstjänstemän ytterligare en befogenhet när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen utöver de befogenheter som redan gäller till följd av 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen. Eftersom bestämmelserna i tullbefogenhetslagen inte ger kustbevakningstjänstemän rätt att i samband med en kontroll enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen kroppsvisitera en person i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (6 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen) har en hänvisning till den bestämmelsen tagits in i detta stycke. Befogenheten gäller när en kustbevakningstjänsteman medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet under aktiv samverkan. Kravet på att kroppsvisitation endast får ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl innebär att det måste föreligga någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att personen skulle kunna ha ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Bestämmelsen ger inte utrymme för att rutinmässigt kroppsvisitera personer i kontrollsituationer. Det krävs dock inte att det finns en konkret misstanke om att personen bär ett vapen eller annat farligt föremål på sig.

Enligt 6 kap. 4 § andra stycket tullbefogenhetslagen ska kroppsvisitationen protokollföras. Av protokollet ska framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, skälen för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet, och vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. Den som har fattat ett beslut om kroppsvisitation ansvarar för att protokoll upprättas, vilket framgår av 6 kap. 4 § tredje stycket tullbefogenhetslagen. Samma sak gäller för kustbevakningstjänstemän, vilket även det anges i andra stycket.

15 § Försvarsmakten får bistå Polismyndigheten vid kontrollverksamhet enligt utlänningslagstiftningen. Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten har då samma befogenheter som en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman har enligt 9 kap. 1, 2 § andra stycket, 4 a, 8 b–8 d och 8 f §§ och 10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) och denna lag när de bistår Polismyndigheten vid en sådan kontroll.

Försvarsmakten får bistå Tullverket vid kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen (2024:710). För Försvarsmakten samt militär personal hos Försvarsmakten som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet gäller det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§, 4 kap. 2–7 §§ och 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen.

Innehållet i denna paragraf har behandlats i avsnitt 9.11.7. I paragrafen finns bestämmelser som ger myndigheten Försvarsmakten rätt att bistå ansvariga myndigheter vid person- och varukontroller. Paragrafen reglerar även vilka särskilda befogenheter militär personal hos Försvarsmakten har när myndigheten biträder eller medverkar i sådan kontrollverksamhet. Befogenheter för militär personal hos Försvarsmakten att använda polismans våld och tvång i kontrollverksamhet regleras däremot inte i denna paragraf utan i 16 §.

Första stycket tar sikte på personkontroller vid in- och utresekontroller och gränsövervakning vid yttre gräns som regleras i utlänningslagstiftningen och som Polismyndigheten har ansvar för. När Försvarsmakten bistår vid en personkontroll har militär personal hos Försvarsmakten samma befogenheter som en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman har enligt utlänningslagstiftningen. Dessa befogenheter finns i 9 kap. 1, 2 § andra stycket, 4 a, 8 b–8 d och 8 f §§ samt 10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen. Militär personal har även samma befogenheter som en tulltjänsteman och kustbevakningstjänsteman har enligt denna lag. Detta innebär att personalen har samma befogenheter som en polisman har enligt 12 § samt rätt att hålla kvar en utlänning för utredning i samband med sådana kontroller (se bestämmelserna i 14 § första stycket 2).

I *andra stycket* regleras att Försvarsmakten får bistå Tullverket vid kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen samt vilka befogenheter Försvarsmakten och militär personal har när den under aktiv samverkan medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Försvarsmakten och militär personal har då samma befogenheter som Polismyndigheten och Kustbevakningen samt

polisman och kustbevakningstjänsteman har enligt 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen. Bestämmelsen i 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen hänvisar till 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§ och 4 kap. 2–7 §§ tullbefogenhetslagen. Det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i dessa bestämmelser gäller alltså även för Försvarmakten och militär personal. På samma sätt som för en kustbevakningstjänsteman görs, utöver det som regleras i 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen, även en hänvisning till 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen. Militär personal har därmed samma rätt som en tulltjänsteman att i samband med en kontroll enligt 3 och 4 kap. tullbefogenhetslagen kroppsvisitera en person i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (se kommentaren till 14 § andra stycket). Kroppsvisitationen ska protokollföras i enlighet med 6 kap. 4 § andra och tredje styckena tullbefogenhetslagen.

16 § Den som tillhör militär personal hos Försvarmakten har i samband med utövande av befogenheter enligt 15 § första stycket samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen (1984:387).

Befogenheterna i första stycket och 15 § får dock endast utövas under förutsättning att

1. det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt och att
2. det sker under direkt ledning av ansvarig myndighet.

Paragrafen reglerar Försvarmaktens befogenheter att använda polismands våld och tvång när den bistår Polismyndigheten vid in- och utresekontroller och gränsövervakning vid yttre gräns och de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att dessa befogenheter och befogenheterna i 15 § ska få utövas. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.7.

Enligt *första stycket* har militär personal samma befogenheter att använda våld och tvång (t.ex. kroppsvisitation enligt 19 § polislagen) som en polisman har enligt polislagen när den bistår Polismyndigheten vid en personkontroll enligt utlänningslagstiftningen. Som utgångspunkt får en polisman använda våld endast i den mån andra medel är otillräckliga och ingripanden ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och andra omständigheter. Befogenheterna gäller endast i samband med att personalen

utövar de befogenheter den har vid personkontroll som anges i 15 § första stycket och om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. När det gäller vålds- och tvångsbefogenheter vid kontroll av varor framgår befogenheterna av tullbefogenhetslagen, se 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen.

I *andra stycket* anges de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att befogenheterna i 15 § (i samband med både personkontroll och varukontroll) och befogenheten att använda våld och tvång enligt första stycket ska få utövas. I *första punkten* finns ett krav på att befogenheterna endast får utövas om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Bland de andra omständigheter som kan behöva beaktas är t.ex. kompetensen hos den militära personal som ska utföra den aktuella uppgiften. Av lämplighetskravet följer bl.a. att de uppgifter i samband med vilka befogenheterna kan komma att utövas ska vara förenliga med syftet med samverkan. I 1 § andra stycket anges att samverkan enligt denna lag ska ske i syfte att stärka gränskontrollverksamheterna inför och vid höjd beredskap och andra situationer då Sveriges försvarsberedskap kräver det. Om den aktuella uppgiften inte är påkallad med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet är det inte heller lämpligt att militär personal använder våld i en sådan situation.

Enligt *andra punkten* får befogenheterna endast utövas under direkt ledning av ansvarig myndighet. Detta innebär att ansvarig myndighet har det direkta ledningsansvaret under kontrollen medan den militära personalen kan behöva stå under militärt befäl. Den militära personalen eller det militära befälet måste under kontrollen stå i kontinuerlig förbindelse med ansvarig myndighet som får ge den fortlöpande anvisningar och stöd och kunna avbryta kontrollen om det behövs. Våld bör i princip endast användas på direkt order av ansvarig myndighet.

Befogenheter att ingripa mot brott

17 § Den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten har i samband med utförande av uppgifter enligt 15 § samma befogenheter som en polisman att

1. enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder, om det är av betydelse för utredningen av brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot

Sveriges säkerhet, samt enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken lägga någon att följa med till förhör och ta med någon till förhör i anledning av sådana brott,

2. enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken begära att den som ska förhöras med stöd av första punkten lämnar ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig och vid vägran tillfälligt omhändertar utrustningen samt under vissa förutsättningar utföra kroppsvisitation för att söka sådan egendom,

3. enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa någon som det finns skäl att anhänga för brott som avses i första punkten,

4. enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag på grund av brott som avses i första punkten,

5. enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken besluta om husrannsakan samt enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om brott som avses i första punkten.

Befogenheterna i första stycket får endast utövas under förutsättning att

1. det inte utan fara kan avvaktas att en polisman, en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman utför åtgärden,

2. det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt, och att

3. det sker under direkt ledning av ansvarig myndighet.

Befogenheten att gripa någon enligt första stycket 3 får dock utövas även om det inte kan ske under direkt ledning av ansvarig myndighet.

