

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 februari 1996 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter skall ha vid en väpnad konflikt där Sverige är en part m.m. (dir. 1996:16).

Den 14 mars 1996 förordnade dåvarande chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peterson, generaldirektören Rolf Holmquist att vara särskild utredare.

Till experter förordnades fr.o.m. samma dag chefsjuristen Key Hedström, kriminalkommissarien Nils Hyvönen, departementsrådet Anders Perklev, översten av 1. graden Björn Rosén och försvarsjuristen Magnus Sandbu. Från och med den 1 april 1997 har doktoranden Christer Ahlström varit förordnad som expert i utredningen.

Från och med den 14 mars 1996 var kanslirådet Margareta af Geijerstam förordnad som sekreterare i utredningen. På därom gjord framställning entledigades hon från denna funktion fr.o.m. den 1 oktober 1997. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 januari 1998 hovrättsassessorn Erik Mosesson.

Utredningen har antagit namnet Kombattantutredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123). Till betänkandet är fogat särskilda yttranden av Nils Hyvönen och av Björn Rosén.

Utredningsuppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i september 1998

Rolf Holmquist

Erik Mosesson

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....10

Bakgrunden.....	10
Uppdraget	11
Förslagen	12

Författningsförslag14

1	Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig	14
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	14
3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret	16
4	Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (xxxx:xxxx)	17

1 Folkrätten och tillfällig kombattantstatus25

1.1	Folkrätten vid väpnad konflikt	25
1.2	Väpnade styrkor - kombattanter och icke-kombattanter	26
1.2.1	<i>Väpnade styrkor används för försvaret av en stat</i>	26
1.2.2	<i>I en väpnad styrka finns kombattanter och icke-kombattanter ..</i>	27
1.2.3	<i>Det ställs vissa krav för status av kombattant.....</i>	28
1.2.4	<i>Kombattanter har immunitet mot bestraffning.....</i>	28
1.2.5	<i>En kombattant som faller i fiendens hand har krigsfångestatus.....</i>	29
1.3	Personkategorier vid sidan av de väpnade styrkorna	29
1.4	Civil egendom och militära mål	30
1.5	Distinktionsprincipen	30
1.6	Effekterna av en väpnad konflikt kan drabba även andra än kombattanterna	31
1.7	Byte av folkrättslig status.....	32
1.7.1	<i>I vissa fall kan ett förband eller liknande få nya uppgifter med följd att personer som hör dit byter folkrättslig status</i>	32
1.7.2	<i>Även i andra fall kan det ske byte av folkrättslig status.....</i>	33
1.8	I det svenska totalförsvaret är den civila resp. den militära sektorn mycket integrerade med varandra.....	34
1.8.1	<i>Försvarsmakten skall försvara Sverige mot väpnade angrepp..</i>	34
1.8.2	<i>Det svenska totalförsvaret - långtgående integrering av civilt och militärt</i>	34
1.9	Tillfällig kombattantstatus - utredningsuppdraget	35

1.10	Folkrättskommittén bedömde att folkrätten medger tillfällig kombattantstatus	36
1.11	I andra länder använder man sig inte av tillfällig kombattantstatus	37
1.12	Skäl för och emot användningen av tillfällig kombattantstatus	38
1.12.1	<i>Argument för tillfällig kombattantstatus</i>	38
1.12.2	<i>Argument mot tillfällig kombattantstatus</i>	39
	Formella folkrättsliga argument	39
	Behovet av personer med tillfällig kombattantstatus	40
	Effekterna av tillfällig kombattantstatus	41
1.13	Utredningens slutsatser	42
2	Totalförsvaret åren 1997-2001 och framtida angreppshot mot Sverige.....	44
2.1	Totalförsvarsbeslutet avseende åren 1997-2001	44
2.2	Den säkerhetspolitiska situationen enligt propositionerna inför försvarsbeslutet	44
2.2.1	<i>Förändrad säkerhetspolitisk situation med verkningar för Sverige</i>	44
2.2.2	<i>Utvecklingen av de konventionella stridskrafterna</i>	45
2.2.3	<i>Det svenska totalförsvaret</i>	45
2.2.4	<i>Angreppshot</i>	46
2.3	Bevakning och skydd av skyddsobjekt	47
2.4	Ändringar i försvarsbeslutet	48
2.5	Nya slags hot mot Sverige	49
3	Polisen.....	51
3.1	Utgångspunkter	51
3.2	Polisen i dag	52
3.2.1	<i>Polisens uppgifter i fred m.m.</i>	52
	Polisens organisation	52
	Polislagen och polisförordningen	52
3.2.2	<i>Polisens organisation och uppgifter i krig</i>	53
	Polisens organisation i krig	53
	Beredskapspolisen	54
	Polisens uppgifter under höjd beredskap	54
	Polisens uppgifter vid ockupation och ockupationshot	55
3.3	Folkrättskommittén	55
3.4	Propositionen 1985/86:15 om polisens ställning i krig	56
3.5	Bestämmelser i regeringsformen m.m.	56
3.6	Polisens folkrättsliga ställning i vissa andra länder	57
3.7	Utredningens överväganden	57
3.7.1	<i>Skäl som talar för att polismän har kombattantstatus</i>	58

3.7.2	<i>Skäl som talar mot att polismän har kombattantstatus</i>	61
3.8	Utredningens slutsatser	66
4	Hemvärnet.....	68
4.1	Det svenska hemvärnet i dag.....	68
4.1.1	<i>Hemvärnet består av allmänt hemvärn och driftvärn</i>	68
4.1.2	<i>Beredskapsgrader inom hemvärnet - hög insatsberedskap</i>	69
4.1.3	<i>Närmare om det allmänna hemvärnet</i>	69
4.1.4	<i>Närmare om driftvärnet</i>	70
4.2	Folkrättskommittén.....	71
4.3	Bestämmelser i folkrättsförordningen om kombattantstatus.....	71
4.4	Hemvärn i vissa andra länder	71
4.5	Utredningens överväganden.....	72
4.5.1	<i>Allmänna överväganden om hemvärnet</i>	72
4.5.2	<i>I fråga om hemvärnets personal finns inget behov av begreppet tillfällig kombattantstatus</i>	72
4.5.3	<i>Folkrätten kräver inga förändringar av driftvärnet</i>	73
5	Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter	75
5.1	Inledning.....	75
5.2	Nuvarande förhållanden	75
5.2.1	<i>Några utgångspunkter</i>	75
5.2.2	<i>Skyddsvakters och skyddsområdesvakters befogenheter</i>	77
5.2.3	<i>Bristfällig planering vad gäller skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap</i>	77
5.2.4	<i>Civila skyddsvakter i andra länder</i>	78
5.3	Utredningens överväganden.....	78
5.3.1	<i>Det är tveksamt om de civila skyddsvakterna uppfyller folkrättens krav för kombattantstatus</i>	78
5.3.2	<i>Skyddsvakternas uppgifter motiverar inte kombattantstatus</i>	79
5.3.3	<i>Bör de civila skyddsvakterna ges stridande uppgifter?</i>	80
5.3.4	<i>Civila skyddsområdesvakter</i>	81
5.4	Utredningens slutsatser	81
6	Gränsövervakningen i krig.....	82
6.1	Inledning.....	82
6.2	Nuvarande förhållanden	83
6.2.1	<i>Polisen, tullen och Försvarmakten</i>	83
6.2.2	<i>Kustbevakningen</i>	85
6.3	Utredningens överväganden.....	85
6.3.1	<i>Det är oklart om gränsövervakningsorganisationen uppfyller folkrättens krav</i>	85

6.3.2	<i>Gränsövervakningspersonalens uppgifter - kombattantstatus...</i>	87
6.4	Utredningens slutsatser	88
7	Konsekvenser och övriga frågor	89
7.1	Konsekvenser	89
7.1.1	<i>Offentliga åtaganden.....</i>	89
	Polisen	89
	Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter	90
7.1.2	<i>Konsekvenser i regionalpolitiskt och i jämställdhetspolitiskt hänseende samt för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....</i>	90
	Regionalpolitik.....	90
	Jämställdhetspolitik	91
	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	91
7.2	Framställningar som regeringen har överlämnat till utred- ningen	92
7.2.1	<i>Thorulf Arwidsons framställning</i>	92
7.2.2	<i>Civilpliktsrådets framställning.....</i>	93
8	Den rättsliga regleringen	95
8.1	Inledning.....	95
8.2	Uppdraget	96
8.3	Totalförsvaret och personalen inom detta	96
8.4	Beredskapsförberedelser	97
8.5	Nuvarande reglering om folkrättslig ställning.....	98
8.6	Totalförsvarspersonalen	99
8.6.1	<i>Utgångspunkter</i>	99
8.6.2	<i>Vissa personalkategorier enligt folkrättsförordningen.....</i>	99
	De som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation	100
	Civilförsvarspersonal	101
	Sjukvårdspersonal	102
	Själavårdspersonal.....	104
	Civila åtföljande stridskrafterna	105
	Civil personal.....	105
8.7	Förslagen till reglering	106
8.7.1	<i>Måste föreskrifter om folkrättslig ställning meddelas i lag? ...</i>	106
8.7.2	<i>Vilken reglering behövs i fråga om identitetskort och arm- bindlar?</i>	107
8.7.3	<i>Utredningens författningsförslag i korthet</i>	110
	En ny folkrättsförordning	110
	1943 års lag om polisens ställning under krig upphävs	111
	Ändrade regler för civila skyddsvakter och civila skyddsområdes-	

vakter	111
Författningskommentar	112
Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig	112
Förslag till lag om ändring i brottsbalken	113
Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	114
Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (xxxx:xxxx)	115
Tidpunkten för ikraftträdande m.m.	131
Bilaga 1 Kommittédirektiv	132
Bilaga 2 Utredningsarbetet	142
Bilaga 3 Vissa folkrättsliga aspekter	143
Av Magnus D. Sandbu och Christer Ahlström	
3.1 Inledning	143
3.2 Krigets folkrätt	143
3.2.1 Något om våldsförbudet och självförsvarsrätten	144
3.2.2 Krigets lagar	146
3.3 När är krigets lagar tillämpliga	148
3.4 Närmare om begreppen krig och väpnad konflikt	150
3.5 Gråzonen mellan fred och krig	155
3.6 Krigsskådeplatsen och olika kategorier av aktörer	157
3.7 Den krigförande styrkan	159
3.7.1 Organiserade väpnade styrkor	161
3.7.2 Icke-organiserade väpnade styrkor m.m.	166
3.8 Närmare om kombattantbegreppet och kombattantstatus	168
3.8.1 Stridande medlemmar av väpnade styrkor (kombattanter)	169
3.8.1 Icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna	175
3.9 Tillfällig status och statusväxling	179
3.9.1 Statusväxling på individnivå	181
3.9.2 Statusväxling på förbandsnivå	186
3.10 Något om kombattanter som militära mål	188
3.10.1 Allmänt	188
3.10.2 Förbud mot överflödig skada och onödigt lidande m.m.	188
3.10.3 Distinktions- och proportionalitetsprinciperna	189
3.10.4 Sammanblandning mellan civilt och militärt	191
3.11 Krigsfångar	192
3.11.1 Medlemmar av väpnade styrkor m.fl. är berättigade till krigsfångestatus	192
3.11.2 Något om det skydd som följer av krigsfångestatus	194
3.12 Civila åtföljande stridskrafterna	195
3.13 Civilbefolkningen (Civila)	196
3.14 Ockupation	197

Bilaga 4	Nuläget.....	201
4.1	Polisen	201
4.1.1	<i>Hur polisen är organiserad.....</i>	201
	Polisens organisation i fred, m.m.	201
	Några utgångspunkter	201
	Den centrala polisorganisationen	202
	Polisorganisationen i övrigt	203
	Polisens organisation i krig	203
	Beredskapspoliser kan inkallas bl.a. om landet är i krig.....	204
4.1.2	<i>Polisens uppgifter.....</i>	206
	Polisens uppgifter i fred	206
	Polisens uppgifter vid höjd beredskap	206
	Inledning	206
	Närmare om polisens uppgifter enligt den nuvarande försvarsplaneringen.....	207
	Beredskapspolisens uppgifter	209
	Sammanfattning	210
	Polisens befogenhet att använda våld.....	210
	Allmänt om polisens befogenhet att bruka våld	210
	Användningen av skjutvapen i polistjänsten	212
	Polisens möjlighet att använda våld vid det väpnade försvaret av Sverige.....	212
4.1.3	<i>Polisens försvarsberedskap.....</i>	216
	Polisen kan mobiliseras snabbt	216
	Polisens försvarsutrustning	217
	Polisens försvarsutbildning	217
	Polismäns folkrättsliga ställning enligt folkrättsförordningen, m.m.....	217
4.1.4	<i>Polisens verksamhet vid ockupation och ockupationshot</i>	218
4.1.5	<i>Antalet beredskapspoliser skall öka.....</i>	220
	Rikspolisstyrelsen programplan för åren 1997-2001	220
	Försvarsbeslutet för åren 1997-2001	220
4.2	Hemvärnet	223
4.2.1	<i>Kort om hur hemvärnet är organiserat och dess uppgifter.....</i>	223
4.2.2	<i>Mer om hemvärnets personal.....</i>	224
	Generellt.....	224
	Närmare om avtalspersonalen.....	225
4.2.3	<i>Hemvärnet är snabbt mobiliserat.....</i>	226
4.2.4	<i>Mer om det allmänna hemvärnet</i>	227
4.2.5	<i>Mer om driftvärnet</i>	228
4.2.6	<i>Hemvärnets personals folkrättsliga ställning</i>	231
	Folkrättskommittén förordade att personalen i hemvärnet borde ha	

	tillfällig kombattantstatus	231
	Bestämmelserna i folkrättsförordningen om kombattantstatus.....	231
4.2.7	<i>Hemvärnet skall bli större i framtiden</i>	231
4.2.8	<i>Hemvärn i andra länder</i>	233
4.3	Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter.....	234
4.3.1	<i>Skyddsobjekt m.m.</i>	234
4.3.2	<i>Bestämmelser om skyddsvakter och skyddsområdesvakter</i>	235
	Skyddsvakter och skyddsområdesvakter används för bevakning.....	235
	Militära och civila skyddsvakter resp. skyddsområdesvakter	235
	Skyddsvakternas befogenheter	236
	Rikspolisstyrelsens föreskrifter om skyddsvakter.....	236
	De civila skyddsvakternas utrustning.....	237
	Rikspolisstyrelsen ansvarar för beredskapsplanläggning vad gäller bevakningsföretag	237
	Skyddsvakternas utbildning, tjänstetecken och klädsel	238
	Skyddsvakternas beväpning.....	238
4.3.3	<i>Den faktiska användningen av civila skyddsvakter vid bevakning av strategiska skyddsobjekt - utredningens kartläggning</i>	239
	Länsstyrelserna har lämnat upplysningar om användningen av skyddsvakter	239
	I många fall används skyddsvakter anställda hos bevakningsföretag.....	240
	De civila skyddsvakternas befogenheter, utrustning och utbildning.....	240
	Oklarheter om de civila skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap.....	241
4.3.4	<i>Bestämmelser om skyddsvakternas och skyddsområdesvakternas folkrättsliga ställning m.m.</i>	242
4.4	Tullpersonalen	244
4.4.1	<i>Tullverket</i>	244
4.4.2	<i>Även i krig deltar Tullverket i gränsövervakningen</i>	244
4.4.3	<i>Tullpersonal är gränsövervakningsmän i krig</i>	244
4.5	Gränsövervakningen i krig	245
4.5.1	<i>Gränsövervakning förekommer både i fredstid och vid väpnad</i> <i>konflikt</i>	245
4.5.2	<i>Gränsövervakningen i fred</i>	245
4.5.3	<i>Gränsövervakningen vid väpnad konflikt</i>	245
	Några utgångspunkter.....	245
	I krig och liknande samordnas gränsövervakningen	246
	Gränsövervakningspersonalens befogenheter i krig.....	248
	Åligganden för gränsövervakningspersonalen	250
	Kustbevakningen.....	251
	Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning enligt	

folkrättsförordningen.....	252
Bilaga 5 Tidigare förslag	254
5.1 Folkrättskommitténs slutbetänkande.....	254
5.1.1 <i>Folkrättskommittén tillkallades med anledning av tilläggs-</i> <i>protokollen</i>	254
5.1.2 <i>Begreppet tillfällig kombattantstatus</i>	254
5.1.3 <i>Folkrättskommitténs synpunkter angående folkrättslig status</i> <i>för olika personalkategorier inom totalförsvaret.....</i>	256
5.1.4 <i>Totalförsvarets folkrättsråd; totalförsvarets folkrättsförord-</i> <i>ning</i>	257
Totalförsvarets folkrättsråd	257
Totalförsvarets folkrättsförordning	258
5.2 Regeringens proposition 1985/86:15 om polisens ställning i krig.....	259
5.2.1 <i>Inledning.....</i>	259
5.2.2. <i>Sammanfattning av innehållet i propositionen</i>	259
Bakgrunden enligt propositionen	259
Polisens medverkan i kuppförsvaret m.m.....	260
Polisens uppgifter sedan mobilisering har skett.....	261
Lagförslag i propositionen	261
5.2.3 <i>Riksdagsbehandlingen av propositionen.....</i>	262
Inledning.....	262
Justitieutskottets synpunkter	262
Riksdagens beslut	263
Bilaga 6 Hur man gör i utlandet.....	264
6.1 Inhämtande av uppgifter om de lösningar som har valts i vissa andra länder	264
6.2 Utredningens frågor om vissa gruppers i andra länder upp- gifter i samband med väpnad konflikt m.m.....	265
6.3 Sammanfattning av svar som utredningen har erhållit om för- hållandena i utlandet.....	268
Danmark	268
Polisen	268
Hemvärnet	268
Civila skyddsvakter	269
Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.....	269
Tillämpligheten av krigets lagar.....	269
Finland.....	270

Polisen	270
Mobilisering	270
Väpnad konflikt	270
Ockupation	271
Hemvärnet	271
Civila skyddsvakter; hemförlovning av kombattanter	271
Tillämpligheten av krigets lagar	271
Schweiz	272
Polisen	272
Mobilisering och väpnad konflikt	272
Ockupation	272
Hemvärnet m.m.	272
Civila skyddsvakter m.m.	273
Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.	273
Tillämpligheten av krigets lagar	274
Tyskland	274
Polisen	274
Mobilisering	274
Väpnad konflikt	275
Ockupation	275
Civila skyddsvakter	276
Tillfällig hemförlovning av kombattanter, m.m.	276
Tillämpligheten av krigets lagar	276
Österrike	277
Särskilt yttrande av Nils Hyvönen	278
Allmänt	278
Polisen	278
Särskilt yttrande av Björn Rosén	280
Allmänt	280
Polisen	281
Gränsövervakningen i krig m.m.	282

Sammanfattning

Bakgrunden

I folkrätten ("krigets lagar" eller, som det uttrycks i svensk författningstext, "den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter") finns regler om förande av krig liksom regler som i olika hänseenden skall ge skydd åt krigets offer. En grundläggande princip är att civilbefolkningen skall skyddas mot de direkta verkningarna av krig och andra väpnade konflikter genom att det i krigföringen skall göras åtskillnad mellan å ena sidan militära mål och å andra sidan civilbefolkningen och civil egendom; anfall får riktas endast mot militära mål.

I den internationella humanitära rätten skiljs mellan olika personkategorier. Två huvudgrupper är *medlemmar av väpnade styrkor* och *civila* (civilbefolkningen). Medlemmar av väpnade styrkor indelas 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 skall hållas ansvariga – straffas – med anledning av att de har använt våld i konflikten. Som illegal krigsdeltagare betraktas däremot en civil som bryter mot regeln att civila inte får direkt delta i fientligheterna, och vederbörande kan härför bli ställd till ansvar i en rättslig process.

I det svenska totalförsvaret förekommer att grupper växlar mellan uppgifter av militär och civil natur. Detta gäller bl.a. polisen, som i krig skall dels fortsätta sina civila sysslor, dels delta i det väpnade försvaret av vårt land.

Det förekommer alltså att, om Sverige blir part i en väpnad konflikt, vissa grupper skall växla mellan uppgifter som enligt folkrätten för-

utsätter kombattantstatus, å ena sidan, och uppgifter där sådan status inte krävs, å andra sidan. Folkrättskommittén berörde i sitt slutbetänkande Folkrätten i krig (SOU 1984:56) frågan om den folkrättsliga ställningen som kombattant måste vara permanent eller om den i vissa fall kan vara temporär (tillfällig). Kommitténs bedömning var att det inte kunde anses föreligga något folkrättsligt hinder mot att använda begreppet temporär kombattant resp. temporär kombattantstatus för personer som inte ingår i reguljära väpnade styrkor under förutsättning att detta kan motiveras av vederbörandes växling mellan militär och civil verksamhet. De grupper för vilka tillfällig kombattantstatus kunde vara aktuell var enligt kommittén personer inom hemvärnet, motståndsrörelse och polisen samt skyddsvakter.

Mot bakgrund av Folkrättskommitténs slutbetänkande utfärdades år 1990 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Denna gäller för myndigheter under regeringen och innehåller föreskrifter för ledningen och tillämpningen för svensk del av vissa frågor med utgångspunkt i den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. I förordningen anges bl.a. de grupper vilkas medlemmar skall anses ha folkrättslig ställning av kombattanter. Till dem hör *dels* polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar, *dels* de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar, *dels* skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordnats enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., *dels* den personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m., *dels* medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen. Termerna "tillfällig kombattant" och "tillfällig kombattantstatus" har inte kommit till uttryck vare sig i totalförsvarets folkrättsförordning eller i någon annan svensk författningstext.

Uppdraget

Begreppet tillfällig kombattant har enligt direktiven till utredningen getts en central plats i den modell som Sverige har valt för planeringen av sitt väpnade försvar. Eftersom begreppet är folkrättsligt tveksamt och har mötts av kritik och det således finns tecken på att det råder en diskrepans mellan det svenska nationella regelverket, å ena sidan, och de folkrättsliga effekterna av dess tillämpning, å andra sidan, har utredningen getts i uppgift sammanfattningsvis att reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter skall ha vid en väpnad konflikt, att ur folk-

rättslig synvinkel jämföra gruppernas uppgifter och ställning med motsvarande grupper utomlands, att med avseende på polisen och vissa civila skyddsvakter utreda innebörden och konsekvenserna av att krigets folkrätt är tillämplig först i väpnad konflikt och även föreslå hur beslut om reglernas tillämpning skall fattas och tillkännages, att undersöka om folkrättens krav innebär att gruppernas uppgifter under väpnad konflikt bör ändras samt att föreslå en rättslig reglering vad avser uppgifter och folkrättslig ställning för olika kategorier av personal med uppgifter inom totalförsvaret vid ett väpnat angrepp på Sverige.

Enligt direktiven skall de förslag som utredningen lämnar vara folkrättsenliga, konsekventa och trovärdiga. Strävan skall vara att undvika att grupper och personer som ingår i dessa har en folkrättslig ställning som växlar beroende på de uppgifter som fullgörs vid olika tidpunkter.

Förslagen

Utredningen har efter en analys av begreppet tillfällig kombattantstatus kommit fram till att detta i princip inte kan anses vara förenligt med folkrätten. Ett system enligt vilket personer växlar fram och åter mellan kombattantstatus och civil status skapar enligt utredningens mening trovärdighetsproblem ur folkrättslig synvinkel och bör undvikas. Med den utgångspunkten och mot bakgrund av den nuvarande ordningen i vårt land och i vissa andra länder har utredningen tagit ställning till frågan om polisens, hemvärnets samt civila skyddsvakters och civila skyddsområdesvaktens resp. uppgifter i händelse av väpnad konflikt bör förändras. Utredningen har också berört den samordnade gränsövervakning som skall äga rum bl.a. i krig. Utredningens synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

I händelse av väpnad konflikt skall enligt nuvarande system *polisen* såväl fortsätta sin civila verksamhet som delta i det direkta väpnade försvaret av landet. Av folkrättsliga och andra skäl är detta inte en lämplig ordning. Polisen bör i stället ha enbart civila funktioner också när landet är part i en väpnad konflikt. Utredningen föreslår följaktligen att polismän inte längre skall räknas upp bland dem som anses som kombattanter och att 1943 års lag om polisens ställning under krig skall upphävas samt att polismän inte skall vara underkastade krigsmannaansvar eller disciplinansvar enligt bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken resp. i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen). Ett genomförande av utredningens förslag hindrar inte att polisen även fortsättningsvis kan fylla viktiga försvarsuppgifter också i anslutning

till och under en väpnad konflikt, t.ex. när det gäller att förebygga och utreda brott riktade mot landets säkerhet eller försvar.

Hemvärnet av i dag består av dels allmänt hemvärn, dels driftvärn. Utredningen har funnit att begreppet tillfällig kombattantstatus över huvud taget inte är tillämpligt inom hemvärnet, sådant detta numera är organiserat (jfr i det föregående om Folkrättskommitténs slutbetänkande). Vidare har utredningen kommit fram till att det – från de synpunkter som utredningen har att beakta – inte finns skäl att föreslå förändringar avseende hemvärnet.

Enligt utredningen är det tvivelaktigt om *civila skyddsvakter* och *civila skyddsområdesvakter* kan anses tillhöra en ”väpnad styrka” i folkrättslig mening. Denna synpunkt och andra har lett utredningen till ståndpunkten att dessa vakter inte bör ha någon stridande funktion i det väpnade försvaret av landet. De bör alltså inte anses som kombattanter. Inte heller bör de fortsättningsvis omfattas av krigsmannaansvar enligt brottsbalken eller disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen.

Det är utredningens bedömning att folkrättens regler torde vara svåra att förena med det sätt på vilket *den samordnade gränsövervakningen* i krig är ordnad nu. Frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och därav följande folkrättsliga status kan emellertid enligt utredningens mening inte analyseras på ett tillfredsställande sätt utan att gränsövervakningen i dess helhet genomlyses. Utredningen förordar att en sådan översyn äger rum och att det i varje fall tills vidare, intill dess att en sådan översyn eventuellt har genomförts, inte görs någon ändring av bestämmelsen om att kombattantstatus tillkommer de tulltjänstemän som är uttagna för tjänstgöring i den samordnade gränsövervakningen i krig m.m.

I sammandrag består utredningens *författningsförslag* i följande.

1943 års lag om polisens ställning under krig upphävs. 21 kap. 3 § brottsbalken och 2 § disciplinansvarslagen ändras så, att polismän, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte längre är underkastade krigsmäns ansvar enligt 21 kap. brottsbalken resp. disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen. Det föreslås att totalförsvarets folkrättsförordning ersätts av en ny förordning i ämnet. Vissa bestämmelser i den föreslagna förordningen skiljer sig i sak från vad som följer av den nu gällande förordningen.

Den nya regleringen bör träda i kraft den 1 januari 2001.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig

Härigenom föreskrivs att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig skall upphöra att gälla vid utgången av år 2000.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***21 kap. Om brott av krigsmän****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 och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,

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.

Krigsmän är dessutom

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

2. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

¹ Senaste lydelse 1990:218.

3 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. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inledande bestämmelser

2 §

Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver vad 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 och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,*

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

5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Är Sverige i krig, gäller lagen även för

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

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

3. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

4 Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (xxxx:xxxx)

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter för svensk del med anledning av vissa förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter.

I föreskrifterna anges vilken folkrättslig ställning som skall anses tillkomma vissa personalkategorier inom totalförsvaret. I föreskrifterna åläggs också myndigheter under regeringen att vidta förberedelser, m.m.

Folkrättslig ställning

Kombattanter

2 § Kombattanter är de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation samt de som tjänstgör i Försvarsmaktens grundorganisation när de tas i anspråk för stridsuppgifter, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller sjuksköterskorna enligt 8 § respektive 11 §.

3 § Utöver vad som föreskrivs i 2 § är följande kombattanter.

1. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
2. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

4 § De som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten är kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under an-

svarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig militär utrustning är dock kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats tjänstevapen.

5 § Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 2–4 §§ om kombattanter.

Civilförsvarspersonal

6 § Civilförsvarspersonal är de som tjänstgör i räddningskåren eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 §.

Civilförsvarspersonal är även annan personal som på anmodan av räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

7 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 6 § om civilförsvarspersonal.

Sjukvårdspersonal

8 § Sjukvårdspersonal är civil eller militär personal som uteslutande används vid uppsökande, omhändertagande och transport av sjuka och skadade eller för att förebygga sjukdomar samt personal som uteslutande används för militära eller civila sjukvårdsenheters administration.

Sjukvårdspersonal är vidare militär personal som särskilt utbildats att vid behov tjänstgöra som sjukvårdare eller sjukbärare under tid när de utövar denna tjänst.

9 § Militär personal som anges i 8 § får bära endast personlig lätt bevapning.

10 § Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonal får meddelas av

1. Försvarsmakten för den militära sjukvårdspersonalen,
2. Socialstyrelsen för övrig sjukvårdspersonal.

Själavårdspersonal

11 § Själavårdspersonal är fältpräster samt andra präster, om de i denna egenskap är knutna till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården.

Själavårdspersonal som är krigsplacerad inom Försvarsmakten får bära endast personlig lätt beväpning enligt Försvarsmaktens föreskrifter.

Civila åtföljande stridskrafterna

12 § Civila åtföljande stridskrafterna är de som, utan att de tjänstgör vid ett militärt förband och utan att de har stridsuppgifter, utför arbete åt förbandet enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten.

13 § Försvarsmakten får efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 12 § om civila åtföljande stridskrafterna.

Civila

14 § De som inte hänförs till någon av de kategorier som anges i 2, 3, 6, 8, 11 eller 12 § är civila.

Folkrättslig ställning under permission och tjänstledighet

15 § Permission och tjänstledighet under kortare tid påverkar inte den folkrättsliga ställningen.

Identitetskort m.m.

16 § Försvarsmakten samt de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att den personal som anges i 2, 3, 6, 8 och 11 §§ vid tjänstgöring under den tid när den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall kunna vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

Försvarsmakten och de övriga myndigheter som nämns i första stycket skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att sjukvårdspersonal och sjukevårdspersonal skall kunna förses med armbindel med rödakorstecknet och civilförsvarspersonal skall kunna förses med armbindel med det internationella kännetecknet för civilförsvar.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna förberedelserna inom det civila försvaret.

Försvarsmakten skall efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att den personal som anges i 12 § skall kunna förses med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

17 § Socialstyrelsen skall efter samråd med Statens invandrarverk och Svenska röda korset under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att identifiering skall kunna ske av barn som evakueras från eller tas emot i Sverige enligt artikel 78 i första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i första stycket.

Krigsfångenskap m.m.

18 § Av artikel 17 i den tredje Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer följer att den som kommer i fiendens våld som krigsfånge är skyldig att på tillfrågan uppge sin tjänstegrad samt sitt registreringsnummer, fullständiga namn och födelsedatum och att denne inte behöver lämna några andra uppgifter. I sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om förbud att röja uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret.

Försvarsmakten får meddela bestämmelser om behandling av krigsfångar som är i Sveriges våld.

Utbildning

19 § Försvarsmakten och de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna utbildningen inom det civila försvaret.

Utmärkning m.m.

20 § Försvarsmakten skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut Försvarsmaktens sjukvårdsenheter och sjukvårdstransportmedel med rödakorstecken. Ytterligare föreskrifter om utmärkningen får meddelas av Försvarsmakten.

Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter under fredstid vidta förberedelser för att sjuktransportflygplan och sjuktransporthelikoptrar skall kunna avge sådana särskilda signaler som anges i annex I till första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

21 § Statens räddningsverk skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådana anläggningar som under höjd beredskap skall användas för befolkningsskydd och räddningstjänst med det internationella kännetecknet för civilförsvaret.

Förrådsbyggnader, skyddsrum och den materiel som räddningskåren skall använda under höjd beredskap får utmärkas redan i fred.

Statens räddningsverk får efter hörande av Försvarsmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter hörande av respektive militärbefälhavare vid Försvarsmakten.

22 § Socialstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut civila sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel med rödakorstecken. Utmärkningen får göras redan i fredstid.

Socialstyrelsen får efter samråd med Försvarsmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter samråd med respektive militärbefälhavare vid Försvarsmakten.

23 § Affärsverket Svenska kraftnät skall se till att kärnkraftverkens reaktorbyggnader märks ut med det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter.

24 § Riksantikvarieämbetet skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som tillförsäkras särskilt skydd enligt artikel 8 i Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll. Utmärkningen får göras redan i fred.

Länsstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som avses i artikel 17.2 a i den i första stycket nämnda konventionen. Riksantikvarieämbetet skall efter samråd med Försvarsmakten meddela de föreskrifter som behövs för hur uppgiften skall utföras.

25 § På allmänna kartor får rödakorstecknet användas för att märka ut sjukvårdsenheter och det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter för att märka ut kärnkraftverk enligt Lantmäteriverkets föreskrifter.

Folkrättsliga rådgivare m.fl.

26 § I Försvarsmaktens krigsorganisation skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarsmakten beslutar. Dessa skall vara placerade i högre staber och ha till uppgift att ge militära chefer råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i stabernas planläggning.

En sådan folkrättslig rådgivare får den tjänstegrad som Försvarsmakten beslutar.

27 § I Försvarsmaktens fredsorganisation skall det i Försvarsmaktens högkvarter finnas befattningshavare med folkrättslig kompetens. I För-

svarsverkens fredsorganisation i övrigt skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarsmakten beslutar. Dessa befattningshavare skall medverka i utbildningen av Försvarsmaktens personal om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas och i övrigt ge respektive chef råd i folkrättsliga frågor.

28 § Försvarsmakten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 26 och 27 §§ om folkrättsliga rådgivare och befattningshavare med folkrättslig kompetens i Försvarsmakten.

29 § I civilbefälhavarens krigsorganisation skall det finnas två befattningar för folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge civilbefälhavaren råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i civilbefälhavarens planläggning och utbildningsverksamhet.

30 § I länsstyrelsens krigsorganisation skall det finnas två folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge länsledningen samt kommunerna inom länet råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i länsstyrelsens planläggning och utbildningsverksamhet.

31 § Överstyrelsen för civil beredskap får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 29 och 30 §§ om folkrättsliga rådgivare.

32 § De folkrättsliga rådgivarna och befattningshavarna med folkrättslig kompetens skall vara jurister.

Rapportering

33 § Överträdelser av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter skall rapporteras till regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2001, då totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) upphör att gälla.

1 Folkrätten och tillfällig kombattantstatus

Utredningens förslag: I princip torde tillfällig kombattantstatus inte vara förenlig med folkrätten. Ett system enligt vilket personer växlar fram och åter mellan kombattantstatus och civil status skapar trovärdighetsproblem från folkrättslig synpunkt och bör undvikas.

1.1 Folkrätten vid väpnad konflikt

Folkrätten förbjuder i princip staterna att hota om eller göra bruk av våld sinsemellan, men inskränker inte en stats rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (artiklarna 2.4 och 51 i Förenta nationernas stadga).

Folkrättens regler om förande av krig och andra väpnade konflikter finns i *krigets lagar*, närmare bestämt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. Reglerna bygger i likhet med övrig folkrätt på sedvanerätt och på mellanfolkliga överenskommelser (traktater, konventioner). De gäller både för den som försvarar sig mot ett väpnat angrepp och för andra som deltar i en väpnad konflikt.

Krigets lagar omfattar dels regler om själva krigföringen innebärande bl.a. förbud mot vissa särskilt inhumana vapen och stridsmetoder, dels andra regler som i olika hänseenden skall ge skydd åt krigets offer. Bestämmelser finns bl.a. i de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer (I, II, III resp. IV Genèvekonventionen) och i det första tilläggsprotokollet av den 8 juni 1977 till dessa konventioner (tilläggsprotokoll I). Sverige är bundet av såväl dessa som andra centrala konventioner på området.

De folkrättsliga regler om väpnad konflikt som utredningen berör i det följande är tillämpliga även under ockupation såvida inte annat framgår av texten.

Enligt huvudregeln är det regeringen som under konstitutionellt ansvar tar ställning till om Sverige befinner sig i väpnad konflikt (krig)

till följd av ett väpnat angrepp mot landet. En förklaring att Sverige är i krig får regeringen inte ge utan riksdagens godkännande, utom vid ett sådant angrepp (10 kap. 9 § regeringsformen). Fastställande av att landet är i väpnad konflikt sker alltså på högsta politiska nivå.

Är landet i krig och kan förbindelse med regeringen inte upprätthållas, får civilbefälhavaren besluta att beredskapslarm skall ges. Är landet i krig och kan förbindelse inte upprätthållas med vare sig regeringen eller civilbefälhavaren, får länsstyrelsen besluta att beredskapslarm skall ges (4 och 5 §§ beredskapsförordningen, 1993:242).

När det sålunda har getts till känna att landet är i krig bör folkrättens regler om väpnad konflikt tillämpas. Om något sådant tillkännagivande inte gjorts, bör de folkrättsliga reglerna likväl tillämpas när utländsk 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 (jfr 9 och 13 §§ förordningen [1982:756] om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. [IKFN-förordningen]). Givetvis är det den politiska ledningens bedömning av frågan om Sverige är part i en väpnad konflikt som är styrande ytterst. Om t.ex. utländsk trupp överskrider vår territorialgräns och man från Försvarsmaktens sida bedömer att omständigheterna är sådana att landet är i krig men regeringen gör en annan bedömning, skall krigets lagar inte tillämpas.

1.2 Väpnade styrkor – kombattanter och icke-kombattanter

1.2.1 Väpnade styrkor används för försvaret av en stat

En stat kan inrätta en eller flera *väpnade styrkor* för sitt väpnade försvar. Dessa styrkor består enligt artikel 43 i tilläggsprotokoll I av ”alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter” som uppfyller vissa krav (i det följande använder utredningen uttrycket ”väpnad styrka” eller liknande som beteckning på sådana organiserade väpnade styrkor, grupper eller enheter).

Enligt folkrätten krävs att den väpnade styrkan står under befäl av någon som inför den politiska ledningen ansvarar för sina underlydan-

des uppförande och att styrkan är underkastad ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att krigets lagar iakttas.

Om en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor införlivas med en stats väpnade styrkor skall staten underrätta ”övriga parter i konflikten” härom. I och för sig torde sådan underrättelse kunna lämnas redan i fredstid.

1.2.2 I en väpnad styrka finns kombattanter och icke-kombattanter

Av artikel 3 i det s.k. lantkrigsreglementet, som utgör bilaga till IV Haagkonventionen av den 18 oktober 1907 angående lagar och bruk i lantkrig, framgår att de krigförande parternas styrkor kan bestå av ”stridande och icke stridande” och att dessa grupper har rätt till behandling som krigsfånge, om de tillfångatas av fienden.

I bl.a. terminologiskt hänseende har det skett ändringar genom de konventioner som tillkommit efter år 1907. Av tilläggsprotokoll I följer att den som är medlem av en väpnad styrka är *kombattant* – har kombattantstatus – och som sådan har en *folkrättslig befogenhet att ”direkt delta i fientligheterna”*. Sjukvårdspersonal och själavårdspersonal i styrkan har dock inte kombattantstatus. Sjukvårdspersonalen och själavårdspersonalen är i stället s.k. *icke-kombattanter*, och enligt folkrätten får de inte direkt delta i fientligheterna.

Krigets lagar ställer som antytts upp vissa ramar för olika personkategorier, t.ex. om vem som är kombattant. Inom dessa ramar har en stat relativt stor frihet med avseende på hur den organiserar sina väpnade styrkor. Traditionellt har staten genom sin försvarsplanering och på andra sätt kunnat bestämma vilka personer som skall hänföras till kategorin kombattanter resp. till andra kategorier. Genom tillkomsten av tilläggsprotokoll I har det dock införts vissa ändringar vad gäller villkoren för kombattantstatus.

Status av kombattant tillkommer, utöver medlemmarna av en stats väpnade styrkor, bl.a. den som är medlem av den *organiserade motståndsrörelsen*. Frågor angående motståndsrörelsen ligger dock utanför det uppdrag som har lämnats till utredningen.

Kombattantstatus inträder först *när en väpnad konflikt föreligger*, dvs. har inletts, och består i princip endast så länge konflikten pågår.

1.2.3 Det ställs vissa krav för status av kombattant

De folkrättsliga kraven för status av kombattant anges i artikel 1 i lantkrigsreglementet och i artiklarna 43 och 44 i tilläggsprotokoll I, jfr artikel 4 i III Genèvekonventionen. Härvidlag innebär bestämmelserna i tilläggsprotokoll I en förändring i första hand vad gäller dem som är medlemmar av motståndsrörelser och liknande (se artikel 44.3 i protokollet, jfr artikel 1.4).

Som nyss berörts föreskriver folkrätten att en kombattant skall vara medlem av en väpnad styrka. Kombattanten är skyldig att iaktta krigets lagar. Men även om han inte följer krigets lagar kvarstår hans status av kombattant, förutsatt att han skiljer sig från civilbefolkningen vid deltagande i eller förberedelse till ett anfall (här och i det följande används "han" eller motsvarande såsom syftande på en person oavsett om det är en kvinna eller en man).

I vissa situationer kan kombattantstatus kvarstå trots att kombattanten inte skiljer sig från civilbefolkningen när han deltar i ett anfall eller i en militär operation som förberedelse till ett anfall. Kombattantstatus kan nämligen, givet även vissa andra förutsättningar, kvarstå i de fall där en beväpnad kombattant "till följd av fientligheternas art" inte kan skilja sig från civilbefolkningen, se artikel 44.3 i tilläggsprotokoll I. Bestämmelsen är införd med beaktande av förhållandena vid gerillakrigföring och liknande. I sammanhanget bör noteras att artikel 44.7 i tilläggsprotokoll I föreskriver att artikeln inte syftar till att ändra "staternas allmänt erkända sedvana rörande bärande av uniform inom reguljära, uniformerade och beväpnade enheter" som hör till en part i konflikten.

Beväpning som sådan är inte ett kriterium för kombattantstatus.

1.2.4 Kombattanter har immunitet mot bestraffning

En konsekvens av att folkrätten medger att en kombattant direkt deltar i fientligheterna är att han inte får bestraffas för att han har använt våld i den väpnade konflikten. Han åtnjuter s.k. *immunitet* härvidlag. Undantag gäller dock för fall där kombattanten har överträtt vissa ramar som folkrätten ställer upp i fråga om krigföringen m.m., nämligen vid "svåra överträdelser" härav. Kombattanten åtnjuter alltså inte immunitet beträffande sådana överträdelser. Även överordnad till den som har gjort sig skyldig till överträdelse av krigets lagar kan hållas ansvarig för sin underlåtenhet att förhindra överträdelsen (se artikel 86.2 i tilläggsprotokoll I; jfr bestämmelsen i 22 kap. 6 § brottsbalken om folkrättsbrott).

1.2.5 En kombattant som faller i fiendens hand har krigsfångestatus

En kombattant som faller i fiendens våld har *krigsfångestatus* och kan av denne bli internerad och därigenom försättas ur stridbart skick i enlighet med bestämmelser i III Genèvekonventionen och i tilläggsprotokoll I, men som angetts nyss skall han i princip inte hållas ansvarig med anledning av att han har deltagit i strid.

En medlem av en parts i konflikten väpnade styrkor som faller i motpartens våld när han ägnar sig åt *spionage* har emellertid inte rätt till krigsfångestatus (artikel 46.1 i tilläggsprotokoll I). Inte heller *lego-soldater* är berättigade till krigsfångestatus (artikel 47.1 i protokollet).

Även vissa andra än kombattanter har krigsfångestatus eller rätt till behandling som krigsfånge.