I 17–20 §§ finns bestämmelser om befogenheter för Försvarsmakten att ingripa mot vissa brott i samband med utförande av uppgifter enligt 15 § (dvs. vid in- och utresekontroller och gränsövervakning vid yttre gräns samt vid varukontroller). Bestämmelserna gäller för militär personal hos Försvarsmakten när den inom ramen för samverkan bistår Polismyndigheten eller Tullverket. Befogenheterna gäller alltså endast i ”gränskontrollverksamhet”. Bestämmelserna i 17 § rör vissa straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken. I 19 § finns bestämmelser om skyddsvisitation av en förhörsperson. Vidare regleras befogenheter att använda polisens våld och tvång i 20 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.8.

I *första stycket* räknas de straffprocessuella tvångsmedel upp som militär personal får utöva. Befogenheterna motsvarar de som en polisman har i dessa fall. En begränsning finns i det att det måste röra sig om sådan ”brottslig verksamhet som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet”. Med ”brott mot Sveriges säkerhet” avses i första hand brotten i 18 och 19 kap. BrB, däribland högförräderi och spioneri, samt i vissa fall allvarliga brott i 13 kap. BrB, t.ex. grov mordbrand och sabotage (jfr 3 § första

stycket 1 polislagen, prop. 2013/14:110 s. 577 f. och prop. 2024/25:65 s. 141). Med "terroristbrottslighet" avses brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen. Det kan nämnas att det i Tullverkets direkta brottsbekämpning ingår terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen om de begås genom smuggling, grov smuggling, vapensmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara eller försök till sådana brott (8 kap. 1 § 13 tullbefogenhetslagen). Även gärningar som straffbeläggs i andra bestämmelser och som i det enskilda fallet kan antas utgöra en fara för Sveriges säkerhet omfattas.

De befogenheter som anges i paragrafens första stycke har sin motsvarighet i rättegångsbalkens regler och är sådana som normalt sett kan behöva vidtas i omedelbar anslutning till ett ingripande. Av *första punkten* följer att militär personal får, innan en förundersökning har inletts, hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder som har betydelse för utredningen (23 kap. 3 § fjärde stycket RB). Personalen får även begära att den som ska förhöras följer med till förhör och om han eller hon vägrar ta med den personen till förhör (23 kap. 8 § RB).

I *andra punkten* föreskrivs en rätt för personalen att begära att förhörspersonen lämnar ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning och vid eventuell vägran tillfälligt omhänderta den (23 kap. 9 a § första stycket RB). Den som ska förhöras får även under vissa förutsättningar kroppsvisiteras för att sådan utrustning ska kunna hittas (23 kap. 9 a § andra stycket RB).

Av *tredje punkten* följer att militär personal i brådska fall får gripa den som är misstänkt för ovan nämnda brott (24 kap. 7 § första stycket RB).

Enligt *fjärde punkten* får militär personal ta egendom i beslag även utan anhållningsbeslut (27 kap. 4 § RB).

I *femte punkten* anges att personalen även får besluta om husrannsakan (28 kap. 5 § RB), kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om ovan nämnda brott (28 kap. 13 § RB).

I samband med att ovan nämnda befogenheter utövas finns vissa ytterligare bestämmelser i rättegångsbalken som måste iakttas. En bestämmelse som påminner om detta finns i 18 §.

I *andra stycket* anges de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att befogenheterna i första stycket ska få utövas.

Av *första punkten* framgår att åtgärderna endast får vidtas intermistiskt. Det ska krävas att det inte utan fara kan avvaktas att en polisman (eller tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman när det gäller brott som ingår i myndigheternas direkta brottsbekämpning) verkställer åtgärden. I praktiken kommer det vara fråga om initiala åtgärder som behöver vidtas i omedelbar anslutning till ingripandena innan polis (eller tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman) är på plats. Därefter bör den vidare hanteringen snarast möjligt lämnas över till ansvarig myndighet.

Vidare anges i *andra punkten* att befogenheterna endast får utövas om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Ett sådant krav finns i 4 kap. 4 § andra stycket kustbevakningslagen och i 8 kap. 28 § andra stycket tullbefogenhetslagen, som i sin tur motsvarar 23 kap. 3 § andra stycket RB, i fråga om biträde åt en förundersökningsledare när förundersökning har inletts. Lämplighetskravet är dock avsett att gälla för samtliga brottsingripanden som militär personal har befogenhet att genomföra, även dem som kan komma i fråga innan en förundersökning har inletts. Det är förundersökningsledaren – eller ansvarig polisman eller tulltjänsteman under vars ledning den militära personalen står om ingripandet sker innan en förundersökning har inletts – som avgör om det i det enskilda fallet är lämpligt att biträde lämnas av militär personal. Hänsyn ska tas till åtgärdens beskaffenhet och till andra omständigheter som t.ex. kompetensen hos den militära personal som ska utföra den aktuella uppgiften.

I *tredje punkten* finns slutligen ett krav på att befogenheterna måste utövas under direkt ledning av ansvarig myndighet. Ansvarig myndighet har det direkta ledningsansvaret under insatsen medan den militära personalen står under militärt befäl. Den militära personalen måste under ingripandet stå i kontinuerlig förbindelse med ansvarig myndighet som får ge den fortlöpande anvisningar och stöd och kunna avbryta ingripandet om det behövs. Vidare bör ingripanden med våld eller tvång i princip endast ske på direkt order av polis (eller tulltjänsteman). Försvarsmakten kan, med undantag för ett fall som anges i tredje stycket, alltså inte ingripa självständigt utan föregående kontakt med Polismyndigheten eller annan ansvarig myndighet. Ingripanden ska ske på uppdrag av och under direkt ledning av polis (eller tulltjänsteman).

I *tredje stycket* görs ett undantag från kravet i andra stycket 3 på att ingripandet måste ske under direkt ledning av ansvarig myndighet. Undantaget gäller endast befogenheten att gripa en misstänkt enligt första stycket 3. Samtliga övriga ingripanden som görs av militär personal ska alltså alltid ske på uppdrag av och under direkt ledning av ansvarig myndighet.

18 § Vid utövandet av befogenheter enligt 17 § gäller det som föreskrivs i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter för den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten i samma utsträckning som för en polisman.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som påminner om de övriga regler i rättegångsbalken om skyldigheter och befogenheter som gäller vid genomförande av de tvångsmedel som anges i 17 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.8.

De bestämmelser i rättegångsbalken som åsyftas rör bl.a. hur länge en förhörsperson får hållas kvar (23 kap. 9 § RB), när viss omhändertagen egendom måste lämnas tillbaka m.m. (23 kap. 9 b § RB), genomförandet av förhör med den gripne, anmälan av gripandet till åklagare och hävande av gripandet (24 kap. 8 § andra och tredje styckena RB), underrättelse till den gripne (24 kap. 9 § RB), underrättelser till anhöriga m.fl. (24 kap. 21 a § RB), förvar av den gripne (24 kap. 22 och 23 §§ RB), förutsättningar för och förfarandet vid beslag (27 kap. 1–3 §§ och 4 § tredje stycket RB), åtgärder med beslagtagen egendom (27 kap. 10 § RB), underrättelser om beslag (27 kap. 11 § RB), genomförandet av husrannsakan (28 kap. 6–10 §§ RB) samt förutsättningar för och genomförande av kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 11–12 b och 13 a §§ RB). Dessa regler gäller för militär personal hos Försvarsmakten i samma utsträckning som för en polisman.

19 § Militär personal hos Försvarsmakten får i samband med ett förhör som hålls i Försvarsmaktens lokaler eller transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Protokoll ska föras över ingripande enligt första stycket. Det som föreskrivs i 27 § polislagen (1984:387) gäller då i tillämpliga delar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om s.k. skyddsvisitation som militär personal hos Försvarsmakten får genomföra i samband med förhör enligt 17 § 1. Bestämmelsen har sin huvudsakliga motsvarighet i 19 a § polislagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.8.

Av *första stycket* framgår att försvarsmaktspersonal får genomföra kroppsvisitation av en förhörsperson om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand. Att visitationen ska vara nödvändig innebär att den inte ska användas rutinmässigt. Behov av åtgärden får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Bestämmelsen innebär att försvarsmaktspersonal, i förhållande till vad som gäller för polismän och kustbevakningstjänstemän (jfr 19 a § polislagen och 2 kap. 5 § andra stycket kustbevakningslagen), har något mer långtgående möjligheter att utföra kroppsvisitation i samband med förhör. Försvarsmaktens personal har nämligen i likhet med tulltjänstemän (jfr 2 kap. 6 § tullbefogenhetslagen) rätt att skyddsvisitera en förhörsperson förutom vid förhör som hålls i myndighetens egna lokaler, även vid förhör som hålls i myndighetens transportmedel och i lokaler som ställts till myndighetens förfogande. De mer långtgående möjligheterna att utföra skyddsvisitation motiveras av att ingripanden kan behöva ske på platser där det saknas förhörslokaler.