1.3 Personkategorier vid sidan av de väpnade styrkorna

Vid sidan av medlemmarna av de väpnade styrkorna – dels kombattanterna, dels icke-kombattanterna (sjukvårdspersonal och själavårdspersonal) – finns personer som är *civila*. Alla civila personer utgör *civilbefolkningen*.

I likhet med icke-kombattanterna i de väpnade styrkorna *saknar den som är civil folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna*. En civil som bryter häremot kan straffas för detta.

Utöver det allmänna skydd som enligt krigets lagar gäller för civilbefolkningen och envar civil finns *särskilda bestämmelser för vissa grupper av civila*. Sådana bestämmelser förekommer för civila åtföljande stridskrafterna såsom civila medlemmar av besättningen på ett militärt luftfartyg, krigskorrespondenter samt personal som svarar för underhåll liksom för personal i civilförsvarsorganisationer, civil sjukvårdspersonal, kvinnor och barn m.fl. grupper.

Folkrätten medger i undantagsfall att den som inte är medlem av en väpnad styrka direkt deltar i fientligheterna: sådan befogenhet tillkommer befolkningen på ett icke besatt område som vid fiendens annalkande självmant griper till vapen för att göra motstånd mot de inryckande trupperna utan att ha haft tid att bilda regelrätta militära förband (s.k. *folkuppbåd*, se artikel 2 i lantkrigsreglementet; jfr artikel 4 A 6 i III Genèvekonventionen om att medlem av folkuppbåd har krigsfångestatus för den händelse han faller i fiendens våld).

1.4 Civil egendom och militära mål

Krigets lagar skiljer mellan ”civil egendom” och ”militära mål”. *Civil egendom* är definierat genom en negativ bestämning: all egendom som inte utgör militärt mål är civil egendom (artikel 52.1 i tilläggsprotokoll I). *Militära mål* skall, vad egendom beträffar, uteslutande omfatta 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” (artikel 52.2 i tilläggsprotokoll I). Det finns en presumptionsregel i fråga om egendom som normalt används för civila ändamål: vid tvekan huruvida sådan egendom kan bli utnyttjad i syfte att effektivt bidra till militär verksamhet skall förutsättas att så inte blir fallet (artikel 52.3 i protokollet).

Frågan huruvida viss egendom är ett militärt mål eller civil egendom besvaras således med hänsyn bl.a. till var egendomen är belägen och vad den används till. Det är förhållandena vid varje given tidpunkt som är bestämmande för klassificeringen. Viss egendom kan alltså vid en tidpunkt vara ett militärt mål medan den vid en annan tidpunkt skall anses vara civil egendom. När – för att ta bara ett av ett stort antal tänkbara exempel – en bro används av militära förband som omgrupperas torde den vara ett militärt mål, men detta betyder inte nödvändigtvis att den i alla andra sammanhang är ett sådant mål. Som kommer att framgå i det följande innebär den folkrättsliga skiljelinjen mellan militära mål och civil egendom särskilda komplikationer för Sveriges del, eftersom den civila och militära sektorn är mycket integrerade med varandra inom vårt totalförsvar.

I tydlighetens intresse bör tilläggas att inte bara egendom utan även människor kan utgöra militärt mål i folkrättslig bemärkelse.

1.5 Distinktionsprincipen

En av grundreglerna i tilläggsprotokoll I föreskriver att de stridande parterna är skyldiga att alltid göra åtskillnad mellan civilbefolkningen och kombattanter samt mellan civil egendom och militära mål och att parterna följaktligen skall rikta sina operationer enbart mot militära mål (artikel 48).

Denna s.k. *distinktionsprincip* framträder även i andra regler, bl.a. följande.

Civilbefolkningen och civila skall enligt artikel 51.1 i tilläggsprotokoll I åtnjuta allmänt skydd mot faror i samband med militära operatio-

ner. Anfall som inte riktas mot ett bestämt militärt mål och andra s.k. urskillningslösa anfall är förbjudna. Som urskillningslösa skall enligt tilläggsprotokollet anses bl.a. anfall som kan förväntas förorsaka oavsiktliga förluster av människoliv inom civilbefolkningen, skador på civila, skador på civil egendom eller en kombination därav, vilka kan anses som överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta militära fördel som kan förväntas (artiklarna 51.4 och 51.5 i tilläggsprotokoll I). Det är inte tillåtet att använda civilbefolknings eller civilas närvaro eller förflyttningar för att skydda vissa punkter eller områden från militära operationer, särskilt vid försök att skydda militära mål från anfall eller att skydda, främja eller hindra militära operationer (artikel 51.7 första meningen i tilläggsprotokoll I, se även andra meningen).

Enligt tilläggsprotokollet skall vissa försiktighetsåtgärder och försiktighetsmått vidtas för att skydda civilbefolkningen, civila och civil egendom. Det föreskrivs bl.a. att parterna skall i möjligaste mån undvika att förlägga militära mål till platser belägna inom eller i närheten av tätbefolkade områden (artiklarna 57 och 58). Det finns även skyddsregler vad avser kärnkraftverk m.m.

Från bestämmelsen att civila inte får utsättas för anfall finns ett undantag: en *civil som direkt deltar i fientligheterna åtnjuter för den tiden inte det skydd som civila eljest har* (artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I).

1.6 Effekterna av en väpnad konflikt kan drabba även andra än kombattanterna

Skyddsreglerna i krigets lagar innebär inte att folkrätten skyddar icke-kombattanterna eller civilbefolkningen och deras egendom mot alla *effekter* av militära operationer. Bland annat kan ett folkrättsenligt anfall mot ett militärt mål direkt eller indirekt drabba sådana grupper och deras egendom. Exempelvis kan civila som befinner sig i närheten av militär trupp bli skadade eller dödade i samband med ett anfall mot truppen. Det bör framhållas att egendom som måhända inte brukar uppfattas som "militär" kan utgöra ett militärt mål och således får anfallas. Det kan handla t.ex. om vägar, järnvägslinjer, anläggningar för energiförsörjning eller sambandscentraler som kan nyttjas för såväl civila som militära ändamål. Av lätt insedda skäl påverkas civilbefolkningen ofta mer eller mindre direkt av anfall mot sådana typer av mål.

1.7 Byte av folkrättslig status

1.7.1 I vissa fall kan ett förband eller liknande få nya uppgifter med följd att personer som hör dit byter folkrättslig status

Av bestämmelserna i tilläggsprotokoll I framgår att det i vissa fall är folkrättsligt medgivet att förband eller enheter byter folkrättslig status.

Ett av dessa fall har nämnts i det föregående, nämligen att *en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor införlivas med en stridande parts väpnade styrkor* (artikel 43.3 i tilläggsprotokoll I). Parten skall underrätta övriga parter i konflikten om att den halvmilitära organisationen etc. inlemmas i de väpnade styrkorna. Medlemmarna av den införlivade organisationen eller motsvarande blir kombattanter.

Bestämmelsen i artikel 43.3 i protokollet anger inte att det är tillåtet att senare låta gruppen "utträda" ur de väpnade styrkorna och på så sätt åter förändra medlemmarnas av gruppen folkrättsliga status (dvs. en återgång från kombattantstatus till civil status).

Ett annat exempel på när byte av folkrättslig status medges är följande. Artikel 67 i tilläggsprotokoll I föreskriver att *medlemmar av de väpnade styrkorna och militära förband avdelade för civilförsvarsorganisationer* skall respekteras och skyddas, om vissa förutsättningar är för handen. Bland dessa förutsättningar märks följande. Personalen måste vara permanent avdelad för ändamålet och uteslutande ägna sig åt fullgörandet av någondera eller några av vissa humanitära uppgifter, som räknas upp i artikel 61 i tilläggsprotokollet. Personalen som avdelats i detta syfte får inte fullgöra "andra militära uppgifter under konflikten". Personalen får inte direkt delta i fientligheterna och inte vid sidan om sina civilförsvarsuppgifter utföra eller användas för att utföra handlingar som är skadliga för motparten. Artikel 67 innebär alltså att medlemmar av väpnade styrkor och militära förband kan avdelas för civilförsvarsorganisationer och därigenom växla från kombattantstatus till civil status (eller, om det är fråga om sjukvårdspersonal eller självårdspersonal, från icke-kombattantstatus till civil status). Eftersom dessa personer inte får fullgöra "andra militära uppgifter under konflikten", är det inte tillåtet för dem att under *den* konflikten återgå till stridsuppgifter och kombattantstatus. Bestämmelserna i artikel 67 medger alltså att medlemmarna av en grupp växlar folkrättslig

status vid *ett* tillfälle under konflikten, från status av kombattant eller icke-kombattant till status av civil.

I tydlighetens intresse bör inskjutas att den omständigheten, att det är möjligt att avdela medlemmar av väpnade styrkor etc. enligt bestämmelserna i artikel 67 i tilläggsprotokoll I, inte hindrar att kombattanter och icke-kombattanter används t.ex. för att röja upp i en stad efter ett flygangrepp, dvs. för "civila" uppgifter, utan att för den skull artikel 67 behöver tillämpas. När artikel 67 inte tillämpas sker det inte något byte av folkrättslig status för medlemmarna av styrkan; de förblir kombattanter resp. icke-kombattanter och är folkrättsligt oförhindrade att utöva stridande uppgifter osv.

De andra fall där bestämmelserna i tilläggsprotokoll I medger att förband och enheter växlar status är sådana där växlingen motiveras av strikt humanitära skäl. Som exempel kan nämnas att artikel 8 e i protokollet anger att sjukvårdsenheter kan vara tillfälliga.

1.7.2 Även i andra fall kan det ske byte av folkrättslig status

Vid sidan om de nu berörda fallen med nya uppgifter för förband och liknande och därav följande byte av folkrättslig status för dem som hör till förbandet etc., förekommer det statusväxlingar på så att säga egentlig *individnivå*.

Ett exempel är när en person som tillhör den svenska civilbefolkningen blir inkallad för tjänstgöring i Försvarsmakten och som en följd härav övergår från civil status till kombattantstatus. Ett annat av flera tänkbara fall är att en person som tillhör Försvarsmakten och är kombattant blir skadad med följd att han hemförlovas till det civila och därmed upphör att vara kombattant.

En genomgång av konventionerna ger vid handen att möjligheten till byte av status är begränsad även på individnivå: det är främst gemensamma militära behov av att kunna underhandla på slagfältet samt strikt humanitära skäl som motiverar statusbyten. Som ett exempel kan nämnas att en person som under viss begränsad tid uteslutande ägnar sig åt sjukvårdsändamål, s.k. *tillfällig sjukvårdspersonal*, kan byta folkrättslig status enligt artikel 8 k i tilläggsprotokoll I (jfr artikel 25 i I Genèvekonventionen). Bestämmelsen i protokollet möjliggör bl.a. att en person med kombattantstatus övergår till att temporärt verka som sjukvårdspersonal. Därmed växlar han från status av kombattant till annan status. Han innehar denna andra status när han ägnar sig åt sjukvårdssysslor. Sedan han har fullgjort dessa kan han återgå till

stridsuppgifter såsom kombattant. En person kan alltså på detta sätt växla mellan kombattantstatus och annan status.

Även självårdspersonal kan tjänstgöra tillfälligt (artikel 8 d i tilläggsprotokoll I).

1.8 I det svenska totalförsvaret är den civila resp. den militära sektorn mycket integrerade med varandra

1.8.1 Försvarsmakten skall försvara Sverige mot väpnade angrepp

Försvarsmakten är en myndighet som har till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp (se förordningen [1994:642] med instruktion för Försvarsmakten). Det finns grundlagsbestämmelser om när regeringen får sätta in Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket m.m. och om regeringens möjlighet att bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater (10 kap. 9 § regeringsformen).

1.8.2 Det svenska totalförsvaret – långtgående integrering av civilt och militärt

Det svenska totalförsvaret definieras som "verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig" och består av militär verksamhet (militärt försvar) och av civil verksamhet (civilt försvar). För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas antingen till "skärpt beredskap" eller till "högsta beredskap". Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Sådan beredskap råder bl.a. om Sverige är i krig. (Se 1 och 3 §§ lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap.)

Totalförsvaret är en angelägenhet såväl för statliga och kommunala myndigheter som för företag och andra enskilda. Exempelvis har kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna åligganden inom det civila försvaret enligt bestämmelserna i lagen (1994:1720) om civilt försvar med därtill hörande förordning (1995:128). Vid en jämförelse

med förhållandena i andra länder har den civila sektorn förhållandevis stor betydelse i försvaret; i Sverige är den civila sektorn och den militära integrerade med varandra i relativt hög grad.

Ett av uttrycken för den långt gångna integreringen inom det svenska totalförsvaret är att *vissa grupper* – eller personer som ingår i vissa grupper – *har ömsom civila och ömsom militära uppgifter* bl.a. om Sverige blir involverat i en väpnad konflikt. Exempelvis finns det vid vissa företag och myndigheter s.k. driftvärnsförband, som ingår i Försvarsmakten (hemvärnet). Dessa förband består av anställda vid företaget eller myndigheten – driftvärnsmän – och leds av en av dess chefer, t.ex. verkställande direktören eller generaldirektören, såsom driftvärnschef. Driftvärnsmannen har ofta sitt dygnsschema indelat så, att han under åtta timmar tjänstgör i det väpnade försvaret av anläggningen varpå han arbetar i åtta timmar med sina civila sysslor och därefter vilar i åtta timmar. En annan grupp som har tillagts ömsevis stridande och civila uppgifter i det svenska totalförsvaret är polismän. I krig har polismännen och polisväsendet i princip samma slags civila sysslor som i fredstid men polismän skall därjämte vid behov ha stridande uppgifter inom det militära försvaret.

Integreringen av civilt och militärt framträder också på andra sätt: det finns centraler som används för ledningen av såväl det militära som det civila försvaret; vid en väpnad konflikt skall polisen och dess materiel nyttjas inte enbart för polisens civila uppgifter utan även för militära ändamål såsom inhämtande och förmedling av underrättelser av betydelse för det militära försvaret; osv.

Sammanfattningsvis kan sägas, att det principiella uppdelningen enligt krigets lagar mellan kombattanter och andra personkategorier och mellan civil egendom och militära mål inte utan svårighet låter sig tillämpas inom ramen för det svenska totalförsvaret.

1.9 Tillfällig kombattantstatus – utredningsuppdraget

Begreppen *temporär kombattant* och *temporär kombattantstatus* har enligt direktiven till utredningen fått en central plats i den modell som Sverige har valt för sin planering av det väpnade försvaret av landet; närmast gäller detta polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter.

Enligt direktiven bör konstruktionen temporär (eller tillfällig) kombattant ägnas särskild uppmärksamhet främst med avseende på om denna står i överensstämmelse med folkrättens regler eller om Sverige genom konstruktionen har gett begreppet kombattant en mer extensiv

tolkning än vad omvärlden gör. Enligt utredningens bedömning får denna del av uppdraget anses innefatta inte endast de grupper som uttryckligen nämns i direktiven – *polisen, hemvärnet samt civila skyddsvakter som bevakar militära mål* – utan även *civila skyddsområdesvakter* och personal som i krig tjänstgör som *gränsövervakningspersonal*, eftersom det i totalförsvarets folkrättsförordning föreskrivs att även de senare skall anses som kombattanter.

För utredningen är det således en huvuduppgift att undersöka om begreppet tillfällig kombattantstatus är förenligt med folkrätten i andra fall än de som har berörts i det föregående. En härtill anknytande central fråga för utredningen är om det ur folkrättslig synvinkel är trovärdigt att låta vissa grupper ha kombattantstatus temporärt, dvs. att växla fram och åter mellan sådan och annan status.

1.10 Folkrättskommittén bedömde att folkrätten medger tillfällig kombattantstatus

Folkrättskommittén utredde och lämnade förslag om tolkning och tillämpning av folkrättens regler under krig, neutralitet och ockupation. Om bruket av tillfällig kombattantstatus förde Folkrättskommittén följande principiella resonemang i sitt slutbetänkande Folkrätten i krig (se SOU 1984:56 s. 74 f.).

Enligt Folkrättskommittén kunde konventionstexten ges olika tolkningar i frågan om folkrätten medger tillfällig kombattantstatus eller om det krävs att denna status är permanent. Konsekvenserna av att endast ha permanent kombattantstatus kunde studeras om principen tillämpades på *hemvärnet inkl. driftvärnet*. Medlemmar i hemvärnet avsågs delta i militär verksamhet under endast korta perioder och hade under sådan tid rätt till kombattantstatus. Men sedan det militära uppdraget hade slutförts, återgick medlemmarna i hemvärnet till civila sysselsättningar, och då kunde inte villkoren för kombattantstatus uppfyllas. Det var enligt Folkrättskommittén inte möjligt för medlemmar i hemvärnet att ständigt uppfylla de i artikel 43 i tilläggsprotokoll I angivna villkoren för att vara permanenta kombattanter. Sålunda måste lösningen med temporär kombattantstatus tillgripas för att hemvärnet skulle ha några möjligheter att verka inom folkrättens ram. Samma var förhållandet med *milis och andra frivilliga* i den mån sådana grupper förekom. Också för *polisen* och *medlemmar av motståndsrörelse* kunde temporär kombattantstatus vara en naturlig lösning.

Även om begreppet temporär kombattantstatus inte kunde återfinnas i konventionstexterna, framgick det dock enligt Folkrättskommitténs mening indirekt av dessa texter att sådan status var helt förenlig med folkrättens principer. Kommittén hävdade att det av *artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I* följde att växlingar mellan olika folkrättslig status kunde göras. I den bestämmelsen sägs att civilpersoner skall åtnjuta skydd som civila med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna. Enligt Folkrättskommittén skulle följaktligen civila som direkt deltar i fientligheterna "anses som kombattanter". Kommittén angav vidare att uppdelningen i permanenta och temporära kombattanter hade en direkt motsvarighet i uppdelningen mellan permanent och tillfällig sjukvårdspersonal enligt *artikel 8 k i tilläggsprotokoll I*.

Om temporär kombattantstatus tillämpades kunde enligt Folkrättskommitténs åsikt personer i hemvärn och liknande organisationer delta i väpnat motstånd utan att riskera att ställas inför domstol av motparten – förutsatt att denne ansåg klassificeringen trovärdig. Folkrättskommitténs slutsats var att det i folkrätten *inte kunde anses föreligga något hinder mot att använda begreppet temporär kombattant resp. temporär kombattantstatus* för personer som inte ingick i reguljära väpnade styrkor under förutsättning att detta kunde motiveras av vederbörandes växling mellan militär och civil verksamhet.

1.11 I andra länder använder man sig inte av tillfällig kombattantstatus

Utredningen har inhämtat upplysningar om den folkrättsliga ställningen i samband med väpnad konflikt för polisen, hemvärnet och civila skyddsvakter inom försvaret i andra länder (se bilaga 6). Det material som utredningen har fått fram om Danmark, Schweiz, Tyskland och Österrike visar inte att polismän, hemvärnspersonal eller civila skyddsvakter (eller motsvarande grupper) där skulle växla mellan kombattantstatus och annan status på det sätt som skulle kunna förekomma i det nuvarande svenska systemet. Däremot synes man i Finland använda sig av en modell som innebär att under mobiliseringsfasen polisen har uppgifter inom det väpnade försvaret.

1.12 Skäl för och emot användningen av tillfällig kombattantstatus

1.12.1 Argument för tillfällig kombattantstatus

Folkrätten tillåter uttryckligen växlingar mellan folkrättslig status i vissa fall och innehåller inte något klart förbud mot tillfällig kombattantstatus.

Med hänsyn bl.a. till befolkningens i Sverige storlek i förhållande till den yta som skall försvaras är det önskvärt att vissa grupper kan utnyttjas för, vid sidan om sina civila sysslor, uppgifter inom det militära försvaret. Inte minst under nuvarande säkerhetspolitiska förhållanden, där ett eventuellt väpnat angrepp mot Sverige skulle kunna ske i form av ett anfall med strategiska insatsstyrkor, är det angeläget att ett ingripande från svensk sida kan ske snabbt och att man därvid kan utnyttja yrkesgrupper eller andra som har hög insatsberedskap, t.ex. polisen och civila skyddsvakter som bevakar militära mål.

Det får alltså anses föreligga ett behov av att inte endast de reguljära militära förbanden inom Försvarsmakten utan även vissa andra grupper används för stridande uppgifter inom det militära försvaret av vårt land. Medlemmarna av dessa grupper måste ha kombattantstatus när de deltar i det väpnade försvaret, eftersom de annars inte skulle ha folkrättslig befogenhet att bekämpa motståndaren. Kombattantstatus är vidare en förutsättning för att de skall ha krigsfångestatus, om de faller i motståndarens hand. Saknar dessa personer status av kombattant, kan motståndaren straffa dem med anledning av att de har brukat våld i den väpnade konflikten.

Ett annat argument för att de personer som har viktiga uppgifter också inom det väpnade försvaret skall kunna växla mellan kombattantstatus och civil status beroende på vilka uppgifter som fullgörs är att det är olämpligt att de har permanent kombattantstatus. Om de är kombattanter permanent, dvs. även när de fullgör civila sysslor, är de nämligen ett för motståndaren legitimt mål för anfall också under tid när de rent faktiskt inte deltar i det väpnade försvaret av landet. Och om motståndaren anfaller medlemmar av en sådan grupp jämte den materiel m.m. som används även när dessa har civila uppgifter, skulle det kunna bli svårt eller t.o.m. omöjligt att tillgodose angelägna behov i samhället. Detta vore naturligtvis olyckligt.

Beträffande de grupper som behövs såväl inom den civila sektorn som för det väpnade försvaret av Sverige måste förhållandena vid varje enskild tidpunkt bli avgörande för vilken av uppgifterna som skall full-

göras just då. Det kan alltså förekomma att dessa personer växlar mellan civila och militära uppgifter. Som en följd härav och med beaktande av det som har sagts i det föregående bör de i motsvarande mån byta mellan civil status och status av kombattant.

Till stöd för systemet med tillfälliga kombattanter talar således att den samlade försvarseffekten blir större, om vissa personer eller grupper kan användas såväl för civila sysslor som inom det väpnade försvaret av landet. Det kan med andra ord vara *funktionellt och rationellt från totalförsvarssynpunkt* att enskilda och grupper tilläggs uppgifter inom både den civila och den militära sektorn. En sådan ordning står för övrigt i god överensstämmelse med tanken bakom det svenska totalförsvaret.

Även med hänsyn till förhållandena vid en eventuell *ockupation* av svenskt territorium är det betydelsefullt att medlemmarna av de nu aktuella grupperna har kombattantstatus endast när de fullgör uppgifter inom det väpnade försvaret. Om statusväxlingar inte tilläts, skulle det nämligen föreligga ökad risk för att ockupationsmakten, under hänvisning till denna status, internerade dem som krigsfångar och ersatte dem med personer som ockupanten själv hade utsett. Detta skulle inte vara önskvärt ur svensk synvinkel, eftersom det är bättre att från svensk sida utsedd personal har hand om myndighetsutövning m.m. inom det ockuperade området.

1.12.2 Argument mot tillfällig kombattantstatus

Formella folkrättsliga argument

Den folkrättsliga huvudregeln är att man skall skilja mellan å ena sidan kombattanter och å andra sidan icke-kombattanter och civila. Redan detta indicerar att folkrätten allmänt sett inte medger växlingar fram och åter mellan kombattantstatus och annan status.

Vidare ger inte konventionstexterna uttryck för att det skulle vara tillåtet att under vilka betingelser som helst växla fram och åter mellan olika folkrättslig status och på det sättet *tillfälligt* ha kombattantstatus. En genomgång av de humanitärrättsliga konventionerna visar i stället att det föreligger starkt begränsade möjligheter till statusväxlingar. I sammanhanget kan inskjutas att, i motsats till vad Folkrättskommittén hävdade, artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I inte kan anses innebära att civila som direkt deltar i fientligheterna är *kombattanter* under sådan

tid (jfr L. C. Green, *The contemporary law of armed conflict*, 1993, s. 102).

Såvitt känt finns det inte inom statssamfundet någon väl etablerad sedvana som tyder på att växlingar fram och åter mellan kombattant-status och annan status är folkrättsligt medgivna i andra fall än de som följer av gällande konventioner (jfr bilaga 6).

Det saknas med andra ord auktoritativt stöd för uppfattningen att folkrätten medger växlingar fram och åter mellan olika folkrättslig status, vid sidan av de växlingar som uttryckligen är tillåtna enligt konventionstexterna.

Behovet av personer med tillfällig kombattantstatus

Eftersom huvudregeln är att en kombattant skall ingå i en *väpnad styrka*, bör man från svensk sida först och främst avgöra vilken eller vilka väpnade styrkor som skall finnas för försvaret av vårt land. Givetvis skall iakttas folkrättens krav på en väpnad styrka, på under rättelse när en halvmilitär organisation eller beväpnad polisstyrka införlivas med de väpnade styrkorna och på en kombattant. Av betydelse är även den väpnade styrkan – eller en viss del därav – skulle ha.

Det finns anledning att påpeka att kombattantstatus inte är en nödvändig förutsättning för en persons medverkan i det militära försvaret i vid mening. Blott om vederbörande skall direkt – aktivt – delta i fientligheterna fordras sådan status för denne. Medverkan som inte förutsätter status av kombattant – men måhända innebär att vederbörande hänförs till exempelvis kategorin civila åtföljande stridskrafterna – kan bestå i olika slags underhåll och annan service vid och åt militära förband m.m.

Eftersom krigets lagar träder i tillämpning först när en väpnad konflikt har inletts, är kombattantstatus inte en förutsättning för polisiära eller andra ingripanden som görs mot personer från främmande makt som utför sabotage eller liknande på svenskt territorium i ett ”skymningsläge” strax före det att en väpnad konflikt har brutit ut. En annan sak är att frågan vid vilken tidpunkt en sådan konflikt har inletts, exempelvis huruvida en sådan konflikt är ett faktum om sabotörerna bär uniform, kan diskuteras.

Vidare bör påminnas om att även personer som saknar kombattantstatus kan ha rätt att bruka våld vid en väpnad konflikt och under ockupation. Exempelvis torde en sådan yrkesgrupp som polisen inte vara av folkrätten förhindrad att då använda våld i självförsvar och eventuellt även när det är motiverat med hänsyn till den civila tjänsteutövningen, allt under förutsättning att de inte tar aktiv del i fientligheterna.

Med hänsyn till det anförda finns det skäl att överväga behovet av personal med just kombattantstatus, utöver dem som ingår i det reguljära militära försvaret. Om ett sådant behov konstateras, bör följande beaktas.

Effekterna av tillfällig kombattantstatus

Om det skall tillåtas att personer som tillhör en viss yrkesgrupp eller liknande är kombattanter i en del fall men är civila eller icke-kombattanter i andra fall, torde det inte sällan bli vanskligt bl.a. för motståndaren att rätt bedöma om han har att göra med svenska kombattanter eller ej i en viss situation. Det gäller inte minst om medlemmarna av gruppen använder samma eller likartad klädsel och materiel vare sig de har militära uppgifter (dvs. enligt svensk uppfattning är kombattanter) eller fullgör civila sysslor (i egenskap av civila eller icke-kombattanter).

Svårigheter av nu berörda slag finns även ovanför individnivå. Om den svenska försvarsplaneringen innebär att medlemmar av en viss yrkesgrupp i varje fall kan komma att direkt delta i fientligheterna såsom tillfälliga kombattanter, inställer sig frågan hur motståndaren kommer att betrakta och agera mot *medlemmar av gruppen över huvud taget*. Det torde inte kunna uteslutas att motståndaren uppfattar samtliga i gruppen som möjliga kombattanter och i enlighet härmed anser sig böra bekämpa dem. Detta kan leda till att motståndaren riktar anfall mot medlemmar av gruppen och mot byggnader, fordon m.m. som gruppen använder. Så kan ske trots att just de som blir föremål för anfall faktiskt inte är eller någonsin kommer att vara sysselsatta med uppgifter inom det väpnade försvaret av vårt land. Det behöver inte heller vara fråga om personer eller materiel som finns inom ett område där strider har förts. Genom anfall mot medlemmar av grupper som är möjliga kombattanter kan motståndaren försvåra eller t.o.m. hindra att civila uppgifter blir fullgjorda och att civila funktioner i samhället fungerar. Från svensk synpunkt kan det inte vara önskvärt med sådana effekter i och för sig.

Sammantaget ger det anförda vid handen att systemet med tillfälliga kombattanter skapar *oklarheter vid den folkrättsliga bedömningen* såväl för motståndaren som för den enskilde själv och den svenska civilbefolkningen m.fl. Eftersom olika folkrättsliga regler gäller beroende på om kombattantstatus föreligger eller ej, bör oklarheter i statusfrågan undvikas.

Som antytts gäller det sagda inte enbart i fråga om *personer*, utan även beträffande *egendom*. Om man från svensk sida planerar att en grupp personer vid behov skall delta i det väpnade försvaret av landet,

är det sannolikt att motståndaren bedömer att byggnader, fordon m.m. som gruppen använder utgör militära mål. För det fall att t.ex. polismän har stridande uppgifter i det väpnade försvaret av Sverige, torde risken öka för att motståndaren anser att polisstationer, polisfordon m.m. är militära mål.

Diskussionen hittills i detta avsnitt har utgått från att tillfällig kombattantstatus skulle förekomma för dem som hör till en grupp och att motståndaren i och för sig skulle acceptera kombattantstatus för dem.

Som framgått är det emellertid från folkrättslig synpunkt diskutabelt huruvida det, utan uttryckligt stöd i gällande traktattext, är tillåtet att växla fram och åter mellan kombattantstatus och annan status. Därför är det knappast någon främmande tanke att motståndaren anser att användningen av begreppen tillfällig kombattant och tillfällig kombattantstatus inte låter sig förenas med folkrättens bestämmelser. I konsekvens härmed bör man räkna med att motståndaren bedömer att de *"tillfälliga kombattanterna"* inte är kombattanter och således direkt deltar i fientligheterna fast de inte har någon folkrättslig befogenhet härtill. Motståndaren kan med den utgångspunkten anse sig ha rätt att, vid sidan av att även då militärt bekämpa dessa personer, inte behöva behandla dem som krigsfångar om de faller i hans hand. Vidare skulle motståndaren anse sig berättigad att i en rättslig process hålla dem ansvariga för att de utan folkrättsligt stöd har deltagit i konflikten.

1.13 Utredningens slutsatser

Det är mycket som talar för att folkrätten inte medger att man använder sig av begreppen tillfällig kombattant resp. tillfällig kombattantstatus i den mening som Folkrättskommittén angav och som har kommit till användning i den svenska försvarsplaneringen. Mot detta bör vägas att det kan finnas ett behov av att vissa grupper medverkar såväl med stridande som med andra uppgifter inom vårt totalförsvar. Det kan hävdas att detta behov är så stort att Sverige bör hålla fast vid uppfattningen att begreppen tillfällig kombattant och tillfällig kombattantstatus är förenliga med folkrätten, alternativt att det får accepteras att de nu ifrågasvarande grupperna blir kombattanter permanent.

Enligt utredningens mening är det inte förenligt med folkrätten att använda sig av personal med tillfällig kombattantstatus, såvida inte uttryckligt stöd för sådan status finns i gällande konventionstext. Det

saknas sådant stöd för den svenska modellen med tillfälliga kombatanter. Ett bibehållande av denna modell riskerar att få negativa följder för Sveriges trovärdighet vad gäller efterlevnaden av den internationella humanitära rättens regler, liksom för omvärldens syn på vårt lands vilja att efterleva andan i dessa regler. Därför bör Sverige överge denna modell.

2 Totalförsvaret åren 1997–2001 och framtida angreppshot mot Sverige

2.1 Totalförsvarsbeslutet avseende åren 1997–2001

Riksdagens beslut om totalförsvaret perioden 1997–2001 fattades i två etapper hösten 1995 resp. hösten 1996 och innebär bl.a. att det militära försvarets krigsorganisation skall minska (prop. 1995/96:12 och prop. 1996/97:4, bet. 1995/96:FöU1, bet. 1995/96:UFöU1 och rskr. 1995/96:44–46 samt bet. 1996/97:FöU1, bet. 1996/97:UFöU1 och rskr. 1996/97:36 och 109–110).

I beslutet har betonats de frivilliga försvarsorganisationernas betydelsefulla verksamhet. Hemvärnets tillväxt, förnygring och materiella förnyelse är viktiga mål. Den målsättningen har satts upp, att hemvärdet skall omfatta 125 000 personer år 2001. Det bestämdes att antalet beredskapspoliser skall utökas till på sikt omkring 15 000 totalförsvarspliktiga.

2.2 Den säkerhetspolitiska situationen enligt propositionerna inför försvarsbeslutet

2.2.1 Förändrad säkerhetspolitisk situation med verkningar för Sverige

Enligt vad regeringen anförde inför försvarsbeslutet präglas omvärlden inte längre av två mot varandra stående makblock. Det dominerande konfliktscenariot har övergått från ett bipolärt världskrig till mer regionala eller lokala krig med flera aktörer inblandade.

För närvarande ter det sig osannolikt att Sverige skulle utsättas för ett militärt angrepp, men det finns svårigheter att förutsäga den säker-

hetspolitiska utvecklingen på längre sikt. De militära förutsättningarna för att genomföra militära angrepp kommer att vara starkt begränsade under ett antal år; det gäller särskilt ett angrepp i form av en kustinvasion. Det ter sig inte rimligt att ett väpnat angrepp skulle riktas mot Sverige, om inte angreppet har ett vidare strategiskt syfte.

2.2.2 Utvecklingen av de konventionella stridskrafterna

Utformningen av den utvecklade världens stridskrafter torde enligt regeringens inför försvarsbeslutet gjorda bedömning påverkas främst av en strävan att utnyttja de möjligheter som *tekniken* erbjuder. *Framtida operationer* antas bli *mer öppna och flytande*. *Stridsfältet* blir *mer fragmenterat* så till vida som egentliga frontlinjer saknas. Till följd av de snabbt ökande kostnaderna för tekniskt avancerade vapensystem delas stridskrafterna upp i skilda kategorier. En del består av högmoderna stridskrafter, s.k. *strategiska insatsstyrkor*. En andra och större del utgörs av högmoderna stridskrafter med något lägre beredskap. Återstoden av stridskrafterna har lägre kvalitet och kräver lång tid för mobilisering.

I stormakterna får flygstridskrafter och luftburna förband en framträdande roll, och de marina stridskrafterna får ökade uppgifter i landkriget. Markstridskrafternas flexibilitet och effekt ökar. *Förutsättningarna för att genomföra överraskande inledda militära operationer ökar* genom satsningen på att utveckla strategiska rörliga insatsstyrkor. Men samtidigt kan det antas att lokala krig kommer att föras på en mycket låg teknisk nivå. Det kan inte uteslutas att biologiska och kemiska vapen kommer att utnyttjas.

2.2.3 Det svenska totalförsvaret

Enligt vad som bestämdes vid försvarsbeslutet skall Sverige behålla sin alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av en väpnad konflikt i landets närområde. Totalförsvaret skall ha en betryggande och *över tiden anpassad förmåga att möta alla hot* som kan uppstå mot landet, och det skall i händelse av ett väpnat angrepp värna landets frihet och oberoende samt skydda civilbefolkningen. Det skall utformas med utgångspunkt i ett *vidgat säkerhetsbegrepp*, som tar hänsyn till bl.a. de nya hot och risker av icke-militär natur som föreligger (jfr det sista avsnittet i förevarande kapitel).

Inför försvarsbeslutet angav regeringen såsom det svenska försvarets huvudinriktning, att man skall kunna möta en framtida angripare som utnyttjar strategiska insatsstyrkor med hög modernitet och kvalitet för att nå snabba framgångar. Ett angrepp på Sverige kan sättas i gång med stor kraft redan i inledningen, utan att detta kräver långvariga röjande militära operativa förberedelser. Kraften i angreppet kan riktas mot många utvalda mål över en stor del av landets yta. Det finns ökade möjligheter att välja ut sådana mål som har stor betydelse för den svenska försvarsförmågan. Förvarningen liksom effekten av motåtgärder minskar till följd av utnyttjandet av modern teknik. Oavsett väderförhållanden kan strid pågå dygnet runt på ett fragmenterat slagfält utan klara frontlinjer. Det kommer att föreligga stora svårigheter såväl att leda stridskrafterna som att göra insatser för att skydda civilbefolkningen. Ytterligare krav på förmågan till anpassning kommer att ställas på sikt.

För att kunna möta ett på strategiska insatsstyrkor baserat angrepp måste, menade regeringen, det svenska militära försvaret ha förmåga både att skydda landets mest vitala områden och att anfälla en angripare där och när denne är som känsligast. Stor betydelse har förmågan att leda stridskrafterna under mycket svåra omständigheter och att övervaka det svenska territoriet. En grundläggande förutsättning för den svenska försvarsförmågan är att angriparen hindras att få herravälde i luften.

Inför försvarsbeslutet förordade regeringen, att till grund för det svenska totalförsvarets inriktning skall inte på något avgörande sätt läggas möjligheten av långvarig styrkeuppbyggnad i närområdet eller möjligheten att ge ett angrepp med strategiska insatsstyrkor ett mera påtagligt inslag av anfallskraft över kust eller landgräns. Regeringen menade att en hotutveckling av sådant slag skall i allt väsentligt kunna mötas genom en successiv anpassning.

2.2.4 Angreppshot

I olika tidsperspektiv finns – enligt vad regeringen anförde inför den första etappen av försvarsbeslutet – följande tänkbara angreppshot mot Sverige (prop. 1995/96:12 s. 67 ff.).

Såvitt gäller *angreppshot i nuvarande omvärldsläge* finns ingen tänkbar angripare med omedelbar tillgång till förband lämpade för angrepp i den omfattning som hittills legat till grund för svensk försvarsplanering. Det hindrar inte att det rent tekniskt skulle kunna vara möjligt att inleda militära företag mot Sverige med de resurser som trots allt finns tillgängliga. Sådana företag ter sig föga troliga men skulle

möjligen kunna beröra Sverige i ett läge av oväntade politiska omvälvningar. Det skulle kunna utgöras t.ex. av angrepp med mycket begränsade geografiska mål eller angrepp mot någon vital samhällsfunktion.

Beträffande *angreppshot i ett förändrat omvärldsläge* angav regeringen att den säkerhetspolitiska och militärstrategiska situationen inte kan förändras hur snabbt som helst; särskilt tar det avsevärd tid att förändra de rent militära möjligheterna att genomföra ett angrepp. Vad som i detta avseende bedömdes kunna ske snabbast är att i ett förändrat politiskt läge någon aktör i konfrontation med omvärlden satsar på att sätta befintliga militära resurser i stånd och därmed upprätta en förmåga att genomföra ett angrepp i större skala. Regeringen fann att det i första hand är sådana flyg- och markstridskrafter som utgör viktiga komponenter i en utveckling mot strategiska insatsstyrkor som skulle kunna sättas i stånd (*angreppshot med iståndsatta styrkor*).

Vad angår *angreppshot på lång sikt* är, fortsatte regeringen, den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen mycket svårare att förutsäga. Tänkbara angreppshot i ett längre tidsperspektiv är med hänsyn till de många inverkanse faktorer och den stora komplexiteten mycket mer varierande än vad som rimligen går att föreställa sig. Men mycket talar för att framtida krig skulle karakteriseras av att kvalificerad militärteknik och strategiska insatsstyrkor kommer till användning. Regeringen tillade att det inte heller skall uteslutas att, som ett komplement till strategiska insatsstyrkor, mer omfattande förmåga till anfallskraft över landgräns och hav skulle kunna växa upp i det svenska närområdet. En sådan utveckling, särskilt vad gäller anfallskraft över hav, torde dock ta så lång tid i anspråk att den i huvudsak kan mötas genom framtida tillväxt av ett försvar som är utformat för i första hand att kunna möta strategiska insatsstyrkor.

2.3 Bevakning och skydd av skyddsobjekt

I propositionen inför den första etappen av totalförsvarsbeslutet anförde regeringen att det i ett framtida krig – beträffande vilket insatser av strategiska insatsstyrkor, som i ett snabbt förlopp och i kombination med sabotageåtgärder söker störa viktiga samhällsfunktioner, kan bli centrala inslag – är av avgörande betydelse att för totalförsvaret viktiga anläggningar kan bevakas och skyddas (jfr lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., enligt vilken det kan beslutas att anläggning, område, fartyg eller luftfartyg skall utgöra "skyddsobjekt"). Denna förmåga måste enligt regeringen finnas i alla delar av Sverige, och betydligt större vikt än hittills måste således läggas vid förmågan att bevaka och skydda sådana

objekt. En skärpt bevakning är enligt vad regeringen anförde särskilt angelägen i ett skede före ett krigsutbrott då sabotagehandlingar i stor skala kan vara att vänta (prop. 1995/96:12 s. 83, se även s. 87 och 120 f., jämför bet. 1995/96:UFöU1 och bet. 1995/96:FöU1 samt rskr. 1995/96:44–46).

Inför den andra etappen av totalförsvarsbeslutet återkom regeringen till frågan om säkerhetsskyddet för skyddsobjekt (prop. 1996/97:4 s. 179–182, jämför bet. 1996/97:FöU1). Regeringen anförde därvid att man borde förbereda uppsättning och bemanning av en bevakningsorganisation med bevakningsplutoner, men ett genomförande av denna organisation borde ske först i ett anpassningsskede. Regeringen angav att *hemvärnet är en viktig bevakningsresurs*, och regeringen bedömde att *driftvärnet "tills vidare"* bör finnas kvar i dess nuvarande form som ett av flera möjliga bevakningsalternativ. Med en utökad organisation och bättre utbildning kan – menade regeringen – *beredskapspolisen* utgöra ett lämpligt komplement för bevakning av skyddsobjekt. Regeringen ansåg att inriktningen borde vara att beredskapspolisens organisation utökas till att omfatta totalt ca 15 000 personer. Huvuddelen av utvidgningen borde kunna genomföras under åren 1997–2001.

Om vad statsmakterna i samband med totalförsvarsbeslutet anförde angående *polisens* uppgifter under höjd beredskap hänvisas till bilaga 4.1.

2.4 Ändringar i försvarsbeslutet

I fråga om det långsiktiga försvarsbeslutet sker samråd mellan företrädare för regeringen och för riksdagspartierna i Försvarsberedningen. I en den 4 februari 1998 daterad delrapport, Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9), redovisade beredningen sina dittillsvarande överväganden inför den s.k. säkerhetspolitiska kontrollstation som riksdagen hade beslutat skulle äga rum år 1998 (angående tidpunkten för kontrollstationen, se i det följande).

Mot bakgrund bl.a. av vad som sägs i delrapporten angav regeringen i en proposition i mars 1998 (prop. 1997/98:84) att angreppshoten ter sig mer avlägsna nu än vid tiden för det senaste försvarsbeslutet. Detta medförde enligt regeringen dels att förmågan till offensiva operationer utan en tidskrävande iståndsättning har reducerats ytterligare och dels att förutsättningarna för en sådan iståndsättning har försämrats jämfört med vad som i anslutning till försvarsbeslutet bedömdes vara möjligt. Regeringen föreslog att kraven på beredskap inom Försvarsmakten skall ändras. Antalet förband som skall kunna uppnå full krigsduglighet inom ett år skulle enligt regeringens mening nedgå. Regeringen ansåg

att förbandsverksamheten inom och materielanskaffning till Försvarsmakten skall reduceras. Hemvärns- och frivilligverksamheten borde enligt propositionen genomföras för att uppnå de mål som riksdagen har beslutat, men denna verksamhet borde dock kunna reduceras med ca 10 milj.kr år 1998. Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268).