Andra stycket innehåller bestämmelser om krav på dokumentation av ingripanden enligt första stycket.

20 § I samband med utövande av befogenheter enligt 17 och 19 §§ har den som tillhör militär personal hos Försvarsmakten samma befogenheter att använda våld och tvång som en polisman har enligt polislagen (1984:387).

Paragrafen innehåller en bestämmelse som ger militär personal samma befogenheter som en polisman har enligt polislagen att använda våld och tvång när personalen vidtar straffprocessuella åtgärder enligt 17 § eller genomför skyddsvisitation av en förhörsperson enligt 19 §. Exempelvis får personalen i samband med ett gripande av en misstänkt enligt 17 § första stycket 3, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld i de situationer som anges i 10 § polislagen. Försvarsmaktspersonal har även rätt att genomföra en s.k. skyddsvisitation eller kroppsvisitation i identifieringssyfte enligt 19 § första stycket polislagen i samband med t.ex. gripande av

en misstänkt. Vidare ger 19 § andra stycket polislagen möjlighet att kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål m.m. i vissa situationer, t.ex. vid husrannsakan (jfr prop. 2023/24:132 s. 179). Övervägandena finns i avsnitt 9.11.8.

Försvarsmaktens rätt att utöva våld och tvång när personalen utövar befogenheter i personkontroll enligt utlänningslagstiftningen regleras i 16 § och när det gäller kontroll av varor i 15 § andra stycket genom hänvisningen till bestämmelser om befogenheter i tullbefogenhetslagen.

Särskild kontroll

21 § Polismyndigheten får besluta om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av varje person som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd kommer till eller reser från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet (särskild kontroll).

En särskild kontroll får beslutas endast om

1. det finns anledning att anta att en person eller flera personer, som med transportmedlet eller under tidrymden kommer till eller reser från orten eller platsen, har begått eller står i begrepp att begå ett brott som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet,
2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer, och
3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet ska kunna ske.

Polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten får utföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning efter Polismyndighetens beslut enligt denna paragraf.

Paragrafen innehåller bestämmelser om s.k. särskild kontroll som innebär vissa befogenheter att under särskilt angivna förutsättningar genomföra en rutinmässig kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av alla personer som kommer till eller reser från en ort eller plats. Särskild kontroll får förekomma vid såväl den yttre som den inre gränsen. Paragrafen har i huvudsak utformats med 7 kap. 4 och 5 §§ tullbefogenhetslagen och 8 § nuvarande lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) som förebilder. I likhet med gränsövervakningslagen innehåller paragrafen även en befogenhet att utföra kroppsbesiktning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.11.9.

Det är Polismyndigheten som får besluta om att en särskild kontroll ska genomföras, vilket framgår av *första stycket*. En särskild kontroll innebär att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ske av varje person som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd kommer till eller reser från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet. Detta innebär att Polismyndigheten får besluta om att samtliga personer som färdas med ett visst transportmedel (t.ex. ett flygplan eller en färja i reguljär trafik), som kommer till eller åker från en ort eller plats som har direkt förbindelse med utlandet (vanligtvis en gräns- eller kustort), ska kroppsvisiteras. En särskild kontroll kan även omfatta alla in- eller utresande som kommer till en sådan ort eller plats under en bestämd tidrymd.

Det förhållandet att en särskild kontroll får gälla ”en viss angiven, kortare tidrymd” innebär i allmänhet att en sådan kontroll inte bör pågå längre än ett dygn. Det kan dock inte uteslutas att det i speciella undantagsfall kan bli aktuellt med kontroll som pågår något längre tid (jfr prop. 2023/24:132 s. 484).

I *andra stycket* räknas de förutsättningar upp som måste vara uppfyllda för att en särskild kontroll ska få beslutas. För att ett beslut om särskild kontroll ska få fattas krävs för det första att det finns anledning att anta att en eller flera av de aktuella personerna har begått eller står i begrepp att begå ett brott som innefattar terroristbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet (*första punkten*). Vad som avses med ”terroristbrottslighet” och ”brott mot Sveriges säkerhet” redovisas i kommentaren till 17 § första stycket. För det andra krävs att det saknas tillräckliga uppgifter för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer (*andra punkten*). Kontrollen riktas i stället mot alla de som kommer med det avsedda transportmedlet eller under den angivna tidsrymden och kan baseras på t.ex. konkret underrättelseinformation om ett begånget eller förestående brott. För det tredje ska åtgärden vara nödvändig för att ett ingripande mot brottet ska kunna ske (*tredje punkten*). Om det skulle finnas andra mindre ingripande sätt att upptäcka brottet på ska de användas i stället. Kraven i samtliga tre punkter måste vara uppfyllda för att särskild kontroll ska få beslutas. Eftersom alla resande ska kroppsvisiteras bör verkställigheten anpassas så att den inte vållar de resande onödig olägenhet. I förarbetena till tullbefogenhetslagen och tidigare förarbeten har det

framhållits att en resenär endast i speciella undantagsfall bör tvingas att ta av sig kläderna för att de ska undersökas (prop. 2023/24:132 s. 484 och prop. 1999/2000:124 s. 175).

I *tredje stycket* anges att befogenheterna att utföra sådan kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får utövas av polismän, särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten.

22 § Protokoll ska föras över kroppsbesiktning enligt 21 §. Protokoll ska även föras över kroppsvisitation enligt samma paragraf som innefattar en undersökning av en persons kläder. Av protokollet ska det framgå

1. vem som fattade beslutet,
2. vem eller vilka som deltog i undersökningen och när den genomfördes,
3. vem åtgärden riktade sig mot, och
4. vad som i övrigt förekom vid åtgärden.

Vid en kroppsvisitation enligt 21 § som innebär att väskor eller andra föremål som någon bär med sig genomsöks behöver ett protokoll upprättas endast om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.

Den som genomfört kroppsbesiktningen eller kroppsvisitationen ansvarar för att protokoll upprättas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kroppsbesiktning och i vissa fall kroppsvisitation ska dokumenteras och hur detta ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.9.

Enligt *första stycket* ska protokoll föras över kroppsbesiktning och kroppsvisitation som utförts enligt 21 §. När det gäller kroppsvisitation behöver protokoll dock bara föras om den innefattar en undersökning av en persons kläder. Vidare anges vilka uppgifter protokollet ska innehålla (*första till fjärde punkterna*).

Bestämmelserna om dokumentationsskyldighet motsvarar de bestämmelser som finns i 7 kap. 4 § tullbefogenhetslagen jämfört med 7 kap. 7 § samma lag. I *andra stycket* har ett undantag motsvarande det som finns i 7 kap. 7 § tullbefogenhetslagen gjorts. Vid kroppsvisitation behöver dokumentation inte ske om kroppsvisitationen bara innebär att väskor eller andra föremål som personen bär med sig genomsöks. I så fall behöver protokoll upprättas endast om den undersökte begär det eller om föremål tas i beslag. Om egendom har tagits i beslag tillämpas bestämmelserna om protokoll i 27 kap. 13 § RB. Den som genomfört kroppsbesiktningen eller

kroppsvisitationen ansvarar för att protokoll upprättas, vilket framgår av *tredje stycket*.

23 § I samband med en särskild kontroll enligt 21 § har polismän, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten de befogenheter som framgår av 28 kap. 13 a § rättegångsbalken att

1. hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas, och
2. ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.

Kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning och kroppsbesiktning ska verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i transportmedel. Om den som ska undersökas eller den som ska verkställa undersökningen begär det, och det kan ske utan större omgång, ska undersökningen göras i vittnens närvaro. I övrigt gäller det som sägs i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena rättegångsbalken om verkställighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa andra befogenheter och skyldigheter som gäller i samband med kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid en särskild kontroll. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.9.