Vårvintern 1998 föreslog regeringen vidare att den säkerhetspolitiska kontrollstationen skulle flyttas fram från år 1998 till år 1999 (prop. 1997/98:83). Också detta förslag godkände riksdagen (bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269).

2.5 Nya slags hot mot Sverige

Framställningen tidigare i detta kapitel tar väsentligen sin utgångspunkt i försvaret mot ett ”traditionellt” *väpnat angrepp* mot Sverige som en stat genomför, dvs. sådana angrepp som i allmänhet syftar till en ockupation av landet eller en del av detta.

Även om sådana angrepp alltså utgör en viktig grund inte minst för planeringen av totalförsvaret, kan det nämnas att *andra slags hot* får en ökande betydelse från försvarssynpunkt. Av bl.a. propositionerna inför försvarsbeslutet och av Försvarsberedningens i det föregående nämnda delrapport kan dras slutsatsen att inte bara stater utan även ageranden av t.ex. terroristgrupper eller enskilda liksom andra händelser kan komma att hota det svenska samhället och landets säkerhet i vid mening. Det handlar om ett brett spektrum av hot. Det kan vara fråga om naturkatastrofer, flyktingströmmar eller annat som inte är en följd av någons avsikt att hota eller skada Sverige. Men det kan också röra sig om s.k. *icke-traditionella angrepp* som en person, en grupp eller en stat skulle kunna rikta mot Sverige. Syftet med ett sådant angrepp kan men behöver inte vara detsamma som vid ett traditionellt angrepp; avsikten behöver alltså inte vara att ockupera en del av landet. Inte endast ”vanliga” vapen eller massförstörelsevapen utan även andra vapen kan komma till användning vid icke-traditionella angrepp, och angreppen kan ta sig andra uttryck än vid krig i traditionell mening – ”ekonomisk krigsföring” eller ”informationskrigföring” är två exempel.

Krigets lagar, bl.a. dess regler om uppdelningen av befolkningen i olika kategorier (kombattanter, icke-kombattanter resp. civila), är utformade mot bakgrund av väpnade konflikter (krig) i traditionell bemärkelse. Av naturliga skäl måste utredningens uppdrag och förslag ses mot denna bakgrund. Uppdraget innefattar inte en analys av kombattantbegreppet och andra folkrättsliga begrepp med hänsyn till andra

slags hot och konflikter än dem som omfattas av regleringen i krigets lagar.

3 Polisen

Utredningens förslag: En avvägning av å ena sidan nyttan av att polisen direkt deltar i det väpnade försvaret av landet och å andra sidan de skäl som talar mot en sådan medverkan leder till att polisen bör ha civil status fortlöpande i händelse av väpnad konflikt. Polismän bör alltså inte ha vare sig ”permanent” eller ”tillfällig” kombattantstatus. Om någon del av landet ockuperas bör polisen i möjlig mån utföra sina uppgifter inom det ockuperade området.

3.1 Utgångspunkter

Utredningen lägger i detta kapitel fram sina synpunkter angående polisens roll inom totalförsvaret och den därmed sammanhängande frågan om polisens folkrättsliga ställning. I kapitlet redogörs även för de förhållanden som gäller nu (mer härom finns att läsa i bilaga 4.1). Framställningen här tar inte sikte på militärpolisen utan enbart den civila polisen inkl. beredskapspolisen. Uttrycket ”polisen” används, om inte annat framgår, som kollektiv beteckning på både myndigheter inom polisväsendet och polismän (yrkespoliser och beredskapspoliser). Ordet ”han” eller motsvarande syftar på en person över huvud taget, dvs. oavsett om det är en kvinna eller en man. I svenska författningar används i allmänhet termen ”krig”, inte uttrycket ”väpnad konflikt”. I den följande framställningen används båda uttryckssätten.

3.2 Polisen i dag

3.2.1 Polisens uppgifter i fred m.m.

Polisens organisation

Polisväsendet är statligt. Central polismyndighet är Rikspolisstyrelsen. Styrelsen utövar en direkt operativ verksamhet med egna polisstyrkor som finns vid Rikskriminalpolisen och vid Säkerhetspolisen (den senare svarar för skyddet av landets inre säkerhet). I fråga om den övriga polisorganisationen utövar Rikspolisstyrelsen s.k. indirekt ledning inom vissa områden. Den indirekta ledningen sker bl.a. genom utfärdande av föreskrifter. Länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet. Som regional polischef fungerar en länspolismästare. I varje län finns ett polisdistrikt med en polismyndighet, för vilken länspolismästaren är chef.

Polisledningskommittén har i betänkandet Styrningen av polisen (SOU 1998:74) föreslagit bl.a. att länsstyrelserna inte längre skall vara polismyndighet.

Polislagen och polisförordningen

Grundläggande bestämmelser om polisen finns i polislagen (1984:387) och i polisförordningen (1984:730). Av polislagen framgår att polisens arbete skall, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör enligt lagen att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Polisen skall även fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. I det senare hänseendet handlar det bl.a. om att på olika sätt bistå andra myndigheter.

3.2.2 Polisens organisation och uppgifter i krig

Polisens organisation i krig

Det svenska totalförsvaret består av dels militär verksamhet (militärt försvar), dels civil verksamhet (civilt försvar). För det civila försvaret är landet indelat i tre civilområden. Vart och ett av dessa leds av en civilbefälhavare såsom den i krig högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom området.

Bestämmelser om myndigheters under regeringen planering av sin verksamhet med hänsyn till totalförsvarets krav finns i beredskapsförordningen (1993:242). Enligt förordningen är "funktion" den benämning som används för en samhällssektor som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. För varje funktion är en myndighet funktionsansvarig. Rikspolisstyrelsen har detta ansvar vad gäller funktionen Ordning och säkerhet m.m.

Om landets försvarsförmåga behöver stärkas kan beredskapen höjas enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Beredskapen kan höjas till antingen "skärpt beredskap" eller "högsta beredskap". Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap bl.a. om Sverige är i krigsfara.

Under höjd beredskap behåller polisväsendet i princip samma organisation som annars. Dock tillkommer ytterligare en nivå, nämligen genom civilbefälhavarna, vilka har ett särskilt ansvar för trafikövervakning, flyktkontroll och säkerhetstjänst inom civilområdet. I varje civilbefälhavares krigskansli finns en polisenhet, som biträder Riks-polisstyrelsen i ledningen av säkerhetstjänsten inom civilområdet. Vid höjd beredskap organiseras en polisenhet eller liknande i varje län.

Omkring 90 procent av polispersonalen är krigsplacerad inom polisens verksamhetsområde. Polismännen skall vart fjärde år genomgå en inom polisväsendet ordnad försvarsutbildning om några dagar.

Det bedöms att 80 procent av polispersonalen skulle vara mobiliserad inom två timmar om beredskapen höjdes. Inkallelse av beredskapspoliser kan dock ta längre tid.

Polisens försvarsbeväpning består av automatkarbin eller kulsprutepistol.

Beredskapspolisen

Under höjd beredskap eller när regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (pliktlagen) – också i det senare fallet handlar det om beslut av hänsyn till landets försvarsförmåga – skall *beredskapspolismän* finnas vid polismyndigheterna. Som beredskapspolismän fungerar personer som fullgör civilplikt enligt pliktlagen. Beredskapspolismännens huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som knyter an till befolkningsskydd och räddningstjänst. Men de får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter. Det som i författning är föreskrivet om polismän gäller i tillämpliga delar även beredskapspolismännen. (1 § förordningen [1986:616] om beredskapspolisen.)

Enligt försvarsbeslutet avseende åren 1997–2001 skall beredskapspolisen utökas så att den omfattar 15 000 personer. Härav skall 5 000 ingå i *särskilda beredskapspolisen* och 10 000 hänföras till *allmänna beredskapspolisen*. Den särskilda beredskapspolisen skall vara inriktad på antisabotage. Uppbyggnaden av den nya beredskapspolisiära organisationen pågår.

Polisens uppgifter under höjd beredskap

Även under höjd beredskap har polisen de åligganden som följer av polislagen och polisförordningen. Således skall polisen också då bl.a. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat.

Bestämmelser om polisens uppgifter i krig finns även i lagen (1943:881) om polisens ställning under krig med därtill hörande kungörelse (1958:262). Denna reglering innebär i korthet bl.a. följande. Envar polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar, dvs. det väpnade försvaret av landet. Polisman som skall delta i rikets försvar tillhör under krig Försvarsmakten. Kvinnliga polismän liksom personal vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det oundgängligen nödvändigt (enligt polisens planläggning skall även dessa kategorier kunna delta i försvaret). Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar besluta att befria polisman från försvarsplikten. Under krig gäller den principen att de polismän som inte är befriade från försvarsplikten skall bära uniform både vid tjänsteutövning och under fritid. En uniformerad polisman skall ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater även

om order därom inte har getts. Polischef eller motsvarande kan hos polischef i närliggande distrikt göra framställning om polisförstärkning för ingripande mot fientliga grupper. Om polisens medverkan är oundgängligen erforderlig för att avvärja ett fientligt angrepp, får högsta militära chef i orten begära medverkan av polismän. När avdelningar av polis och militär uppträder tillsammans, kan i vissa fall befälhavaren över den militära avdelningen besluta att polisavdelningen skall underställas honom.

I övrigt kan följande nämnas om polisens uppgifter i krig. Polisen skall svara för bevakning och skydd av för totalförsvaret viktiga anläggningar o.d. (skyddsobjekt). Polisen skall, tillsammans med i första hand Försvarsmakten och Tullverket, delta i den samordnade gränsövervakningen (jfr lagen [1979:1088] om gränsövervakningen i krig m.m. och förordningen [1979:1091] i samma ämne). Vidare skall polisen skydda Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad och biträda Försvarsmakten med att hålla ordning vid militära anläggningar m.m. Polisen medverkar också i arbetet med mottagning av flyktingar. Därvid har polisen till uppgift bl.a. att avslöja säkerhetsrisker och att inhämta underrättelser av betydelse från försvarssynpunkt. Dessutom lämnar polisen biträde vid verkställandet av utrymning, t.ex. av områden som har blivit eller befaras bli föremål för stridshandlingar.

Polisens uppgifter vid ockupation och ockupationsshot

Om svenskt territorium skulle bli ockuperat, innebar detta inte att den väpnade konflikten (kriget) var över från svensk sida sett, utan försvarsansträngningarna skulle fortsätta i syfte att åter få det ockuperade området under svensk överhöghet.

Huruvida polisen skall stanna kvar på ett område som ockuperats eller hotas av ockupation kan, enligt de förhållningsregler som har utfärdats från regeringsnivå, ytterst bli beroende av den enskilda polismannens bedömning av de rådande förhållandena. Enbart den omständigheten att en polisman riskerar att hamna i motståndarens våld berättigar honom inte att överge orten.

3.3 Folkrättskommittén

Folkrättskommittén tog upp frågan om status av kombattant måste vara permanent eller kan vara temporär (tillfällig). Kommittén bedömde att begreppet temporär kombattantstatus är helt förenligt med folkrättens

principer och menade att sådan status kunde vara en naturlig lösning bl.a. för polisen. Kommittén lade även fram synpunkter vad gäller polisens tjänstgöringsförhållanden under mobilisering och i en krigssituation samt polisens verksamhet inom ett av fienden besatt område (se slutbetänkandet SOU 1984:56 s. 74 f., 125 ff., 281 ff. och 362 f.).

3.4 Propositionen 1985/86:15 om polisens ställning i krig

I regeringens proposition 1985/86:15 om polisens ställning i krig föreslogs att polisen skulle ha samma uppgifter i krig som i fred och att polisen i princip inte skulle kunna tas i anspråk för militära uppgifter. För kuppförsvaret föreslogs dock ett undantag: polisen skulle även fortsättningsvis ha till uppgift att i händelse av överraskande angrepp bevaka och försvara objekt av betydelse för totalförsvaret. De polismän som togs i anspråk för den uppgiften skulle ha tillfällig kombattantstatus, dvs. anses som kombattanter tills de hade avlösts från sina bevakningsuppgifter inom kuppförsvaret. Riksdagen avsåg propositionen (JuU 1985/86:37, rskr. 1985/86:313).

Mer om propositionen och riksdagsbehandlingen av den finns att läsa i bilaga 5.2.

3.5 Bestämmelser i regeringsformen m.m.

I grundlagen finns regler om när svensk väpnad styrka får sättas in i strid m.m. (10 kap. 9 § regeringsformen). Sålunda föreskrivs att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. I övrigt får svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Bestämmelser avseende förhållanden vid krig och krigsfara finns i 13 kap. regeringsformen. Föreskrifterna innebär bl.a. att riksdagen och regeringen inte får fatta beslut på ockuperat område och att det åligger varje offentligt organ att på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid

mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd (13 kap. 10 § första stycket första meningen och andra stycket regeringsformen).

21 kap. brottsbalken innehåller straffbestämmelser om brott av krigsmän. Kapitlet träder i tillämpning när riket kommer i krig samt, ifall regeringen så föreskriver, om riket är i krigsfara eller liknande förhållanden råder. Krigsmän enligt bestämmelserna i kapitlet är dels alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten, dels vissa andra grupper såsom de polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar. Om riket skulle komma att vara helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, skall bl.a. vad som i 21 kap. brottsbalken sägs om rikets försvar tillämpas på motståndsverksamheten och vad som sägs om fienden tillämpas på ockupationsmakten, se 22 kap. 10 § andra stycket samma balk.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. jämte förordning (1995:241) omfattar som antyds av rubriceringen regler om disciplinansvar för totalförsvarspliktiga m.fl. Om Sverige är i krig gäller lagen även för andra än dem som anges i 1 § lagen, däribland polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar (2 §, jfr 5 §; om krigsfara och liknande, se 3 §, jfr 4 §).

Polismän som enligt 1943 års lag om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar skall enligt 3 § 1 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses som kombattanter. Även de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar skall anses som kombattanter, 3 § 2 folkrättsförordningen.

3.6 Polisens folkrättsliga ställning i vissa andra länder

Om polisen i Danmark, Finland, Schweiz, Tyskland och Österrike och dess folkrättsliga ställning har utredningen inhämtat uppgifter som redovisas i bilaga 6.

3.7 Utredningens överväganden

Ett grundläggande spörsmål för utredningen är huruvida polisen bör ha sådana försvarsuppgifter som förutsätter kombattantstatus för

polismän. Om svaret är ja, skall ställning tas till frågan huruvida denna status bör vara ”permanent” eller ”tillfällig”.

3.7.1 Skäl som talar för att polismän har kombattantstatus

I folkrätten medges uttryckligen att polisen kan ingå i en stats väpnade försvar. Den svenska försvarsplaneringen bygger sedan lång tid på att polisen skall medverka även i det väpnade försvaret av landet och då främst i ett inledande kuppskede. Vid behov kan polispersonal sättas in med kort varsel för utförande av försvarsuppgifter.

När man tar ställning till om polisen även fortsättningsvis bör ha en roll inom det väpnade försvaret av landet och vilka uppgifter det i så fall bör handla om, finns det anledning att beakta den militärstrategiska utvecklingen. Ett eventuellt framtida krig kan antas bli relativt kortvarigt, och det inledande skedet av ett angrepp bedöms ha stor betydelse för utgången av konflikten. Som framgår bl.a. av de överväganden som gjordes i samband med försvarsbeslutet avseende åren 1997–2001 är det mycket som talar för att om landet angreps detta skulle ske i form av ett överraskande anfall inriktat mot strategiska objekt och med användande av högkvalificerade enheter, t.ex. strategiska insatsstyrkor. Det blir därför en betydelsefull uppgift att bevaka och skydda sådana objekt som kan antas bli föremål för denna typ av angrepp. Statsmakterna har gett uttryck för att just polisen har en viktig del i bevakningen och skyddet. Så t.ex. har riksdagen bestämt att beredskapspolisen skall byggas ut, bl.a. genom inrättande av en särskild beredskapspolis som skall syssla med antisabotageverksamhet. Det må sedan vara att riksdagsbeslutet inte har föranlett någon förändrad lagstiftning eller ändrade regler i förordningen om beredskapspolisen.

Det bör inte heller förglömmas att ett system enligt vilket även polisen skall kunna aktivt delta i det väpnade försvaret, t.ex. vid bekämpandet av sabotageförband, har en *fredsbevarande* funktion. Det får alltså bedömas ha en krigsavhållande effekt att polisen, med sin relativt sett höga tillgänglighet, har till uppgift också att direkt delta i fientligheterna om landet skulle angripas.

Slutsatsen av det hittills anförda är att polisens framtida roll inom det väpnade försvaret har stor vikt från försvarssynpunkt och att det därför och då polisen kan komma att tas i anspråk för aktivt deltagande i fientligheterna i en väpnad konflikt fordras att polismän har kombattantstatus. I tydlighetens intresse bör tilläggas att det inte är rea-

listiskt att tro att någon annan grupp i samhället skulle kunna på motsvarande sätt fylla denna funktion.

Till stöd för uppfattningen att polismännen bör ha kombattantstatus talar även följande.

Det är alltså antagligt att, om Sverige blir föremål för ett angrepp från främmande makt, detta inleds med sabotage och liknande verksamhet riktad mot strategiska mål (skyddsobjekt). I och för sig har polisen i sin egenskap av civil myndighet till uppgift att ingripa för att förhindra eller avbryta brottslig verksamhet, exempelvis sabotage, och detta åliggande gäller i princip även i fall där sabotörerna agerar på uppdrag av främmande makt. Om sabotörerna har kombattantstatus föreligger emellertid inte ens formellt någon möjlighet för polisen att såsom civil ordningsmakt ingripa i vidare mån än för att förhindra eller avbryta verksamheten; enligt folkrätten begår inte sabotörerna någon kriminell handling i en sådan situation och polisen som civil kan inte agera mot dem vare sig för att säkerställa lagföring och straff eller för att bekämpa dem (jfr 2 kap. 7 § brottsbalken). Å andra sidan skulle motståndaren förmodligen uppfatta varje form av polisingripande som ett direkt deltagande i den väpnade konflikten. Följaktligen skulle fiendesoldater, t.ex. sådana som utför sabotage, anse sig ha folkrättsligt stöd för att möta poliserna med våld även om man från svensk sida menade att polisen ingrep i sin civila funktion. Och motståndaren skulle anse sig folkrättsligt oförhindrad att ställa polismännen till straffansvar för illegalt krigsdeltagande. Denna ”obalans” mellan svenska polisen och motståndaren skulle inte föreligga om de svenska polismännen hade kombattantstatus, eftersom polismännen då skulle ha en på folkrätten grundad befogenhet att direkt delta i fientligheterna och således kunde bekämpa fiendesoldater.

Till detta bör läggas att det kan vara i praktiken svårt att avgöra huruvida t.ex. en sabotagehandling utgör ett ”vanligt” brott eller i stället är ett led i en motståndares angrepp på landet inom ramen för en väpnad konflikt. Svårigheten att fastställa när fred har övergått i väpnad konflikt och den därmed sammanhängande frågan om folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna skulle inte ha samma betydelse om polismännen var kombattanter, eftersom de då skulle ha rätt att ingripa även mot kombattanter från främmande makt.

Det hittills sagda har varit fokuserat på polisens uppgifter inom kuppförsvaret. Men det skulle kunna hävdas att polisens roll inom det militära försvaret och polismännens status av kombattant inte bör begränsas till det inledande skedet av en väpnad konflikt. Det kan t.ex. tänkas att under ett senare skede av en konflikt fiendesoldater uppträder i ett område där det just då inte finns några enheter ur Försvarsmakten men väl poliser som skulle kunna fylla en

försvarsfunktion. Det synes mindre välbetänkt att avstå från den försvarsinsats som polisen skulle kunna göra också i sådana situationer. Samtidigt måste medges att, som framgår bl.a. av propositionen 1985/86:15 om polisens ställning i krig, det finns skäl som talar för att polismäns status av kombattant skall avse enbart k uppskedet av en konflikt. I propositionen gjordes för övrigt den bedömningen att det inte föreligger folkrättsliga hinder mot att polismäns ställning som kombattant begränsas temporärt.

Det finns anledning att tro att polisen skulle bli föremål för anfall från motståndaren även om svenska polismän inte hade kombattantstatus. Eftersom polisens sambandsutrustning och liknande används eller i varje fall kan användas för förmedling av underrättelser av betydelse för det militära försvaret är det nämligen antagligt att motståndaren skulle göra bedömningen att polisstationer, polisfordon m.m. är militära mål som han folkrättsligt är oförhindrad att anfalla. Även om polismän med civil status inte får göras till föremål för anfall, kan det naturligtvis hända att polismän skadas eller dödas vid anfall mot av polisen använd egendom som – åtminstone i motståndarens ögon – utgör militärt mål. Ett system enligt vilken polismännen inte är kombattanter utan genomgående har civil status torde alltså inte leda till att polisen förskonas från motståndarens militära aktioner. Också av den anledningen förefaller det varken rimligt eller ändamålsenligt att polismännen har civil status och därmed i princip saknar möjlighet att bekämpa motståndaren.

En inte oväsentlig aspekt är att staten har ett i folkrätten grundat ansvar för upprätthållandet av ordning och säkerhet också inom ett område där strider äger rum (jfr artikel 4 i Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt). I de egentliga stridshandlingarnas kölvatten kan det tänkas förekomma exempelvis plundring och övergrepp mot civilbefolkningen. Försvarsmakten som sådan har inte till uppgift att agera för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet utanför Försvarsmakten själv (jfr 1 § förordningen [1980:123] med reglemente för militärpolisen och 10 kap. förordningen [1996:927] med bestämmelser för Försvarsmaktens personal). Om polismän hade ställning som kombattanter skulle de kunna ingripa för upprätthållande av ordning och säkerhet inom stridszoner utan att riskera att bli anklagade för otillåtet deltagande i fientligheterna.

Den omständigheten att polisens resurser behöver tas i anspråk inom det väpnade försvaret av landet betyder inte att polisens civila uppgifter, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och liknande, skall falla bort. Även under en väpnad konflikt liksom, i möjlig mån,

inom av motståndaren ockuperat svenskt område skall polisen utföra sina civila sysslor.

3.7.2 Skäl som talar mot att polismän har kombattantstatus

Polisens huvudsakliga uppgift är i korta termer att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Denna uppgift gäller inte bara i fredstid utan kvarstår när en väpnad konflikt föreligger. Allmänhetens behov av skydd och hjälp från polisen torde öka i krigstid, eftersom risken för att samhället förråas är större då än i tid av fred.

Under en väpnad konflikt torde polisväsendet såsom civil funktion komma att bli utsatt för hårda påfrestningar och ställd inför betydande krav. Därför är det viktigt att noga överväga om och i vad mån polisen verkligen bör tas i anspråk inom det väpnade försvaret av landet, dvs. om inte polisens resurser bör koncentreras till de civila uppgifterna. I sammanhanget äger det sitt intresse att folkrättens utgångspunkt får anses vara att polisen har civil status och att, såvitt utredningen har sig bekant, polisen i andra länder typiskt sett har civila funktioner enbart.

Enligt folkrätten har ockupationsmakten ansvaret för upprätthållandet av den allmänna ordningen inom det ockuperade området och utgångspunkten är att det ockuperade landets lagstiftning alltjämt skall vara i kraft där. Ockupationsmakten är inte folkrättsligt förpliktad att använda det ockuperade landets polis för upprätthållandet av den allmänna ordningen men förväntas göra detta; dennes egna personella resurser, t.ex., kan vara begränsade. Det finns alltså fog för antagandet att en ockupationsmakt skulle låta svensk polis fortsätta sin verksamhet. Inte minst för civilbefolkningen inom ockuperat svenskt område får det anses vara av vikt att det är just den svenska polisen och inte ockupationsmaktens som svarar för upprätthållandet av den allmänna ordningen inkl. den svenska lagstiftningen. Polisen kan i åtminstone någon mån fungera som ett civilbefolkningens värn mot godtycklig maktutövning från ockupantens sida och polisen kan hävda en korrekt tillämpning av svensk lagstiftning. En annan sak är att polisens roll inom ockuperat område uppenbarligen är svår och innefattar vanskliga bedömningar bl.a. av huruvida en av ockupationsmakten påfordrad åtgärd bör verkställas eller ej. Polisen måste givetvis i alla lägen agera på ett sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna, motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt (13 kap. 10 §

andra stycket regeringsformen). Också risken för infiltration av polisen måste uppmärksammas. Det ligger i öppen dag att detta slags aspekter bör bli föremål för beredskapsplanering och liknande.

Det anförda ger följande utgångspunkter: Om Sverige blir involverat i en väpnad konflikt måste polisen ges möjlighet att fortsätta sin civila verksamhet och därvid svara mot de höga krav som då kommer att ställas. Övervägande skäl talar för att, om någon del av Sverige skulle bli ockuperad, svensk polis där fortsätter sin verksamhet i den mån så är möjligt.

De nu nämnda utgångspunkterna bör vägas in vid bedömningen av huruvida polismän bör aktivt delta i det väpnade försvaret av landet. Vid bedömningen bör hänsyn tas även till den försvareffekt som polisen kan antas tillföra det väpnade försvaret. I den senare frågan kan följande anföras.

Alltsedan början av 1980-talet kan man bli polis utan att ha med godkänt resultat genomgått värnpliktsutbildning; sådan utbildning är alltså inte längre ett krav för anställning som polisman. Andelen polismän som inte har någon värnpliktsutbildning har stigit och kan antas bli än högre bl.a. som en följd av att allt färre fullgör värnplikt. De flesta kvinnliga polismän saknar militär grundutbildning. Inom polisen anordnas inte någon militär grundutbildning. Visserligen genomgår envar polisman med jämna mellanrum polisens försvarsutbildning, men denna är tämligen begränsad och utgör snarast ett komplement till en militär grundutbildning.

Med hänsyn till den ökande andelen polismän som saknar militär grundutbildning och till den beväpning som polismännen i dag har för försvarsändamål – automatkarbin eller kulsprutepistol – kan det möjligen ifrågasättas huruvida polisen skulle kunna fylla en tillräckligt verksam roll inom det direkta väpnade försvaret. Det bör beaktas att motståndarens anfall t.ex. mot strategiskt betydelsefulla objekt inte nödvändigtvis kommer att ske i den formen att denne sätter in – förmodligen kvalificerad – trupp. I stället kan andra metoder användas, t.ex. anfall med fjärrstyrda precisionsvapen såsom kryssningsrobotar. Gentemot anfall av den senare typen har polisen inte någon framträdande värnkraft.

Om det bedöms att polisen i och för sig skulle tillföra det direkta väpnade försvaret en resurs som inte bör avvaras, finns följande att säga i frågan om folkrättslig status.

Eftersom en kombattant inte är av folkrättsliga skäl förhindrad att utföra också civila uppgifter, skulle det kunna ligga nära till hands att hävda uppfattningen att svenska polismän borde ha *permanent kombattantstatus*. En sådan ordning har emellertid skäl emot sig. För det fall polismännen har permanent kombattantstatus är de nämligen i

princip ett militärt mål. De kan alltså bli föremål för anfall också i samband med utövandet av civila sysslor. Och antagligen skulle motståndaren bedöma att sådan egendom som hör till polisen – polisstationer, fordon m.m. – utgör militärt mål, eftersom den används av kombattanter. Polisväsendet i dess helhet kunde alltså bli föremål för anfall, om polismännen hade permanent kombattantstatus. Anfallen kunde leda till att polisen fick svårt eller i värsta fall alls inte kunde fullgöra sina civila sysslor. De polismän som föll i motståndarens hand skulle bli internerade som krigsfångar och därmed vara förhindrade att utöva några polisiära funktioner på ockuperat område (det bortses från att en krigsfånge kan frigges ”på hedersord eller mot förbindelse”, se artikel 21 i III Genèvekonventionen av år 1949). Inte minst ur civilbefolkningens synvinkel vore det olyckligt med sådana konsekvenser.

Om nu permanent kombattantstatus för polismännen inte lämpligen bör användas som modell, kan man undra om i stället begreppet *tillfällig kombattantstatus* bör tillämpas. En tillämpning av det begreppet skulle kunna innebära att polismän, utöver att fullgöra civila uppgifter, vid behov medverkade i det väpnade försvaret under alla skeden av en väpnad konflikt, alternativt under en begränsad tid såsom ett inledande kuppskede (jfr den nuvarande ordningen resp. förslaget i prop. 1985/86:15). Som framgår av den analys som utredningen har gjort i kap. 1 finns dock vägande invändningar mot begreppet tillfällig kombattantstatus. Överförda till polisen kan dessa invändningar beskrivas som följer.

En tillämpning av begreppet tillfällig kombattantstatus på polismän med uppgifter inom det väpnade försvaret riskerar att leda till att motståndaren bedömer att inte bara dessa polismän utan polismän över huvud taget och den av polisen använda egendomen är militära mål: motståndaren ser envar svensk polisman och all av polisen använd egendom som militärt mål, eftersom polismännen och egendomen *har använts* eller *kan komma* att användas inom det väpnade försvaret. Det synes inte osannolikt att motståndaren agerar ”preventivt” härvidlag. Med motsvarande utgångspunkt skulle motståndaren anse sig ha folkrättslig befogenhet att internera alla de polismän som föll i hans hand; som (möjliga) kombattanter skulle de ha krigsfångestatus. De polismän som internerades skulle inte kunna fullgöra polistjänst inom ockuperat område.

Under alla förhållanden torde det i praktiken vara svårt för motståndaren att skilja mellan de poliser (kombattanter) och den egendom som brukas eller kan komma att användas inom det väpnade försvaret eller som stöd för det militära försvaret, å ena sidan, och de poliser (civila) och den egendom som används inom polisens civila

verksamhet, å den andra. Det gäller i synnerhet om – såsom nu är fallet – polismännen bär samma typ av uniform antingen de har den ena eller den andra typen av uppgift.

Om begreppet tillfällig kombattantstatus tillämpas föreligger sammanfattningsvis risk för att även sådana polismän och sådan egendom som enligt svensk uppfattning nyttjas av polisen i dess egenskap av civil blir föremål för militära operationer från motståndarens sida. Resultatet skulle motsvara det som följde om polismännen hade permanent kombattantstatus, nämligen att det i vart fall kunde bli svårt för polisen att fullgöra de civila sysslorna.

En grundläggande frågeställning är emellertid – som framgår av kap. 1 – huruvida det över huvud taget finns anledning att utgå från att motståndaren accepterar uppfattningen att begreppet tillfällig kombattantstatus är folkrättsenligt. Är det med andra ord trovärdigt att inför motståndaren hävda standpunkten att svenska polismän, genom att växla mellan militära och civila uppgifter, byter från kombattantstatus till civil status och vice versa?

Om, vilket ingalunda kan uteslutas, motståndaren skulle underkänna modellen med tillfällig kombattantstatus för polismän, kunde det leda till följande. Motståndaren skulle anse att polismän som medverkar i det väpnade försvaret är inte kombattanter utan illegala krigsdeltagare. Sådana får bekämpas när de direkt deltar i fientligheterna. De polismän som föll i motståndarens hand skulle enligt hans åsikt inte ha krigsfångestatus. Motståndaren skulle anse sig oförhindrad att ställa dem till ansvar i en rättslig process med anledning av deras medverkan i fientligheterna och således få dem dömda till – förmodligen – stränga straff.

Det bör understrykas att de nu berörda tveksamheterna gäller polisens direkta deltagande i det väpnade försvaret antingen detta skulle äga rum under hela den väpnade konflikten eller vore begränsat t.ex. till ett inledande kuppskede. Att låta tillämpningen av begreppet tillfällig kombattantstatus bli i tiden begränsad, t.ex. såsom föreslogs i propositionen 1985/86:15, är med andra ord inte en framkomlig väg.

För standpunkten att svenska polismän inte bör ha vare sig permanent eller tillfällig kombattantstatus kan även följande omständigheter åberopas.

Status av kombattant etc. föreligger under en väpnad konflikt. Men innan konflikten har brutit ut, således även i ett skymningsläge som föregår denna, har t.ex. den som utför ett sabotage inte någon i folkrätten grundad immunitet mot att den svenska polisen ingriper mot honom, jfr 2 kap. 7 § brottsbalken. En annan sak är att det i 2 kap. 7 a § brottsbalken finns en bestämmelse om att en utlänning som har begått brott i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän

ställning hos annan stat får åtalas endast efter förordnande av regeringen. Ett regeringsförordnande krävs dock inte om gärningsmannen sökt dölja i vilken egenskap han har handlat. I tiden innan Sverige har blivit part i en väpnad konflikt är polisen således inte till följd av vare sig 2 kap. 7 § eller 2 kap. 7 a § brottsbalken förhindrad att ingripa mot t.ex. sabotageförband som agerar förtäckt. Sammantaget föreligger det allmänt sett icke obetydliga möjligheter för polisen att i sin civila funktion ingripa mot sådan verksamhet som är skadlig för landets säkerhet eller försvar.

Visserligen kan det tänkas gränsfall där det är svårt att bedöma om exempelvis sabotörer är kombattanter och därmed i princip åtnjuter straffrättslig immunitet eller i stället är att anse som "vanliga" brottslingar mot vilka polisen inte bara kan utan skall ingripa i sin civila funktion. Men risken för misstag i dessa sammanhang borde kunna minimeras t.ex. genom väl fungerande system för underrättelser till och inom polisväsendet angående den säkerhetspolitiska situationen och genom utbildning av polispersonalen. Att det kan förekomma gränsfall är således inte ett argument som i någon större grad talar för att polismän skall ha kombattantstatus.

Det bör framhållas att polisen kan bidra med insatser av betydelse för det militära försvaret av landet även om polismännen har permanent civil status. Sålunda finns det inte några folkrättsliga hinder mot att polisen, med bibehållande av sin civila status, t.ex. förmedlar underrättelser om händelser m.m. som är eller kan vara av betydelse från militär synpunkt (förutsatt att inhämtningen av underrättelser inte skett i hemlighet eller under falska förevändningar), att den sysslar med förebyggande och avslöjande säkerhetsskyddsverksamhet eller att den deltar i ordningshållning och liknande vid mobilisering. I och för sig äger det sin riktighet att polisen, om den i någon mening är involverad i det militära försvaret, typiskt sett utsätts för i vart fall en ökad risk för att direkt eller indirekt drabbas av aktioner från motståndarens sida. Sådana faktorer bör naturligtvis beaktas både när polisens uppgifter inom totalförsvaret fastställs och över huvud taget inom ramen för beredskapsplaneringen, men synes inte vara ett tungt vägande skäl för uppfattningen att polismännen bör ha kombattantstatus. Det finns för övrigt andra grupper utan kombattantstatus som löper motsvarande risk.

Härtill kan anföras principiella synpunkter mot att andra än Försvarsmakten ges till uppgift att svara för det väpnade försvaret av landet. I regeringsformen nämns Försvarsmakten som det organ som regeringen får sätta in för att möta väpnade angrepp på landet. Visserligen kan det föreligga behov av att inom det väpnade försvaret använda polismän med särskilda kunskaper. Detta behov kan dock

tillgodoses genom att, när det säkerhetspolitiska läget så motiverar, polismän förs över till Försvarsmakten, t.ex. med stöd av pliktlagstiftningen (enligt den nuvarande försvarsplaneringen finns polismän krigsplacerade i Försvarsmakten).

Beträffande upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet i stridszoner kan följande sägas. Det är en i Sverige sedan länge etablerad princip, att Försvarsmakten inte får användas för utövande av våld eller tvång mot enskilda utanför det traditionella militära verksamhetsområdet. Om det inom stridszoner förekommer ordnings- eller säkerhetsstörande verksamhet vid sidan av de egentliga stridshandlingarna och liknande, skall alltså polisen ingripa häremot. Det förhållandet att det är en uppgift för polisen att ingripa i sådana fall hindrar emellertid inte att Försvarsmakten då utnyttjas till stöd för polisen, förutsatt att detta inte uppfattas som ett avsteg från den princip som nyss angetts (jämför prop. 1995/96:12 s. 51).

3.8 Utredningens slutsatser

Det är väsentligt att polisen kan upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället också under väpnad konflikt. Övervägande skäl talar för att, om någon del av Sverige blir ockuperad, svensk polis söker stanna kvar inom det ockuperade området för att där svara för den allmänna ordningen och säkerheten; därvid skall polisen givetvis tillämpa svensk rätt och även i övrigt agera på ett sätt som bäst gagnar svenska intressen.

Med hänsyn bl.a. till att en minskande andel polismän har genomgått militär grundutbildning kan värdet av polisens insatser inom det direkta väpnade försvaret ifrågasättas.

Polisen såsom civil har icke obetydliga möjligheter att bidra även till det militära försvaret, bl.a. genom bevakning av skyddsobjekt och ingripanden vid sabotage.

Om svensk polis aktivt deltar i det väpnade försvaret, föreligger risk för att motståndaren betraktar polisens personal och polisens egendom över huvud som militära mål. Följden härav kan bli att polisen utsätts för anfall och att dess civila verksamhet försvåras eller t.o.m. omöjliggörs.

Mot denna bakgrund och då begreppet tillfällig kombattantstatus inte torde vara förenligt med folkrättens regler kommer utredningen till uppfattningen att de polismän som hör till det civila polisväsendet inte bör såsom poliser direkt delta i det väpnade försvaret av landet. De bör

alltså inte ha kombattantstatus i något skede av en väpnad konflikt, utan permanent civil status.

Utredningens principiella ståndpunkt, att polisen fortsättningsvis inte skall ha till uppgift att direkt delta i fientligheterna och att polismän i denna sin egenskap således inte skall ha kombattantstatus, gäller även *beredskapspolisen*. Enligt förordningen om beredskapspolisen är utgångspunkten att beredskapspoliserna skall användas för civila uppgifter. Om beredskapspolisen eller någon del av denna, t.ex. den särskilda beredskapspolisen, anses böra användas för att aktivt delta i det väpnade försvaret av landet är det enligt utredningens bedömning motiverat att överväga att låta denna funktion ingå i Försvarmakten, t.ex. i särskilda bevakningsförband. Ett närmare studium av detta spørsmål får dock anses ligga utanför ramen för det uppdrag som har lämnats till utredningen.

Det bör också framhållas att utredningens förslag om att polismän bör ha permanent civil status under en väpnad konflikt har bedömts med utgångspunkt i folkrättens kombattantbegrepp. För det fall utredningens förslag inte skulle anses acceptabelt från försvarssynpunkt, finns det skäl att ta ställning till frågan huruvida det antal polismän som vid höjd beredskap överförs till Försvarmakten bör öka liksom frågan huruvida en del av poliskåren bör organiseras som en väpnad styrka som vid höjd beredskap förs över till Försvarmakten och där kan fullgöra såväl kombattantuppgifter som polisiära uppgifter. Det är emellertid inte en sak för utredningen att gå in på frågor av detta slag.

Om polisens medverkan i den samordnade gränsövervakningen i krig, se kap. 6.

4 Hemvärnet

Utredningens förslag: Det finns inget behov av att tillämpa begreppet tillfällig kombattantstatus i fråga om personalen i hemvärnet (det allmänna hemvärnet inkl. företagshemvärnet resp. driftvärnet). Från folkrättsliga synpunkter kan det inte anses föreligga några avgörande invändningar mot driftvärnet.

4.1 Det svenska hemvärnet i dag

För en mer detaljerad redogörelse för hemvärnet i dag än den som lämnas i detta kapitel hänvisas till bilaga 4.2.

4.1.1 Hemvärnet består av allmänt hemvärn och driftvärn

Grundläggande bestämmelser om hemvärnet finns i hemvärnsförordningen (1997:146). Regler på området förekommer även i Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1997:11, ändrade genom FFS 1998:2) om hemvärnet och, såvitt gäller den till hemvärnet knutna "avtalspersonalen" från s.k. frivilligorganisationer, i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Hemvärnet ingår i Försvarsmakten och består av dels allmänt hemvärn, dels driftvärn. Det allmänna hemvärnet skall bl.a. skydda viktiga totalförsvarsanläggningar i hembygden. Driftvärnet har till uppgift att

skydda en myndighets eller ett företags egna anläggningar och verksamhet.

Deltagande i hemvärnet är frivilligt och bygger på avtal om tjänstgöringen. I hemvärnet finns både kvinnor och män (i den följande texten används formen ”han” eller motsvarande såsom beteckning på antingen en kvinna eller en man). Personalen består av tre kategorier, nämligen dels hemvärnsmän inkl. hemvärnsbefäl, dels avtalspersonal, dels anställda vid Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet. Viss men inte all personal i hemvärnet har stridande funktioner. I det allmänna hemvärnet finns bl.a. personal som permanent skall syssla med sjukvård.

Hemvärnet omfattar för närvarande ca 85 000 personer, varav ungefär 78 500 i det allmänna hemvärnet och 6 600 i driftvärnet. Såväl inom det allmänna hemvärnet som inom driftvärnet har personalen minskat under de senaste åren. Statsmakternas målsättning är att hemvärnet år 2001 skall omfatta 125 000 personer.

4.1.2 Beredskapsgrader inom hemvärnet – hög insatsberedskap

För hemvärnet finns tre beredskapsgrader: grundberedskap, hemvärnsberedskap och hemvärnslarm. Hemvärnsberedskap kan i likhet med hemvärnslarm gälla en viss del av Sverige.

Hemvärnsberedskap skall intas dels vid höjd beredskap, dels annars efter särskilt beslut av regeringen eller – i vissa fall i avvaktan på regeringens beslut – av Försvarsmakten. Vid hemvärnsberedskap inträder tjänstgöringsskyldighet för hemvärnets personal. Så länge denna beredskap råder kan personalen inte säga upp sina avtal om tjänstgöring i hemvärnet. Personalen hemförlovas i regel inte under höjd beredskap, men kan beviljas permission.

Vid beredskapslarm, eller när hemvärnsberedskap råder och efter beslut av lägst militärbefälhavare, skall hemvärnet inta hemvärnslarm. Då skall hemvärnsförbanden grupperas utan dröjsmål för att kunna lösa sina uppgifter.

Till följd bl.a. av den nära geografiska anknytningen mellan hemvärnspersonalen och den anläggning etc. som förbanden skall försvara primärt, har hemvärnet hög insatsberedskap. Förbanden kan mobiliseras inom ett par timmar.

4.1.3 Närmare om det allmänna hemvärnet

Det allmänna hemvärnet är indelat bl.a. i hemvärnsområden. Dessa enheter kan jämföras med kompanierna i territorialförsvaret. Ettvart hemvärnsområde omfattar en kommun eller del därav.

Vid höjd beredskap skall förbanden inom det allmänna hemvärnet bevaka och skydda objekt som är viktiga från totalförsvarsynpunkt, t.ex. flygfält, hamnar och andra infallsportar. De skall även utföra fördröjande fältarbeten samt har till uppgift att starta upp och hålla i gång driften vid vissa militära anläggningar. Varje enhet har en förstahandsuppgift.

Inom det allmänna hemvärnet kan det organiseras *företagshemvärn*, som skall skydda en anläggning eller arbetsplats. Ett sådant förband skiljer sig från övriga förband inom det allmänna hemvärnet endast på det viset att det är grupperat vid ett visst företag eller en viss anläggning och inte får flyttas därifrån utan företagsledningens godkännande.

4.1.4 Närmare om driftvärnet

Ett företag eller en myndighet får, om Försvarsmakten (rikshemvärnschefen) har lämnat tillstånd därtill, organisera driftvärn för skyddet av den eller de egna anläggningarna och den egna verksamheten. Endast efter medgivande av vederbörande företag eller myndighet kan driftvärnet användas för andra uppgifter.

För närvarande finns driftvärn vid ett tjugotal företag och myndigheter. Som nämnts har driftvärnet minskat under den senaste tiden; personalstyrkan inom driftvärnet har mer än halverats. Detta har samband bl.a. med att statlig verksamhet har bolagiserats.