Första stycket innebär att polismän, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och personal som tillhör Försvarsmakten i samband med en särskild kontroll enligt 21 § har de befogenheter som framgår av 28 kap. 13 a § RB att hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas (*första punkten*) och ta med honom eller henne till den plats där åtgärden ska genomföras (*andra punkten*).

I *andra stycket* anges de särskilda krav som gäller för hur åtgärderna ska verkställas. Kroppsbesiktning ska verkställas inomhus i ett avskilt rum eller i lämpligt utrymme i ett transportmedel. Detta gäller även för kroppsvisitation men endast om den är av mera väsentlig omfattning. Om den som ska undersökas eller den som ska verkställa undersökningen begär det, och det kan ske utan större omgång, ska undersökningen göras i vittnens närvaro. I övrigt gäller det som sägs i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB om verkställighet, bl.a. att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna i princip inte får verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Bemyndigande

24 § När det råder höjd beredskap får regeringen meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter i gränskontrollverksamhet som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om samverkan.

Bestämmelsen i *första stycket* gör det möjligt för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter i gränskontrollverksamhet som anses vara nödvändiga med hänsyn till Sveriges försvar eller säkerhet. En förutsättning för att bemyndigandet ska kunna tillämpas är att det råder höjd beredskap. Bemyndigandet stödjer sig på 15 kap. 6 § RF.

Andra stycket innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om samverkan.

Övervägandena finns i avsnitt 9.11.12.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Genom lagen upphävs lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

Lagen träder i kraft den 1 januari 2027 samtidigt som den nuvarande gränsövervakningslagen upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.13.

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

21 kap.

3 §

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid *Försvarsmakten*.

Krigsmän är dessutom

1. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),
2. alla som annars vistas vid avdelningar av *Försvarsmakten*, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och
3. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig har upphävts. Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) har ändrats på så sätt att polismän som enligt lagen om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar inte längre finns med uppräknningen av vilka som ska anses vara kombattanter i förordningens tredje paragraf. Ovanstående innebär att polismän inte längre ska vara kombattanter och inte längre vara skyldiga att ”delta i rikets försvar i den omfattning som regeringen föreskriver” (1 § lagen om polisens ställning under krig).

Ändringarna i 21 kap. 3 § brottsbalken innebär att polismän inte längre ingår i uppräknningen av de som avses med krigsmän vid tillämpningen av balkens 21:a kapitel. Första punkten i *andra stycket* har därför utgått.

I lagrummet har vidare ”försvarsmakten” ändrats till ”Försvarsmakten”. Dessa ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 5.11.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

I bestämmelsen anges när lagen träder i kraft.

11.4 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

29 §

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med stöd i lag berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a §, 13 § och 19 § första stycket 2 gäller också en ordningsvakt. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, gäller att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till ordningsvakter att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta gäller under förutsättning att en förman enligt 15 § första stycket har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32). I fråga om en tulltjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i tullbefogenhetslagen (2024:710). *I fråga om befogenheter för personal hos Försvarsmakten finns särskilda bestämmelser i lagen (2026:000) om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall.*

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Ändringarna i paragrafen består av att en ny mening har lagts till i *fjärde stycket* som utgör en följdändring till lagen (2026:000) om Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet i särskilda fall. I bestämmelsen hänvisas till nämnda lag i fråga om befogenheter för personal hos Försvarsmakten. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

I bestämmelsen anges när lagen träder i kraft.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

2 §

Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver det som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,
2. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),
3. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och
4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

I lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. finns bestämmelser om disciplinansvar, handläggning av disciplinärenden och verkställighet av disciplinpåföljder m.m. för personal inom totalförsvaret. I 1 § anges för vilka personer som lagen är tillämplig, såväl i fred som i krig. Är Sverige i krig gäller lagen även för de personer som räknas upp i 2 §. Hit hörde tidigare bl.a. "polis-män som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar". Mot bakgrund av att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den tillhörande kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen om polisens ställning under krig har upphävts ska polismän inte längre ingå i uppräknningen i denna paragraf. Bestämmelsen i *andra punkten* i paragrafen har därför utgått.

Övervägandena finns i avsnitt 5.11.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

I bestämmelsen anges när lagen träder i kraft.

11.6 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

3 kap.

3 b §

En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 13 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass som reservpolis ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

I paragrafen, som är ny, anges att den som har krigsplacerats med civilplikt som reservpolis i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten under hela den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Säkerhetsprövningen får därmed pågå under hela denna tid. Om beslutet om krigsplacering förlängs (t.ex. för att den civilpliktige medverkar i

en repetitionsutbildning) får säkerhetsprövningen fortsätta att pågå även under den tiden. Det är upp till verksamhetsutövaren, dvs. Polismyndigheten, att bestämma vilka befattningar som ska placeras i säkerhetsklass. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

4 §

Säkerhetsprövningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c, 4 d eller 4 e §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prøvades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

Paragrafen behandlar bl.a. frågan om vem som gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Huvudregeln är enligt *andra stycket* att bedömningen ska göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Undantag från detta gäller dock i vissa särskilt angivna fall. Ändringen innebär att ytterligare ett undantagsfall läggs till i uppräknningen genom hänvisningen till 3 kap. 4 e §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

4 e §

I de fall som avses i 3 b § görs bedömningen enligt 4 § av Polismyndigheten. Samma sak gäller i fråga om säkerhetsprövning som görs inför inskrivning och krigsplacering av de totalförsvarspliktiga som avses i 3 b §.

I paragrafen, som är ny, anges att Polismyndigheten ansvarar för bedömningen om säkerhetsprövningen i de fall som avses i 3 kap. 3 b §, dvs. i fråga om en totalförsvarspliktig som krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 13 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

(totalförsvarspliktslagen) som reservpolis i en befattning placerad i säkerhetsklass.

Totalförsvarspliktiga som ska skrivas in för civilplikt i en befattning som reservpolis ska krigsplaceras direkt, utan föregående grundutbildning. Enligt 3 kap. 3 b § ska dessa anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under hela den tid som beslutet om krigsplacering pågår. För att det ska vara tydligt vem som i dessa fall ansvarar för bedömningen enligt 4 § anges i paragrafen att det är Polismyndigheten som ska göra bedömningen. Detta gäller oavsett om den sker inför inskrivningen för civilplikt, under pågående civilplikt, eller inför eller efter det att beslut om krigsplacering i myndighetens verksamhet har fattats.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

18 a §

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig

- som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
- som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen, eller
- som avses i 3 b §.

Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Undantaget gäller endast för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.

I paragrafen behandlas undantag från det krav på samtycke till registerkontroll som anges i 3 kap. 18 §.

Första stycket har delats in i tre strecksatser. De två första strecksatserna anger att kravet på samtycke varken gäller för en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt totalförsvarspliktslagen och eller för en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen. I den tredje strecksatsen införs en ny bestämmelse som anger att kravet på samtycke inte heller gäller för en totalförsvarspliktig som avses i 3 kap. 3 b §, dvs. den som har krigsplacerats enligt 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen med civilplikt som reservpolis enligt förordningen (2026:000) om reservpoliser i en befattning placerad i säkerhetsklass.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

I bestämmelsen anges när lagen träder i kraft.

Kommittédirektiv 2023:143

Polisens beredskap

Beslut vid regeringssammanträde den 12 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att genomföra sina uppgifter vid kriser och andra samhällsstörningar i fredstid samt vid höjd beredskap och ytterst i krig. Syftet är att stärka polisens beredskap.

Utredaren ska bland annat

- analysera om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas och, oavsett bedömning i sak, föreslå hur en sådan funktion ska utformas och användas,
- bedöma om möjligheterna för polisen att kunna begära och få stöd från Försvarmakten ska utökas och i så fall hur,
- ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polisen ska ha i krig,
- bedöma om gränsövervakningen i krig bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system,
- föreslå hur polisens behov av helikoptertransporter ska kunna säkerställas,

- ta ställning till om polisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppgifterna kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

Polisens beredskap behöver stärkas

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har viktiga roller i samhällets krisberedskap och i totalförsvaret. I egenskap av beredskapsmyndigheter ska de ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap (20 § förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap). Polismyndigheten är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Ordning och säkerhet, där också Säkerhetspolisen ingår.