I likhet med det allmänna hemvärnet är driftvärnet organiserat i förband med personalen uppförd i personaltabell. Personalen i driftvärnsförbanden – driftvärnsmännen – skall rekryteras ur den personal som är anställd vid företaget eller myndigheten i fråga. Det brukar inte finnas någon avtalspersonal i driftvärnsförbanden, men det förekommer reservofficerare där.

Mellan två och trettio–fyrtio driftvärnsmän är avdelade för bevakningen av resp. anläggning eller motsvarande. Driftvärnsmännens beväpning utgörs normalt av handeldvapen.

Varje driftvärn leds av en driftvärnschef. Denne har militär befälsgrad och leder under rikshemvärnschefen myndighetens eller företagets driftvärn. En hög chef vid företaget eller myndigheten innehar befattningen som driftvärnschef.

Chefen för ett driftvärnsförband är underställd vederbörande chef inom driftvärnet men lyder i fråga om utbildning och utrustning under försvarsområdesbefälhavaren. Chefen för driftvärnsförbandet lyder

under försvarsområdesbefälhavaren i territoriellt avseende när hemvärnsberedskap är beslutad och driftvärnschefen beslutat om driftvärnets tjänstgöring.

Vid höjd beredskap har driftvärnsmännen till uppgift inte endast att bevaka och skydda den ifrågavarande anläggningen osv. utan även att utföra sina ordinarie sysslor på arbetsplatsen. Vanligen är driftvärnsmannens dygnsschema så indelat, att han fullgör uppgiften som driftvärnsman – alltså bevakar och skyddar en anläggning etc. – i åtta timmar, därpå sysslar med sina ordinarie arbetsuppgifter i åtta timmar och slutligen vilar i åtta timmar. Vanligtvis bär han Försvarsmaktens uniform även när han håller på med sina ordinarie arbetsuppgifter. Dock bärs skyddskläder ovanpå uniformen, om så anses erforderligt.

4.2 Folkrättskommittén

Folkrättskommittén anförde att medlemmarna i hemvärdet avsågs delta i militär verksamhet under endast korta perioder och då hade rätt till kombattantstatus. Eftersom dessa medlemmar återgick till sina civila sysselsättningar när de hade slutfört sitt militära uppdrag måste för deras del lösningen med tillfällig kombattantstatus användas, menade kommittén (se SOU 1984:56 s. 74 f., jämför s. 108–111).

4.3 Bestämmelser i folkrättsförordningen om kombattantstatus

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) föreskriver bl.a. följande. Som kombattanter anses de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller själavårdspersonalen enligt vissa bestämmelser i förordningen. De som kallas in till tjänstgöring i Försvarsmakten skall anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och har kommit under ansvarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig sådan utrustning skall dock anses som kombattanter redan när tjänstgöringsskyldigheten inträder. Folkrättslig ställning enligt förordningen tillkommer endast den som tjänstgör i vederbörande befattningsområde. Om någon som tjänstgör i Försvarsmakten har permission eller är tjänstledig under kortare tid behåller han dock sin folkrättsliga ställning under ledigheten.

4.4 Hemvärn i vissa andra länder

För uppgifter om hemvärn eller motsvarande i vissa andra länder hänvisas till bilaga 6.

4.5 Utredningens överväganden

4.5.1 Allmänna överväganden om hemvärnet

Försvarsmakten har enligt förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp. Hemvärnet ingår i Försvarsmakten. Hemvärnets personal är uppförd i personaltabell. Personalen lyder under militärt befäl som är ansvarigt för sina underlydandes uppförande. Det finns ett disciplinärt system som syftar bl.a. till att säkerställa att Försvarsmaktens personal följer krigets lagar.

Deltagande i hemvärnet är i och för sig frivilligt. Personalen i hemvärnet är emellertid skyldig att tjänstgöra under hemvärnsberedskap, således bl.a. om Sverige är part i en väpnad konflikt (i krig). Avtalen om tjänstgöring i hemvärnet kan inte sägas upp då. Någon hemförloving av personalen sker i regel inte när beredskapen är höjd. Om Sverige blir involverat i krig står sålunda personalen fortlöpande till hemvärnets förfogande.

Med hänsyn till det sagda kan det göras gällande att hemvärnet – både det allmänna hemvärnet och driftvärnet – uppfyller de folkrättsliga kraven på en väpnad styrka och att den som i en väpnad konflikt deltar i hemvärnet följaktligen är kombattant (såvida inte vederbörande fullgör uppgift som sjukvårdspersonal och därför klassas som icke-kombattant).

4.5.2 I fråga om hemvärnets personal finns inget behov av begreppet tillfällig kombattantstatus

Ett av de begrepp som hålls fram i direktiven är *tillfällig kombattantstatus*. Om tillämpligheten av detta begrepp vad gäller personalen i hemvärnet kan följande sägas.

Under höjd beredskap är personalen i det *allmänna hemvärnet* fortlöpande tjänstgöringsskyldig i hemvärnet, och något byte av arbetsuppgifter som skulle leda till växlingar i folkrättslig status skall alltså inte

äga rum. Detta hindrar dock inte att även under höjd beredskap hemvärnsmannen kan ha "civila" uppgifter i och för sig.

Det nu sagda gäller även den *avtalspersonal* som är krigsplacerad i hemvärnet. Inte heller för avtalspersonalen skulle det förekomma sådana avbrott i tjänstgöringsskyldigheten som kunde föranleda den typ av växlingar mellan folkrättslig status som nämns i direktiven. En annan sak är att även sådan avtalspersonal som inte ingår i hemvärnet kan uppehålla sig i närheten av hemvärnsförband – eller andra militära mål – och därför kan bli åtminstone indirekt drabbad av anfall från motståndarens sida.

Under höjd beredskap skall *driftvärnsmännen* visserligen ömsom delta i det väpnade försvaret, ömsom ha "vanliga" civila uppgifter vid företaget eller myndigheten. Men eftersom de fortlöpande tillhör driftvärnet växlar de inte folkrättslig status som en följd av sina olika arbetsuppgifter.

Utredningen finner mot denna bakgrund att begreppet tillfällig kombattantstatus inte enligt den nu gällande ordningen är tillämpligt vad avser hemvärnets personal.

Utredningen anser sig böra tillägga följande. Begreppet tillfällig kombattantstatus har inte avseende på fall där t.ex. en hemvärnsman byter folkrättslig status på grund av att han blir hemförlovad sedan han skadats eller av annat skäl inte längre kan fullgöra sin hemvärnstjänst. Sådana fall kan för övrigt inträffa inom Försvarsmakten över huvud taget och är med andra ord inte något som har avseende på just hemvärnet och dess personal. Inom det allmänna hemvärnet finns *företagshemvärn*. Ett företagshemvärn skiljer sig från det allmänna hemvärnet i övrigt endast på så sätt att det är grupperat vid ett visst företag eller en viss anläggning och inte får flyttas därifrån utan företagsledningens godkännande. Lämpligheten av detta företagsledningens "veto" skulle måhända kunna diskuteras från övergripande försvarssynpunkter, men bedöms inte utgöra en komplikation i folkrättsligt hänseende.

4.5.3 Folkrätten kräver inga förändringar av driftvärnet

De anläggningar som skyddas av driftvärn är i varje fall i princip sådana militära mål som motståndaren folkrättsligt har en principiell befogenhet att anfalla. Enligt försvarsbeslutet för åren 1997–2001 har driftvärnet inte spelat ut sin roll inom det väpnade försvaret av landet (prop. 1996/97:4 s. 181). Det finns anläggningar och verksamheter som behöver ett skydd även mot sabotage och liknande, och inte minst i sådana fall kan driftvärnet fylla en försvarsfunktion. Samtidigt bör sägas

att driftvärnsförbanden som sådana torde ha relativt begränsade möjligheter att utöva ett verksamt försvar vid vissa slags anfall, t.ex. om motståndaren använder robotar eller flygstridskrafter.

Om de *folkrättsliga aspekterna* i anslutning till driftvärnet, vill utredningen peka på följande (se även vad som har angetts i det föregående).

Ett företags eller en myndighets driftvärn skall i princip bevaka och skydda enbart företags eller myndighetens egna anläggningar och verksamhet. Denna begränsning – vars motsvarighet ju gäller för företagshemvärnet inom det allmänna hemvärnet – synes i och för sig inte utgöra en komplikation ur folkrättslig synvinkel.

När driftvärnschefen har beslutat om driftvärnets tjänstgöring, lyder chefen för driftvärnsförbandet under försvarsområdesbefälhavaren. Som redan berörts får driftvärnspersonalen anses ingå i en väpnad styrka som i likhet med Försvarsmakten i övrigt dels står under befäl som – ytterst inför den politiska ledningen – ansvarar för sina underlydandes uppförande, dels är underkastad ett internt disciplinärt system.

Under höjd beredskap har driftvärnsmannen i allmänhet sitt dygnschema så indelat att han växlar mellan bevaknings- och skyddsuppgifter och ”vanliga” sysslor samt vila. Vid en väpnad konflikt får som tidigare nämnts driftvärnsmannen anses vara kombattant permanent. I regel är denne uniformerad såväl när de bevakar och skyddar anläggningen som när han håller på med sina andra sysslor. Det förekommer dock att en driftvärnsman bär sin uniform synligt vid fullgörandet av bevaknings- och skyddsuppgifterna men annars har överdragskläder eller liknande som döljer uniformen. Enligt folkrätten är det en allmänt erkänd sedvana att kombattanter inom ”reguljära, uniformerade och beväpnade enheter” bär uniform. Det framstår därför som olämpligt att driftvärnsmän inte alltid är synbart uniformerade. Det bör dock påpekas att de inte förlorar sin rätt att ta aktiv del i fientligheterna endast på den grunden att de inte bär uniformen synligt. Däremot är det viktigt att uppmärksamma att folkrätten förbjuder förrädiskt förfarande, exempelvis föregivande av civil status.

En samlad bedömning leder enligt utredningen till att det från folkrättsliga utgångspunkter inte torde kunna riktas några avgörande invändningar mot driftvärnet.

5 Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter

Utredningens förslag: Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter uppfyller inte i denna egenskap de folkrättsliga kraven för kombattantstatus och bör inte direkt delta i det väpnade försvaret av Sverige.

5.1 Inledning

Bilaga 4.3 innehåller en redogörelse för de regler m.m. som nu gäller för skyddsvakter och skyddsområdesvakter. I förevarande kapitel sammanfattas innehållet i bilagan, men kapitlet är inriktat på utredningens överväganden i frågan huruvida civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter bör fungera som kombattanter i det svenska totalförsvaret.

5.2 Nuvarande förhållanden

5.2.1 Några utgångspunkter

Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och den därtill hörande förordningen (1990:1334;

skyddsförordningen) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, terrorism och spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Enligt lagen kan beslutas att en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg skall utgöra *skyddsobjekt*.

Om en militär anläggning inte kan beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara *militärt skyddsområde*. När det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer, skall Försvarsmakten ansvara för att skyddsområdena bevakas.

Enligt skyddslagen är *skyddsvakt* benämningen på den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman. För den som bevakar ett militärt skyddsområde och inte är polisman är lagens benämning *skyddsområdesvakt*. Den som utses till skyddsvakt eller skyddsområdesvakt skall vara godkänd av länsstyrelsen. Undantag gäller för den som utses inom Försvarsmakten och som tillhör den militära personalen: denne skall i stället godkännas av Försvarsmakten. I enlighet med detta kan man tala om civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter resp. militära skyddsvakter och militära skyddsområdesvakter.

Skyddsvakter och skyddsområdesvakter är "krigsmän" vid tillämpning av bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken om brott av krigsmän såsom lydnadsbrott och rymning.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen) gäller även för skyddsvakter och skyddsområdesvakter när Sverige är i krig m.m. (Se närmare 2 och 3 §§ disciplinansvarslagen.)

Enligt 3 § 3 *totalförsvarets folkrättsförordning* (1990:12) skall den som är skyddsvakt liksom den som är skyddsområdesvakt anses som kombattant.

Folkrättskommittén berörde frågor om civila skyddsvakters folkrättsliga status i krig och anförde därvid, med utgångspunkt i den då för tiden gällande regleringen, bl.a. följande (se SOU 1984:56 s. 128). Vid ett överraskande angrepp kunde det lätt uppstå situationer som kräver att vakterna deltar i försvaret av det objekt som de har till uppgift att bevaka. Skyddsvakter som är beredda att delta i stridsverksamhet borde ha folkrättslig ställning som kombattanter "under förutsättning att villkoren för detta kan uppfyllas". Folkrättens krav att kombattanten skall stå under ansvarigt befäl och att kombattanten skall ingå i ett internt disciplinärt system fick anses uppfylla för skyddsvakter "så långt det är möjligt för det korta skede som kan bli aktuellt". Dock var det angeläget att skyddsvakterna fick viss kompletterande utbildning, främst i folkrätt. Sedan mobilisering hade genomförts skulle skyddsvakterna

komma att avlösas och övergå till andra uppgifter, utom i de undantagsfall när vakterna var krigsplacerade vid objekten. Skyddsvakterna borde få temporär kombattantstatus under inledningsskedet av en konflikt; däremot torde de inte kunna upptas i försvarets personaltabeller.

5.2.2 Skyddsvakters och skyddsområdesvakters befogenheter

Den som är skyddsvakt har enligt skyddslagen och skyddsförordningen befogenhet att i vissa situationer avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta person inom eller vid skyddsobjektet. Skyddsvakten har inom skyddsobjektet och i dess närhet samma rätt som en polisman att gripa den som det finns skäl att an hålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till sådant brott samt har även getts vissa andra befogenheter att använda s.k. tvångsmedel. Skyddsvakten är underkastad tystnadsplikt. – En skyddsområdesvakts befogenheter är något mer begränsade än en skyddsvakts.

Bestämmelser om verkställighet av skyddslagen finns i skyddsförordningen samt i föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen har meddelat (RPS FS 1991:5, FAP 579–3). Av betydelse är även Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1994:12, FAP 579–2) till lagen (1974:191) om bevakningsföretag resp. förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Rikspolisstyrelsen har sålunda föreskrivit bl.a. att en skyddsvakt skall bära särskilt tjänstetecken och en klädedräkt som är anpassad för tjänstens utövande, eller en väktaruniform om skyddsvakten är s.k. väktare enligt lagen om bevakningsföretag. Om särskilda skäl föreligger, kan länsstyrelsen medge att en skyddsvakt bär civil klädsel. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter skall en skyddsvakt få viss utbildning i folkrätt och i försvarets organisation och funktion m.m.

Om länsstyrelsen har lämnat medgivande får en skyddsvakt vara utrustad med batong och handbojor. Skyddsvakten kan även vara utrustad med *skjutvapen* enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om väktares utbildning och utrustning m.m. Dessa föreskrifter anger att skyddsvakten skall ha genomgått viss vapenutbildning. I de allmänna råden sägs att skjutvapen får användas endast när det föreligger nödvärnsrätt enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, dock med den begränsningen att våld eller hot mot *egendom* inte får avvärjas genom användande av skjutvapen.

5.2.3 Bristfällig planering vad gäller skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap

Av en kartläggning som utredningen har låtit verkställa framgår att det är relativt vanligt förekommande att civila skyddsvakter används i fredstid för bevakning av strategiska skyddsobjekt, dvs. sådana anläggningar som kan antas bli föremål för förbekämpning från motståndarens sida redan i ett tidigt skede av ett väpnat angrepp mot Sverige. Resultatet av kartläggningen ger vid handen även följande. I praktiskt taget alla fall är skyddsvakterna anställda hos bevakningsföretag och således inte hos den som ytterst är ansvarig för skyddet av skyddsobjektet. Med några få undantag förekommer inte någon militär utbildning inom ramen för utbildningen till skyddsvakt. Inte alla vakter är beväpnade, men de som är det har normalt pistol eller liknande. Ett inte oväsentligt antal skyddsvakter är kvinnor. I många fall saknas planering för skyddsvakternas uppgifter vid höjd beredskap; dock skall vissa av dem övergå till att tjänstgöra i driftvärnet eller till att vara militära skyddsvakter. I praktiken föreligger det påtaglig oklarhet om den roll som de civila skyddsvakterna skall ha under höjd beredskap – om deras uppgifter då saknas mången gång planering över huvud taget. Såvitt framkommit är det vid *ett* strategiskt skyddsobjekt i landet som det finns skyddsvakter krigsplacerade för bevakning och säkerhetskontroll.

5.2.4 Civila skyddsvakter i andra länder

Enligt de upplysningar som utredningen har inhämtat om förhållanden i utlandet förekommer inte där att civila skyddsvakter skall ha status av kombattant. I förekommande fall kommer de civila skyddsvakterna som bevakar militära mål att ersättas av militär personal, om beredskapen höjs eller liknande (se närmare bilaga 6).

5.3 Utredningens överväganden

5.3.1 Det är tveksamt om de civila skyddsvakterna uppfyller folkrättens krav för kombattantstatus

Enligt utredningens bedömning är det tveksamt om civila skyddsvakter uppfyller de folkrättsliga förutsättningarna för kombattantstatus.

En fråga är nämligen huruvida den som är civil skyddsvakt över huvud taget ingår i en väpnad styrka och vilken styrkan i så fall är. De civila skyddsvakterna hör inte till Försvarmaktens krigsorganisation. Det finns fog för frågan, till vilken organiserad styrka t.ex. de skyddsvakter som är anställda hos bevakningsföretag skulle hänföras. Skulle styrkan bestå av de skyddsvakter som vid varje given tidpunkt har till uppgift att bevaka ett visst skyddsobjekt? Eller består styrkan av samtliga anställda hos ifrågavarande företag, inkl. de personer som inte är skyddsvakter?

En härtill anknytande aspekt är att de hos bevakningsföretag anställda vakterna inte står i något direkt ansvars- och lydnadsförhållande till annan än arbetsledningen och cheferna hos det företaget. Vem är det som ansvarar för skyddsvakternas handlande i en väpnad konflikt, om dessa överträder krigets lagar? Det kan sättas i fråga om arbetsledare eller chefer hos bevakningsföretag är befäl som inför statens politiska ledning svarar för sina underlydandes uppförande i enlighet med vad folkrätten föreskriver.

Trots att även de civila skyddsvakterna omfattas av bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken och i disciplinansvarslagen kan det alltså enligt utredningens mening betvivlas att vakterna uppfyller det i folkrätten ställda kravet att en väpnad styrka skall vara underkastad ett internt disciplinärt system som skall tillse bl.a. att krigets folkrätt iakttas.

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter följer att ett kortare inslag om folkrätt skall ingå i den utbildning som en skyddsvakt genomgår. Måhända kan dock diskuteras huruvida detta inslag är till fyllest med hänsyn till folkrättens krav att kombattanter skall iaktta krigets lagar.

5.3.2 Skyddsvakternas uppgifter motiverar inte kombattantstatus

Skyddslagen och skyddsförordningen är det för skyddsvakterna grundläggande regelverket. Därav framgår deras uppgifter och befogenheter m.m. Mot bakgrund av vad som anges i detta regelverk kan frågas, om de civila skyddsvakternas åligganden förutsätter eller motiverar kombattantstatus. Härom kan följande anföras.

Den som är skyddsvakt skall vid skyddsobjekt utöva tillsyn och liknande och förhindra brottslighet och annan verksamhet som kan skada totalförsvaret. För fullgörandet av dessa uppgifter har skyddsvakten getts rätt bl.a. att besluta om kroppsvisitation och att gripa personer som misstänks för spioneri eller liknande. Däremot är skyddsvaktens befogenhet att använda våld, t.ex. skjutvapen, relativt begränsad.

De uppgifter som åvilar de civila skyddsvakterna kan enligt utredningens bedömning inte anses innebära att vakterna skall i folkrättslig bemärkelse direkt delta i fientligheterna. De civila skyddsvakternas medverkan i totalförvaret handlar snarast om att de skall utföra bevakning och liknande sysslor som i och för sig har betydelse från totalförsvarssynpunkt men inte kan jämföras med dem som typiskt sett tillkommer den stridande personalen i en försvarsmakt. Status av kombattant är alltså inte en nödvändig förutsättning för de civila skyddsvakternas möjlighet att fullgöra sina uppgifter enligt nu gällande regler. Det bör erinras om att kombattantstatus ej erfordras för ingripanden mot t.ex. personer som utför sabotage eller liknande i ett "skymningsläge" före en väpnad konflikt. En annan sak är att det kan vara svårt att avgöra huruvida en väpnad konflikt föreligger eller ej och att det således kan vara vanskligt att bedöma om en person som ensam eller tillsammans med andra söker utföra sabotage eller annan för landet skadlig verksamhet skall klassificeras som kombattant.

5.3.3 Bör de civila skyddsvakterna ges stridande uppgifter?

Men även om de civila skyddsvakterna för närvarande inte har genom författning tilldelats sådana uppgifter för vars fullgörande folkrätten kräver kombattantstatus, skulle det kunna göras gällande att vakterna *borde* ha en stridande roll vid en väpnad konflikt. Det kan hävdas att deras insats behövs främst i inledningen av en sådan konflikt, t.ex. om motståndaren överraskande angriper strategiska objekt såsom flygplatser eller anläggningar för el- eller vattenförsörjning där skyddsvakter tjänstgör men det ofta saknas militära förband som kan ingripa mot motståndaren tillräckligt snabbt.

Mot att de civila skyddsvakterna ges stridsuppgifter i en väpnad konflikt talar dock bl.a. följande omständigheter.

De civila skyddsvakternas jämförelsevis lätta beväpning och utrustning i övrigt medför att deras militära värnkraft är tämligen begränsad i och för sig. Dessutom är deras utbildning i folkrätt knapp och de har i princip inte någon utbildning för militär strid, låt vara att de skyddsvakter som varit värnpliktiga eller liknande därigenom har fått viss militär utbildning.