Ett medlemskap i Nato (Atlantfördraget) bekräftar vikten av polisens uppgifter i totalförsvaret. Enligt Natos sju rekommendationer (baskrav) för motståndskraft ska en allierad stat bland annat uppnå en viss förmåga att säkra beslutsfattandet och skydda statsledningen, eskortera och bevaka utländska förband, kunna hantera stora befolkningsrörelser, kunna delta i hanteringen av masskadeutfall, dokumentera krigsbrott och bidra till skydd av kritisk infrastruktur.

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har allvarligt försämrats under de senaste åren. Sedan flera år tillbaka finns en breddad och förhöjd hotbild mot Sverige och svenska intressen. Säkerhetshotet från främmande makt är påtagligt. Inom ramen för hotbilden sker dagligen incidenter, underrättelseinhämtning och angrepp riktade mot enskilda och offentliga aktörer eller mot det svenska samhället i stort. Även den inre säkerheten är utsatt för stora påfrestningar. Terrorhotnivån bedöms vara hög. Den grova organiserade brottsligheten är systemhotande och drabbar hela samhället.

I ett motståndskraftigt samhälle måste polisens beredskap vara god. Förändrade förutsättningar och en förändrad hotbild ställer dock nya krav på polisens beredskap. Det finns därför anledning att se över hur polisens beredskap kan stärkas. Med begreppet beredskap avses i detta sammanhang Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att kunna stå emot och hantera samhällsstörningar över hela

hotskalan – från samhällsstörningar och kriser som sker i fredstid, till situationer som ligger i gränslandet mellan fred och krig och slutligen till den yttersta samhällsstörningen, det väpnade angreppet. Med utgångspunkt i en beskrivning av båda myndigheternas uppgifter, olika uppdrag och behov av resurser ska olika åtgärder för att stärka deras beredskap övervägas.

En genomgående utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att huvudansvaret för polisiära uppgifter tillkommer Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För uppgifter som kräver polisiära befogenheter bör som utgångspunkt annan personal inte användas. Om annan personal används i polisiär verksamhet ska den personalen stå under polisens ledning. Utredaren ska också ta hänsyn till Polismyndighetens och Säkerhetspolisens särdrag och individuella behov.

Vilka frågor utredaren ska behandla framgår av deluppdragen nedan. Utöver varje enskild frågeställning bör åtgärderna också bedömas samlat i syfte att helheten på ett så kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt ska stärka polisens beredskap. I den mån något förslag leder till att en annan åtgärd inte behövs eller är mindre relevant, ska utredaren därför redovisa detta. Utredaren är utöver deluppdragen oförhindrad att ta upp och lämna förslag även i andra frågor som stärker polisens beredskap.

En polisiär förstärkningsresurs

Försvarsberedningen anger i sin rapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 att det finns behov av en förstärkningsresurs inom polisen vid beredskapshöjningar och i krig (Ds 2017:66 s. 156–158).

Beredskapspolisen inrättades 1986 som en nationell förstärkningsresurs till polisen vid höjd beredskap och krig. Enligt förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen gällde att beredskapspoliser skulle kallas in till polismyndigheterna vid höjd beredskap eller då regeringen i andra fall beslutat om beredskapstjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Beredskapspoliser som Rikspolisstyrelsen ingått avtal om tjänstgöring med fick också kallas in till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar.

Beredskapspoliser fick delta i polisverksamhet som bedrevs med anledning av sådana situationer som gjort att de kallats in. Deras grundläggande uppgift var att delta i polisverksamhet med anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst, men de fick även utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter. Beredskapspoliser som deltog i polisverksamhet med anledning av störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt fick inte användas i situationer eller för uppgifter där det fanns en påtaglig risk för att de kunde komma att använda våld mot enskilda. Beredskapspoliser skulle vidare stå under direkt ledning av en polisman. Eftersom författningsföreskrifter om polismän gällde i tillämpliga delar hade beredskapspoliser befogenheter enligt t.ex. polislagen (1984:387). De kunde också tilldelas vapen.

Beredskapspolisen avvecklades 2012 efter att dåvarande Rikspolisstyrelsen framfört att funktionen inte längre behövdes. Som skäl för avvecklingen hänvisade regeringen bland annat till den då gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen med en förändrad personalförsörjning för totalförsvaret där uttag med bland annat civilplikt inte längre gjordes samt den kraftiga ökningen av antalet poliser i tjänst (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 6 s. 103 och 104). Beredskapspolisen användes endast vid ett fåtal tillfällen.

Det säkerhetspolitiska läget har ändrats betydligt sedan 2012. De argument som då framfördes för ett minskat behov av en polisiär förstärkningsresurs gör sig inte längre gällande. För att stärka polisens beredskap finns det därför anledning att utreda om en förstärkningsresurs på nytt bör inrättas i syfte att förstärka och frigöra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens resurser i första hand vid höjd beredskap och krig men också vid allvarliga situationer i fredstid.

Behovet av en polisiär förstärkningsresurs och hur en sådan resurs i så fall ska utformas måste dock noga analyseras utifrån dagens förutsättningar. Sedan beredskapspolisen avvecklades har Säkerhetspolisen blivit en självständig myndighet och det har också skett stora organisatoriska förändringar inom Polismyndigheten. Polismyndigheten har i dag en nationell organisation, en intern förstärkningsorganisation och förutsättningar att både leda, förflytta och kraftsamla resurser där det behövs över hela landet. Möjligheterna för den svenska polisen att samarbeta med utländska myndigheter har också förbättrats.

En första fråga för utredaren att ta ställning till är om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt sätt att stärka polisens beredskap samt, om så är fallet, i vilka situationer och för vilka uppgifter en förstärkningsresurs primärt kan komma till användning. Uppgifter som bör vara aktuella finns inom ramen för såväl civilt försvar som den fredstida krisberedskapen, exempelvis bevakning av civila skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Utredaren ska också överväga om det finns andra mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva sätt att frigöra och förstärka myndigheternas resurser i händelse av höjd beredskap, exempelvis genom att utnyttja befintliga resurser på ett mer effektivt sätt.

Oavsett bedömning i frågan om huruvida en polisiär förstärkningsresurs är det mest ändamålsenliga sättet att stärka polisens beredskap, ska utredaren föreslå hur en sådan resurs kan utformas, organiseras och bemannas. I det ligger att ta ställning till hur tillgången till personal ska kunna tryggas samt hur frågor om utbildning och utrustning bör hanteras. Utredaren ska också ta ställning till i vilken mån förslagen förutsätter en aktiverad civilplikt och på vilket sätt denna i så fall måste aktiveras. I det sammanhanget bör det övervägas om en förstärkningsresurs kan bygga på plikt för personer som redan har relevant kompetens, t.ex. nyligen pensionerade poliser, polisstudenter eller poliser som övergått till andra yrken. Det bör även övervägas om personer med annan relevant utbildning bör ingå i förstärkningsresursen, t.ex. ordningsvakter och väktare eller personer med militär utbildning som inte längre är krigsplacerade inom Försvarsmakten. Utredaren ska i det sammanhanget också ta ställning till vilka befogenheter som personalen ska ha.

Utredaren ska även göra en uppskattning av hur många personer som en förstärkningsresurs bör bemannas med och inom vilken tidsperiod en sådan bemanning kan uppnås. Utredaren ska också bedöma vilka krav som bör ställas på den personal som ska ingå i förstärkningsresursen. Utredaren ska slutligen kartlägga om det behövs andra åtgärder för att en förstärkningsresurs ska kunna finnas på plats.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det centralt att en förstärkningsresurs kan användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Utredaren ska därför även utreda möjligheten för en polisiär förstärkningsresurs att ge stöd även i fredstid och utreda vad som i så fall bör gälla för ett sådant stöd.

Utredaren ska därför

- bedöma om en polisiär förstärkningsresurs är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka polisens beredskap,
- oavsett bedömning i sak, föreslå hur en polisiär förstärkningsresurs kan utformas, organiseras och bemannas,
- analysera och ta ställning till under vilka förutsättningar en förstärkningsresurs ska kunna användas både i fredstid och vid höjd beredskap, och
- föreslå en författningsreglering för en polisiär förstärkningsresurs samt i övrigt föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Försvarsmaktens stöd till polisen

Sedan händelserna i Ådalen 1931, då fem personer dödades till följd av militär skottlossning i samband med en demonstration, har en mycket restriktiv syn på militär medverkan i polisiär verksamhet gällt i Sverige.

Försvarsmakten kan dock i vissa situationer lämna stöd till polisen. Med stöd av förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, i fortsättningen benämnd stödförordningen, lämnar Försvarsmakten stöd till civila myndigheter med ett brett spektrum av uppgifter. Det stöd som lämnas till polisen med stöd av förordningen omfattar bland annat hantering av explosiva varor och tekniska undersökningar. Enligt förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter kan Försvarsmakten också i vissa fall lämna stöd till polisen i form av helikoptertransporter. Slutligen lämnar Försvarsmakten återkommande stöd till Polismyndigheten vid fjällräddningsinsatser och vid efterforskning av försvunna personer enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Stöd enligt stödförordningen, förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förutsätter att Försvarsmaktens personal inte används i situationer där det finns en risk för att denna personal kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Stöd enligt stödförordningen får inte heller lämnas om det skulle innebära att Försvarsmaktens personal används för uppgifter som kan medföra en inte

obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Försvarsmakten får avslå en begäran om stöd med helikopterresurser om det finns synnerliga skäl för annan användning av helikopterresursen. Stöd enligt stödförordningen får lämnas endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen om skydd mot olyckor.

Genom lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, i fortsättningen benämnd stödlagen, har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning getts möjlighet att få stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innefatta användning av våld eller tvång mot enskilda. En begäran om stöd enligt stödlagen görs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och förutsätter att stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott. Ingripandet ska också kräva resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, exempelvis i form av luft- och sjöstridskrafter. Stödlagen ger inte utrymme för myndigheterna att begära Försvarsmaktens stöd utifrån ett generellt behov av personella förstärkningsresurser. Stöd får vidare som huvudregel endast begäras om regeringen har lämnat sitt medgivande. Vid brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, ska regeringen i stället underrättas om att stöd begärts och sedan pröva om beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå. Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet. Stödlagen har hittills inte tillämpats.

Polismyndigheten har i en hemställan efterfrågat en utökning av stödlagens tillämpningsområde för att Försvarsmakten i fler situationer och på fler sätt än i dag ska kunna lämna stöd till polisen i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda (Ju2020/00072). Enligt Polismyndigheten bör det övervägas att utöka stödlagens tillämpningsområde till att avse även andra situationer som avviker från det normala, exempelvis extraordinära situationer av sådant slag som kräver polisens agerande. Vidare menar Polismyndigheten att stöd bör kunna lämnas med större utgångspunkt i polisens stödbehov och även när polisens egna resurser inte är helt uttömda. Det skulle enligt myndigheten möjliggöra stöd med

personal på ett bättre sätt än i dag, bland annat i form av skydd och bevakning.

Sedan stödlagens tillkomst har hotbilden mot Sverige förändrats. Hotbilden består i dag bland annat av s.k. hybrida hot, vilka kan beskrivas som händelser och angrepp med en antagonistisk avsikt som inträffar utan att det råder höjd beredskap och som inte heller är en terrorhandling. En motståndare kan med olika medel angripa individer, funktioner, verksamheter och objekt som är viktiga för vår försvarsförmåga och kan genom sabotage, skadegörelse, dataintrång eller medveten informationspåverkan försöka inverka på politiska och ekonomiska beslut. Sådana företeelser handlar i de flesta fall om brottsliga gärningar och hanteras därför av polisen och andra brottsbekämpande myndigheter.

Polisen spelar en viktig roll för samhällets förmåga att i fredstid stå emot hybrida hot och andra angrepp på det svenska samhället. Det är därför av stor betydelse att polisen ges de verktyg som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag även i situationer med omfattande hybrida hot samt vid andra allvarliga händelser som hotar samhällets grundläggande värden. Ett sådant verktyg är möjligheten att begära och få stöd från Försvarsmakten i fråga om insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda, såsom t.ex. skydds- och bevakningsuppgifter. I förhållande till en polisiär förstärkningsresurs kan ett sådant stöd ha flera fördelar, bland annat när det gäller inställelsetid. Utöver frågan om en polisiär förstärkningsresurs ska utredaren därför se över regleringen om Försvarsmaktens stöd till polisen i syfte att stärka polisens beredskap framför allt i förhållande till den delen av hotskalan som ligger före ett beslut om höjd beredskap.

En genomgående utgångspunkt när det gäller regleringen om Försvarsmaktens stöd till polisen bör vara att det även fortsättningsvis finns anledning att vara restriktiv när det gäller militär medverkan i polisiär verksamhet. I enlighet med ansvarsprincipen måste också en utgångspunkt vara att myndigheterna i första hand ska klara av sina egna respektive grunduppdrag. Även Försvarsmakten har ett omfattande samhällsuppdrag inte bara vid höjd beredskap utan även i fredstid. Det framgår också av det beslutade målet för det militära försvaret att det militära försvarets förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet ska ske genom befintlig förmåga och befintliga resurser (propositionen Totalförsvaret 2021–2025, prop. 2020/21:30 s. 87).

En första fråga för utredaren att ta ställning till är i vilka situationer som stöd från Försvarsmakten till polisen bör kunna komma i fråga. Regleringen bör även fortsättningsvis endast kunna tillämpas under tydligt angivna förutsättningar och ta sikte på situationer som på ett tydligt sätt avviker från det normala. Det bör alltså inte komma i fråga att Försvarsmakten lämnar stöd till polisen som kan innebära användning av våld eller tvång i samband med sådan brottslighet som bör kunna hanteras inom ramen för polisens ordinarie organisation.

Fortsatt restriktivitet när det gäller militär medverkan i polisiär verksamhet bör dock inte lägga hinder i vägen för att öka samhällets motståndskraft genom att myndigheternas resurser och kompetenser vid särskilt allvarliga situationer kan utnyttjas på bästa möjliga sätt. Genom stödlagen har polisen vid terrorismbekämpning getts vissa utökade möjligheter att få stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innefatta användning av våld eller tvång mot enskilda. Utöver situationer med terroristbrott kan det finnas andra situationer som är så allvarliga att de motiverar att stöd som innefattar våld eller tvång mot enskilda kan lämnas. Det kan exempelvis handla om situationer som uppstår till följd av omfattande hybrida hot men där beredskapen ännu inte höjts. Det bör också övervägas om stöd bör kunna lämnas i situationer med särskilt allvarlig och omfattande brottslighet, som exempelvis den typen av systemhotande brottslighet som nu pågår och som orsakas av den organiserade brottsligheten.

Inom ramen för uppdraget i denna del ska utredaren kartlägga i vilka situationer och med vilka resurser som polisen har ett behov av stöd från Försvarsmakten. Om utredaren identifierar situationer där polisen har behov av stöd som innefattar våld eller tvång mot enskilda, bör lämpligheten av att detta behov täcks av Försvarsmaktens personal bedömas. I det sammanhanget bör det beaktas att Försvarsmaktens personal är tränad för väpnad strid och inte för ordningshållning eller andra polisiära insatser. Utredaren ska även beakta det faktum att Sverige har ett värnpliktsförsvar och överväga vad detta innebär för förutsättningarna att lämna stöd till polisen.

Andra frågor för utredaren att ta ställning till, oavsett bedömning i frågan om huruvida tillämpningsområdet för stödlagen ska utvidgas, är vilka ytterligare krav som bör gälla för stödet och vilka resurser det ska kunna bli fråga om. Enligt 1 § andra stycket stödlagen krävs att ingripandet kräver resurser som varken Polismyndigheten eller

Säkerhetspolisen har tillgång till. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att bestämmelsen i första hand tar sikte på luft- och sjöstridskrafter samt vapensystem i övrigt av ett slag som polisen inte förfogar över och att bestämmelsen inte är avsedd att ge möjlighet till stöd vid resursbrist i största allmänhet (prop. 2005/06:111 s. 44). En komplex hotbild gör det dock svårt för polisen att alltid kunna ange exakt vilken resurs som behövs och det kan i många fall vara just personella förstärkningar som polisen behöver för att kunna fokusera på sitt kärnuppdrag. Dessa krav bör därför ses över för att säkerställa att stöd kan lämnas på ett ändamålsenligt och samhälls-ekonomiskt effektivt sätt. Det bör övervägas om regleringen bör ge större möjligheter till personella förstärkningar, oavsett om motsvarande förmåga finns inom polisen eller inte. Utredaren ska också ta ställning till om processen för begäran och beslut om stöd bör ändras i något avseende.

En utgångspunkt för utredaren ska vara att Försvarsmakten i första hand ska klara av sina egna huvuduppgifter. Det kommer därför även fortsatt finnas ett behov av en möjlighet för Försvarsmakten att neka stöd. Ett annat ingångsvärde bör vara att stödet ska ske med Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser, dvs. stödet ska som absolut huvudregel inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. Det betyder att stödet inte ska påverka Försvarsmaktens storlek och anslag. Andra ingångsvärden för utredaren bör vara att Försvarsmaktens personal ska stå under polisens ledning och att användning av våld eller tvång ska ske inom ramen för de regler som gäller för polisen. En grundläggande förutsättning för en stödsats ska, som i dag, vara att insatsen ska vägas mot behovet och vara proportionerlig. Utredaren ska även beakta frågan om hur detta stöd förhåller sig till det stöd som Försvarsmakten ska lämna enligt lagen om skydd mot olyckor.

Vid en internationell utblick kan det konstateras att förutsättningarna för militären att stödja polisen ser olika ut i våra nordiska grannländer. Det finns anledning att undersöka lösningarna i dessa länder för att se om det finns exempel eller lösningar som skulle kunna vara intressanta från ett svenskt perspektiv. Utredaren ska därför kartlägga och beakta hur regleringen för militärt stöd till polisen är utformad i Norge, Danmark och Finland.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilken typ av stödbehov som polisen har,
- kartlägga och ta i beaktande hur regleringen för militärt stöd till polisen är utformad i Norge, Danmark och Finland,
- analysera och ta ställning till under vilka förutsättningar polisen ska kunna begära stöd från Försvarsmakten i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda,
- bedöma vilken sorts stöd polisen ska kunna begära,
- ta ställning till om processen för stöd bör ändras i något avseende, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

Inom folkrätten finns regler om förande av krig liksom regler som i olika avseenden bland annat ska ge skydd åt civila. Sverige är part i alla centrala internationella humanitärrättsliga konventioner. De som är aktuella i det här sammanhanget är de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer samt det första tilläggsprotokollet till dessa konventioner. Konventionernas och tilläggsprotokollets regler har efter Sveriges ratificeringar omsetts till svenska förhållanden genom olika författningar.

En grundläggande princip inom den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är att civilbefolkningen ska skyddas mot krigets direkta verkningar genom att det i krigföringen ska göras skillnad mellan å ena sidan militära mål och å andra sidan civilbefolkningen och civil egendom. Anfall får riktas endast mot militära mål. För att uppnå detta delas befolkningen upp i olika kategorier. Två huvudgrupper är medlemmar av väpnade styrkor och civila. Medlemmar i väpnade styrkor delas i sin tur in i två underkategorier: de stridande (kombattanter) och de icke-stridande (icke-kombattanter). I princip är det endast kombattanter som har folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna i en väpnad konflikt. Som huvudregel gäller att de som är kombattanter inte ska hållas ansvariga – straffas – med anledning av att de har använt våld i konflikten. Civila förväntas å andra sidan inte delta i de aktiva striderna alls. I gengäld

åtnjuter de ett betydande folkrättsligt skydd. Civilbefolkningen ska i princip lämnas utanför de aktiva striderna.

I det svenska totalförsvaret förekommer grupper som under en väpnad konflikt ska växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär. Detta gäller bland annat polisen, som i krig dels ska fortsätta utföra sitt civila uppdrag, dels kan behöva delta i det väpnade försvaret av landet. Regleringen om detta finns i lagen (1943:881) om polisens ställning i krig samt i kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen om polisens ställning i krig. Regleringen skiljer på Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på så sätt att en polisman som varaktigt tjänstgör vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det absolut nödvändigt. Av 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) följer att polismän som deltar i rikets försvar ska ses som kombattanter.

Det förhållandet att polisen i krig förväntas växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär leder till oklarheter kring polisens folkrättsliga status. Eftersom poliser både kan tas i anspråk för att delta i det väpnade försvaret av landet och – när omständigheterna så medger – ska fortsätta sin civila verksamhet kan regleringen komma att innebära täta växlingar mellan civil och militär verksamhet och därmed byte av folkrättslig ställning. I dessa situationer talas det ibland om ”temporärt kombattantskap” (jfr betänkandet Folkrätten i krig, SOU 1984:56).

Polisens uppgifter och ställning i krig har sedan slutet av 1970-talet varit föremål för ett antal utredningar. I betänkandet Polisen i totalförsvaret (SOU 1979:75) gjordes bedömningen att polisen inte bör tilldelas några fristående stridsuppgifter men att det är ofrånkomligt att polisen inom ramen för det s.k. kuppförsvaret måste kunna ingripa mot fientliga soldater som angriper bevakningsobjekt eller annars försöker hindra polisen i dess verksamhet. Med kuppförsvaret avsågs det inledande skedet av en väpnad konflikt i direkt anslutning till ett kupp- eller överraskningsanfall. När de s.k. kuppförsvarsuppgifterna fullgörs fann utredningen att polisen skulle ha kombattantstatus. I betänkandet Folkrätten i krig (SOU 1984:56) föreslogs att polisen skulle ha temporär kombattantstatus som skulle gälla under de första 48 timmarna under en väpnad konflikt. I betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) bedömdes i stället att en temporär eller tillfällig kombattantstatus inte är förenlig med folkrättens regler och i stället föreslogs att polisen enbart bör ha

civila funktioner också när landet är i en väpnad konflikt samt därmed ha permanent civil status.

Den svenska modellen när det gäller polisens ställning i krig kan ifrågasättas ur flera perspektiv och är vid en internationell utblick relativt unik. Ett system enligt vilket polisen växlar fram och tillbaka mellan kombattantstatus och civil status kan ur folkrättslig synvinkel skapa trovärdighetsproblem och därigenom försvåra polisens ordinarie uppgifter. Om en svensk polis deltar i det väpnade försvaret finns det en risk för att en motståndare som beaktar folkrättens regler kommer att betrakta polisens personal och polisens egendom som legitima militära mål. Det kan i sin tur försvåra eller till och med omöjliggöra polisens civila verksamhet. Ytterligare ett problem med regleringen är att den försvårar polisens beredskapsarbete eftersom den leder till oklarheter kring vad polisen ska planera för.

Regleringen om polisens ställning i krig är nu åttio år gammal. Sedan den tillkom har Polismyndighetens organisation förändrats med fler civilanställda och en väsentligt mindre andel poliser som har fullgjort värnplikt. Även som civil myndighet har polisen en omfattande skyldighet och stora möjligheter att bidra till det militära försvaret, bland annat genom bevakning av skyddsobjekt, ingripanden vid sabotage och genom att stödja Försvarsmaktens mobilisering. Polisen har också enligt sitt civila uppdrag en viktig roll även i krig när det gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och när det gäller skyddet av civilbefolkningen.

Erfarenheterna från det pågående kriget i Ukraina visar samtidigt på svårigheten i att särskilja viss uniformerad personal som kombattanter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i sin rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* (Ju2022/01209/SSK) angett att erfarenheterna från Ukraina visar att frågan om polisens ställning i krig är ytterst reell och att den bör hanteras skyndsamt.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över regleringen i syfte att klarlägga vilka uppgifter och därmed folkrättsliga ställning som polisen ska ha i krig. En utgångspunkt för utredaren bör vara att de förslag som lämnas ska vara folkrättsenliga, konsekventa och trovärdiga ur ett folkrättsligt perspektiv. Målet ska också vara att regleringen gör det möjligt för myndigheterna att planera för krig. Om möjligt bör en ordning där polisen växlar status mellan kombattant och civil undvikas. Om bedömningen görs att polisen behövs i det militära försvaret i någon mån, bör det prövas om det går att avgränsa en

sådan möjlighet till en viss organisatorisk del eller på annat sätt tydliggöra vilken personal det kan bli fråga om. Utredarens bedömningar ska gälla både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utredaren ska därför

- kartlägga polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig,
- bedöma konsekvenserna av den svenska ordningen för polisens ställning i krig med särskilt fokus på polisens civila uppdrag och för skyddet av civilbefolkningen,
- utreda vilket behov det finns av att polisen ska kunna tas i anspråk för det väpnade försvaret och vilka uppgifter det i så fall bör vara fråga om,
- föreslå vilka uppgifter och befogenheter polisen ska ha vid väpnat angrepp,
- analysera vad sådana uppgifter innebär i fråga om folkrättslig status och märkning med särskilda tecken eller uniform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En översyn av gränsövervakningssystemet

Under fredstida förhållanden och även under höjd beredskap och ytterst krig är det av särskild vikt att Sverige har kontroll över sina gränser. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ansvarar enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. för den samordnade gränsövervakningen i krig. Enligt lagen ska samordning ske om Sverige kommer i krig samt om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara. Länsstyrelserna ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, utom i vissa fall där ansvaret och ledningen är en uppgift för befälhavare inom Försvarsmakten.

Frågor om gränsövervakningens organisation och den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap har tidigare varit föremål för utredning och behandlas i betänkandet Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4). Ett förslag till ny lagstiftning lämnades även i promemorian Gränsövervakning under höjd beredskap m.m. som 2009

remitterades av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) (Fö2002/00073). Varken betänkandet eller promemorian ledde till ny lagstiftning och regeringen beslutade i december 2020 att skriva av ärendet.

Gränsövervakningens struktur och planering behöver ses över på nytt. Syftet är att säkerställa en modern och ändamålsenlig reglering som är anpassad efter hur berörda myndigheter är organiserade, vilka befogenheter de har och deras försvars- och säkerhetsmässiga behov.

En grundläggande utgångspunkt är att gränsövervakningen ska vara förenlig med de förpliktelser som Sverige har till följd av den internationella humanitära rätten och övrig folkrätt. Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning ska bestämmas utifrån en analys av vilka uppgifter som ska lösas genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av Sverige. Gränsövervakningens förhållande till Sveriges deltagande i Schengensamarbetet ska analyseras. Gränsövervakningen ska även belysas utifrån ett svenskt medlemskap i Nato.

Om utredaren finner att gränsövervakningen bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system, ska utredaren lämna förslag om detta.

Utredaren ska därför

- se över lagen och förordningen om gränsövervakning i krig m.m. för att bedöma om gränsövervakningen bör organiseras på ett annat sätt, och i så fall lämna förslag om detta,
- analysera och lämna förslag om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning utifrån en analys av vilka uppgifter som ska lösas genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbättrad tillgång till helikoptertransporter

Polisen har regelbundet behov av helikoptertransporter i samband med olika insatser. I dag finns en möjlighet för polisen att få stöd från Försvarsmakten när det finns ett behov av sådana transporter. Den typen av stödinsatser regleras i förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter. En förutsättning för stöd enligt förordningen är att Försvarsmaktens personal

inte får användas i situationer där det finns risk för att personalen kommer att bruka våld eller tvång mot enskilda.

Varken Polismyndigheten eller Försvarmakten anser att dagens lösning med ett samutnyttjande motsvarar verksamheternas behov. Det finns därför anledning att se över hur polisens behov av helikopterresurser kan säkerställas för att skapa en över tid hållbar, tillgänglig och effektiv lösning avseende helikoptertransporter.

Utredaren ska överväga olika alternativa lösningar och redovisa deras för- och nackdelar. En tänkbar lösning är att Försvarmaktens helikoptrar inte längre ska kunna tas i anspråk av polisen och att polisen i stället tilldelas en egen helikopterresurs. En sådan lösning tillgodoser myndigheternas behov av helikoptertransporter men skulle bli mycket kostsam. En annan tänkbar lösning är att Försvarmaktens helikoptrar även i fortsättningen ska kunna tas i anspråk av polisen. En sådan modell medför dock risken att Försvarmakten ofta kommer att behöva neka stöd, om sådant skulle medföra hinder mot myndighetens ordinarie verksamhet. Risken att polisen inte kommer att kunna räkna med stöd i alla situationer där behov finns måste tas i beaktande. Utredaren ska särskilt överväga olika former av lösningar som möjliggör ett samutnyttjande av helikopterresurser för olika myndigheter. I detta ingår att kartlägga om det finns ett behov av helikoptertransporter för andra myndigheter som skulle kunna ingå i ett sådant samutnyttjande.

Utifrån övervägandena och kartläggningen ska utredaren lämna förslag på en kostnadseffektiv och samhällsekonomiskt effektiv lösning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera polisens behov av helikoptertransporter,
- kartlägga Försvarmaktens förmåga att stödja polisen med helikoptertransporter och identifiera eventuella brister med dagens system,
- utifrån en bedömning av behovet redogöra för alternativa lösningar på hur polisens behov av helikoptertransporter kan tillgodoses,
- redogöra för vilka konsekvenser respektive lösning skulle innebära för berörda myndigheter,
- lämna ett förslag på lösning och nödvändiga författningsförslag.

Effektivare möjligheter för skydd och bevakning

Utöver de frågor om resursförstärkningar som lyfts i avsnitten ovan finns det anledning att utreda om polisens beredskap kan stärkas genom att använda befintliga resurser på ett mer effektivt sätt. I detta sammanhang är skydd och bevakning av särskilt intresse eftersom dessa uppgifter är särskilt resurskrävande.

Säkerhetspolisen lyfter i en hemställan (Ju2019/02374) ett behov av att stärka myndighetens förmåga att fullgöra personskyddsuppdraget genom utökade möjligheter att besluta tillfälligt om skyddsobjekt för byggnader där en eller flera skyddspersoner tillfälligt befinner sig och för skyddspersoners bostäder. Säkerhetspolisen vill även kunna besluta tillfälligt om skyddsobjekt i händelse av att myndigheten måste omgruppera till en eller flera platser som inte redan är skyddsobjekt.

Säkerhetspolisens förslag om utökade möjligheter att besluta om tillfälliga skyddsobjekt bottnar i ett behov av att kunna frigöra polisiära resurser och samtidigt säkerställa att bevakningen sköts av personal som har tillräckliga befogenheter att agera mot eventuella gärningspersoner. För bevakning av skyddsobjekt gäller nämligen att skyddsvakter får användas. Inom ramen för bevakningsuppdraget har skyddsvakter, till skillnad från exempelvis väktare, befogenhet att under vissa förutsättningar avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer.

Mot bakgrund av de behov som Säkerhetspolisen lyfter bör det övervägas om Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra personskyddsuppdraget kan stärkas, t.ex. genom att skyddsvakter i högre utsträckning ska kunna användas för bevakning. Skyddslagens (2010:305) syfte och ändamål är dock ett annat än att omhänderta den personliga säkerheten för vissa personer. Utöver de förslag som Säkerhetspolisen framför kan det därför behöva övervägas om det finns andra sätt att uppnå detta på.

Även beträffande Polismyndighetens bevakningsuppdrag finns det anledning att se över om befintliga personalresurser kan användas på ett mer effektivt sätt för att på så sätt frigöra polisiära resurser. Det kan i detta sammanhang också övervägas om anställda vid samhällsviktiga verksamheter under vissa omständigheter bör kunna ansvara för skydd av verksamhetens anläggningar, och om det finns förutsättningar för en ordning med inslag liknande den driftsvärnsorganisation som tidigare fanns vid vissa myndigheter och företag. I denna

del av uppdraget ligger bland annat att överväga om anställda vid sådana verksamheter kan ges befogenhet att verka mot obemannade luftfarkoster, s.k. drönare, på det sätt som Polismyndigheten i dag har befogenhet och förmåga att göra samt bedöma om en sådan befogenhet endast bör gälla vid höjd beredskap eller även i fredstid.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) bedöma förslagens konsekvenser. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, bland annat Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (dir. 2023:116).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering
för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]

- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]
- Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
- Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
- Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]
Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförfordning. [17]
Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]
En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
Att omhänderta barn och unga. [38]
Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
Stärkt pandemiberedskap. [48]
Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]
Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]
En socionomutbildning i tiden. [27]
Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]