Negativa följder bl.a. för samhället som helhet kan som utredningen har angett i kap. 1 bli en följd av att vissa medlemmar av en grupp förutsätts kunna direkt delta i fientligheterna – dvs. vara kombattanter – medan andra medlemmar har civila uppgifter. Det bör beaktas att många skyddsvakter är anställda hos bevakningsföretag vars personal i

övrigt har uppgifter utanför den militära sektorn, tydligtvis även i tid av väpnad konflikt. Med hänsyn härtill och till vad som anförts i kap. 1 om begreppet temporär kombattant menar utredningen att det inte bör komma i fråga att anförtro de civila skyddsvakterna uppgifter som kräver att de är (permanenta eller temporära) kombattanter; de civila skyddsvakterna bör inte tilldelas stridande funktioner inom det väpnade försvaret av Sverige.

5.3.4 Civila skyddsområdesvakter

De överväganden som utredningen har gjort i det föregående har i flera avseenden bäring också på civila skyddsområdesvakter. I den mån det över huvud taget skulle förekomma att civila skyddsområdesvakter bevakar militära skyddsområden när Sverige är part i en väpnad konflikt, bör vakterna inte ha till uppgift att aktivt delta i det väpnade försvaret.

5.4 Utredningens slutsatser

Enligt utredningens mening är det tveksamt om civila skyddsvakter över huvud taget kan anses tillhöra en väpnad styrka i folkrättslig mening och om de uppfyller folkrättens krav för kombattantstatus.

De civila skyddsvakternas åligganden, sådana dessa följer av nu gällande författningar, kan inte anses innebära att vakterna har till uppgift att delta i de aktiva striderna i en väpnad konflikt. Kombattantstatus är således inte en folkrättslig förutsättning för fullgörandet av dessa uppgifter.

Utredningen anser att de civila skyddsvakterna inte bör tilldelas stridande uppgifter inom det väpnade försvaret av landet; de bör inte direkt delta häri. I tillägg till de skäl som har angetts i det föregående vill utredningen framhålla att det är principiellt betänkligt att andra än staten och av staten ledda organ ges till uppgift att med väpnade medel försvara vårt land.

Enligt utredningens mening bör inte heller civila skyddsområdesvakter direkt delta i det väpnade försvaret av landet.

Utredningens slutsats är följaktligen att varken civila skyddsvakter eller civila skyddsområdesvakter bör fungera som kombattanter i det svenska försvaret. Deras roll inom totalförsvaret kommer likväl att vara nog så betydelsefull. De fyller en viktig funktion inte minst vid bevakning och vid rapportering om händelser som är eller kan vara av vikt från säkerhets- och försvarssynpunkt.

Avslutningsvis bör sägas att utredningens förslag, om att de civila skyddsvakterna och civila skyddsområdesvakterna inte skall ha till uppgift att aktivt delta i det väpnade försvaret av landet, kan leda till att t.ex. planläggningen av det väpnade försvaret av skyddsobjekt måste ses över.

6 Gränsövervakningen i krig

Utredningens förslag: En samlad översyn av det nuvarande gränsövervakningssystemet bör göras. I samband därmed bör övervägas om gränsövervakningspersonalen skall vara kombattanter eller ej. Föreskriften om att de tulltjänstemän som ingår i gränsövervakningspersonalen är kombattanter lämnas oförändrad.

6.1 Inledning

Vid väpnad konflikt (i krig) och i vissa andra fall skall samordning ske av polisväsendets, tullväsendets, Försvarsmaktens och Kustbevakningens uppgift att övervaka samfärdseln över Sveriges gränser. Bestämmelser om denna samordnade gränsövervakning finns i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) och i förordningen (1979:1091) i samma ämne (gränsövervakningsförordningen) samt i andra författningar.

Enligt 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen anses som kombattanter. Den förordningen innehåller inte i övrigt några bestämmelser som uttryckligen tar sikte på gränsövervakningspersonalen, men i 2 § och 3 § 1 föreskrivs att viss militär personal, resp. de polismän som enligt lagen (1943:881) om

polisens ställning under krig deltar i rikets försvar, skall anses som kombattanter.

I direktiven nämns inte gränsövervakningspersonalen. Mot bakgrund av bestämmelsen i 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning har utredningen likväl funnit anledning att beröra frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och folkrättsliga ställning vid väpnad konflikt (krig). I detta kapitel redovisar utredningen några synpunkter i frågan, efter att ha sammanfattat de nuvarande förhållandena på området (bilaga 4.5 beskriver mer ingående de regler m.m. som nu gäller för gränsövervakningspersonalen, se även bilaga 4.4 om tullpersonalen).

6.2 Nuvarande förhållanden

6.2.1 Polisen, tullen och Försvarsmakten

För polisväsendets, tullväsendets och Försvarsmaktens del innehåller gränsövervakningslagen och gränsövervakningsförordningen bestämmelser om den samordnade gränsövervakningen i krig och liknande. Bestämmelserna innebär bl.a. följande.

Den samordnade gränsövervakningen syftar till att förhindra brott mot Sveriges säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar och säkerhet, överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige och införsel till och utförsel från landet av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

I princip är det resp. länsstyrelse som ansvarar för och leder den samordnade gränsövervakningen inom länet. Det kan dock förekomma att militär befälhavare inom Försvarsmakten ansvarar för och leder gränsövervakningen: om regeringen inte föreskriver annat är så fallet inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. till följd av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp.

Länsstyrelsen skall upprätta en *organisationsplan* som skall innehålla föreskrifter bl.a. om hur verksamheten skall bedrivas, vilken polispersonal, annan passkontrollpersonal inom polisväsendet samt tullpersonal som skall avdelas för verksamheten och vilka militära enheter som skall medverka i denna och hur personalen skall utbildas och utrustas. Innan organisationsplanen fastställs skall länsstyrelsen samråda med Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, tullen och civilbefälhavaren.

Det är alltså personal ur polisväsendet, tullväsendet och Försvarsmakten som tas ut för att – i tillägg till sina övriga uppgifter – tjänstgöra som s.k. *gränsövervakningsmän*. Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1992:3, FAP 243–1) om gränsövervakningen i krig m.m. Enligt dessa allmänna råd ingår avsnitt om folkrätt i utbildningen av gränsövervakningspersonalen.

Länsstyrelsen skall förordna en eller flera *gränsövervakningschefer*, som har att utöva den omedelbara ledningen av gränsövervakningen. Det är i praktiken alltid någon polischef som är gränsövervakningschef. En av länsstyrelsen förordnad gränsövervakningschef lyder under styrelsen. Som gränsövervakningschef fungerar emellertid vederbörande militär befälhavare i de fall där ansvaret och ledningen för gränsövervakningen ankommer på denne med anledning av att Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnad angrepp inom ett område som är skyddsobjekt (se i det föregående). Befälhavaren lyder inte under länsstyrelsen.

I länsstyrelsens organisationsplan kan föreskrivas att gränsövervakning som inte avser hamnar eller flygfält skall fullgöras av militärt förband, s.k. *gränsövervakningsförband*. En av förutsättningarna för att få meddela en sådan föreskrift är att polispersonal och tullpersonal har krigsplacerats i förbandet i den utsträckning som behövs för att övervakningen skall kunna fullgöras på betryggande sätt.

Den som är gränsövervakningsman skall bära *tjänstedräkt* och *särskilt tjänstetecken*, om inte länsstyrelsen eller gränsövervakningschefen bestämmer annat. I fråga om gränsövervakningstjänsten lyder gränsövervakningsman under gränsövervakningschefen (12 § andra stycket gränsövervakningsförordningen). Rikspolisstyrelsen har föreskrivit att i fråga om gränsövervakningstjänsten lyder gränsövervakningsförband under gränsövervakningschefen.

Gränsövervakningsman har under vissa förutsättningar befogenhet bl.a. att anmoda person att visa pass eller annan legitimationshandling och att lämna upplysningar m.m., att kontrollera varutrafik och undersöka transportmedel m.m. och att gripa den mot vilken det förekommer skäl till anhållande för brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet samt att använda tvångsmedel även i en del andra fall. Gränsövervakningsmannen får bruka våld endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Därvid får skjutvapen eller annat hjälpmedel användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte.

De befogenheter som gränsövervakningspersonalen har enligt gränsövervakningslagen begränsar inte de befogenheter som, enligt bestämmelser i någon annan författning, vederbörande har i egenskap av polisman, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarsmakten.

Bland annat om Sverige kommer i krig får regeringen meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som finns nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Gränsövervakningspersonalen skall inom ramen för övervakningsuppgiften förhindra brott m.m. till fara för rikets försvar eller säkerhet, brott mot bestämmelser om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från landet av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet. Personalen skall även ge akt på verksamhet eller förberedelse till verksamhet som kan vara till men för rikets försvar eller säkerhet. Den har vidare till uppgift att förhindra att underrättelser till men för rikets försvar eller säkerhet överbringas vid person- eller godstrafik och att ge akt på förhållanden som kan antyda fientlig avsikt, m.m.

6.2.2 Kustbevakningen

I fråga om Kustbevakningens roll inom gränsövervakningen i krig m.m. finns särskilda regler. Genom förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten föreskrivs sålunda bl.a. följande.

Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla även annars under höjd beredskap. När personal och materiel ur Kustbevakningen i enlighet härmed används för uppgifter inom Försvarsmakten skall den som är kustbevakningstjänsteman till sin ordinarie uniform bära ett särskilt militärt kännetecken, och Kustbevakningens fartyg skall föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon ha särskild märkning. I Överbefälhavarens verkställighetsföreskrifter (FFS 1993:11) till förordningen sägs att Kustbevakningen skall utnyttjas bl.a. för utläggning av mineringar och för minspaning.

6.3 Utredningens överväganden

6.3.1 Det är oklart om gränsövervakningsorganisationen uppfyller folkrättens krav

Regleringen i totalförsvarets folkrättsförordning bör uppfattas så, att avsikten är att gränsövervakningspersonalen skall ha kombattantstatus oberoende av om gränsövervakningsmannen i fråga är polisman, tulltjänsteman eller hör till Försvarsmakten. Skyldigheten att medverka i den samordnade gränsövervakningen utgör en syssla vid sidan av den uppgift som tillkommer vederbörande i egenskap av t.ex. polisman eller soldat (tills vidare bortses dels från den personal ur Kustbevakningen, dels från gränsövervakningsförbanden). I fråga om gränsövervakningstjänsten, men inte i övrigt, lyder gränsövervakningsmannen under gränsövervakningschefen. Som gränsövervakningschef fungerar som framgått antingen den som är därtill förordnad av länsstyrelsen eller – i vissa fall och utan särskilt förordnande – militär befälhavare.

Gränsövervakningspersonalen och organisationen av den samordnade gränsövervakningen över huvud är som synes mer eller mindre djupt integrerad med såväl polisväsendet och tullväsendet som Försvarsmakten. Detta är ett bland flera uttryck för att det svenska totalförsvaret karakteriseras av ett långtgående samband mellan den civila och den militära sektorn. Från folkrättslig synpunkt inställer sig emellertid frågan, om gränsövervakningsmännen hör till en väpnad styrka i och för sig och vilken denna styrka i så fall är. I princip kan nämligen varje gränsövervakningsman hänföras till två organisationer med två olika befälsled – nämligen dels gränsövervakningsorganisationen och dels endera polisväsendet, tullväsendet eller Försvarsmakten. Den som ingår i gränsövervakningspersonalen uppträder och agerar i så att säga två funktioner, både som gränsövervakningsman och som polis, tulltjänsteman eller militär.

Det nära sambandet mellan gränsövervakningen och de uppgifter som personalen har vid sidan av gränsövervakningssysslan, jämte det förhållandet att personalen lyder under gränsövervakningschefen såvitt gäller gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt, leder även till frågan vem som är ansvarig för gränsövervakningspersonalens uppförande. Är det gränsövervakningschefen eller i stället någon annan överordnad? Kan man i detta och andra hänseenden över huvud taget skilja mellan gränsövervakningstjänsten, å ena sidan, och personalens övriga uppgifter, å andra sidan?

Mot den nu skisserade bakgrunden bedömer utredningen att det är osäkert om det nuvarande systemet för gränsövervakningen i krig låter sig förenas med folkrättens regler.

Denna osäkerhet är dock inte lika framträdande för *gränsövervakningsförbandens* del. Det har att göra med att det går att urskilja dessa förband som en (del av en) väpnad styrka; de hör till Försvarsmakten. Den omständigheten att förbanden lyder under gränsövervaknings-

chefen vad avser gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt och att de skall kunna uppträda både som gränsövervakningspersonal och som militära förband i allmänhet medför emellertid att det även här får anses föreligga oklarhet med avseende på ansvarsfrågan.

Vad så gäller *Kustbevakningen* och dess roll vid gränsövervakningen, kan följande sägas. Vid en väpnad konflikt (i krig) kommer tjänstemän och materiel ur Kustbevakningen att användas inom Försvarsmakten. Dessa tjänstemän kommer att bära särskilt militärt tjänstetecken, fartygen kommer att föra örlogsflagga etc. Från folkrättsliga utgångspunkter innebär detta – enligt utredningens bedömning – att de ifrågavarande tjänstemännen och fartygen m.m. kommer att ingå i en väpnad styrka, dvs. Försvarsmakten. Genom att det av förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten framgår att personal och materiel ur Kustbevakningen skall användas inom Försvarsmakten torde det folkrättsliga kravet, att en part i en väpnad konflikt skall informera övriga parter om att han införlivar en halvmilitär organisation eller beväpnade polisstyrkor med sina väpnade styrkor, vara uppfyllt.

6.3.2 Gränsövervakningspersonalens uppgifter – kombattantstatus

Personal ur Kustbevakningen som i krig används inom Försvarsmakten kommer att vara sysselsatt med uppgifter av vilka åtminstone vissa får anses innebära ett direkt deltagande i fientligheterna. Enligt folkrätten måste de därför ha kombattantstatus. Genom att kustbevakningstjänstemännen inlemmas i Försvarsmakten och således hör till en väpnad styrka, har de folkrättsligt sådan status. Också enligt nu gällande svenska interna regler har dessa tjänstemän kombattantstatus, eftersom de tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation (2 § totalförsvarets folkrättsförordning).

Beträffande gränsövervakningspersonalen i övrigt är det dock mer tveksamt om det av folkrättsliga skäl krävs att personalen har kombattantstatus. Vad man kan fråga sig är nämligen om ett fullgörande av gränsövervakningssysslorna innebär att personalen skall direkt delta i fientligheterna. När man skall söka besvara den frågan bör följande beaktas.

Gränsövervakningspersonalen skall utföra kontroll som motsvarar den som i fredstid ankommer på i första hand polisväsendet och tullväsendet. Ett viktigt mål för den samordnade gränsövervakningen är sålunda att förhindra brottslighet m.m. som kan skada det svenska försvaret eller landets säkerhet. En annan väsentlig uppgift för personalen

är att inhämta och vidareförmedla underrättelser som kan vara av betydelse för försvaret eller rikets säkerhet. Denna uppgift kan lösas utan att personalen anses som spioner i folkrättslig bemärkelse, förutsatt att inhämtandet av underrättelser inte sker i hemlighet eller under falska förevändningar.

Gränsövervakningspersonalen har inte – i denna sin egenskap – några stridande funktioner. Men man kan inte bortse från att den 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. Därför kan det ingalunda uteslutas att en militär motståndare gör 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 befolkningssmängd finns det ett påtagligt behov av att utnyttja inte bara polisen och tullväsendet utan även Försvarmakten för den krigstida gränsövervakningen.

6.4 Utredningens slutsatser

Det finns anledning att betvivla att den nuvarande gränsövervakningsorganisationen i väpnad konflikt (krig) i allo uppfyller de krav som följer av krigets lagar. Vidare är det å ena sidan oklart om gränsövervakningssysslorna som sådana motiverar att personalen har kombattantstatus, å andra sidan tydligt att det finns ett nära samband mellan dessa sysslor och det väpnade försvaret av vårt land.

För att i en tillfredsställande grad bringa klarhet i dessa frågor förutsätts att man belyser och från övergripande synpunkter tar ställning till hur gränsövervakningssystemet bör vara utformat och om personalen där bör vara kombattanter. En sådan översyn kan dock inte anses ligga inom ramen för det uppdrag som har lämnats till utredningen. Därför föreslår utredningen att det i svensk intern rätt alltså anges att tulltjänstemän som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen skall anses som kombattanter. Utredningen förordar att den samordnade gränsövervakningen ses över i annat sammanhang, med hänsynstagande till frågan om personalens folkrättsliga ställning.

Avslutningsvis vill utredningen anföra följande. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd får gränsövervakningspersonalen viss utbildning i folkrätt. Det är dock inte någon längre tid som har avsatts för ämnet. Huruvida denna utbildning är till fyllest med hänsyn till att

kombattanter är skyldiga att följa krigets lagar och kan hållas ansvariga vid svåra överträdelser härav är en fråga som bör ägnas uppmärksamhet i och för sig.

7 Konsekvenser och övriga frågor

7.1 Konsekvenser

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

7.1.1 Offentliga åtaganden

Försvaret är en sådan kollektiv nytta som enligt direktivet om offentliga åtaganden måste garanteras genom det offentligas försorg. – Huruvida utredningens förslag leder till några minskade eller ökade utgifter för det offentliga över huvud taget är enligt utredningen svårbedömt. Utredningen vill dock peka på vissa punkter i enlighet med det följande.

Polisen

Om polisen inte längre skall direkt delta i det väpnade försvaret av landet kan ökade utgifter – i varje fall av engångsnatur – uppkomma bl.a. för Försvarsmakten och polisväsendet som en följd av den översyn av beredskapsplaneringen som torde bli nödvändig i samband med övergången till det nya systemet.

Det skulle måhända kunna antas att statens utgifter minskar på åtminstone längre sikt, om polisväsendet utmönstras ur det direkta väpnade försvaret av landet; polisväsendet skulle inte längre behöva medel för denna försvarsuppgift. Enligt utredningen är det dock osäkert om och i vad mån detta antagande har fog för sig. Polisen kommer nämligen alltjämt att ha uppgifter inom totalförsvaret och det är uppenbart att det inom polisen måste finnas en försvarsplanering inkl. utbildning av personalen, om än av ett delvis annat innehåll än nu. Och kanske skulle de medel som eventuellt kunde sparas inom polisväsendet behöva tillskjutas någon annan del av totalförsvaret, t.ex. Försvarsmakten.

Sammantaget finner utredningen att det är svårt att med säkerhet ange huruvida det skulle uppkomma några ökade eller minskade utgifter för det offentliga som en direkt följd av ett genomförande av utredningens förslag om polisens framtida roll i försvaret och polismännens folkrättsliga status. Det kan dock inte uteslutas att det i varje fall indirekt uppkommer ökade utgifter för det offentliga (staten). Storleken på de eventuella utgiftsförändringarna har utredningen ansett sig sakna möjlighet att ens skatta.

Civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter

Utredningens förslag om att varken civila skyddsvakter eller civila skyddsområdesvakter skall anses ha status av kombattant kan, som anmärkts i slutet av kap. 5, leda till att planeringen bl.a. av det väpnade försvaret av skyddsobjekt behöver ses över. En sådan översyn kan leda till ökade utgifter för den eller dem som skall svara för denna. Vidare skulle resultatet av översynen kunna bli att det anses föreligga ett behov av ökade insatser från Försvarsmaktens sida vid bevakningen och försvaret av skyddsobjekt och skyddsområden, något som i princip skulle leda till utgiftsökningar för staten.

7.1.2 Konsekvenser i regionalpolitiskt och i jämställdhetspolitiskt hänseende samt för

brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regionalpolitik

De förslag som läggs fram i betänkandet har såvitt utredningen kan bedöma inte några regionalpolitiska konsekvenser.

Jämställdhetspolitik

Av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig följer att varje polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. Denna skyldighet preciseras genom en tillämpningskungörelse (1958:262). Enligt 2 § kungörelsen får kvinnlig polispersonal – liksom personal vid Säkerhetspolisen – tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det oundgängligen nödvändigt. Utredningen föreslår att 1943 års lag upphävs. Ett genomförande av detta förslag skulle innebära att även 1958 års kungörelse förlorar betydelse och upphävs. Därigenom skulle en i författning fastlagd principiell olikhet i behandlingen av kvinnor och män försvinna. I praktiken genomgår dock även kvinnliga polismän den försvarsutbildning som ordnas inom polisväsendet och har också dessa polismän uppgifter inom det väpnade försvaret; så till vida skulle de nu nämnda författningsförändringarna inte ha några jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Enligt nuvarande ordning är det i huvudsak män som har stridsuppgifter inom det svenska totalförsvaret. Utredningens förslag i sig torde dock inte ha någon inverkan från jämställdhetssynpunkt i annat avseende än vad som nyss angetts. Primärt är det nämligen bl.a. rekryteringen av kvinnor resp. män till Försvarsmakten och lagstiftningen om vilka som är pliktiga att delta i det väpnade försvaret av landet som är bestämmande för om det på detta område föreligger några skillnader i jämställdhetshänseende.

Avslutningsvis bör sägas att utredningen har bedömt att det inte är möjligt att genomföra en djupare analys och redovisning i jämställdhetsperspektiv av förslagen.

Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om att polisen skall ha permanent civil status motiveras bl.a. av att polisens insatser utanför det direkta väpnade försvaret torde bli ännu viktigare i krigstid än annars. Den ökade risk för att samhället förråas som torde föreligga i tid av krig och liknande kan motverkas av en väl fungerande polisorganisation. Ett genomförande av utredningens förslag om att utmönstra polisen ur det direkta väpnade försvaret av landet skulle alltså i princip leda till ökade möjligheter för polisen att förebygga och utreda brott i tid av krig och liknande. Samtidigt bör framhållas att polisens arbete vid höjd beredskap torde koncentreras till frågor av betydelse för totalförsvaret och att annan verksamhet då ges lägre prioritet.

Vid sidan av det som nu angetts synes förslagen inte leda till några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

7.2 Framställningar som regeringen har överlämnat till utredningen

Regeringen har till utredningen lämnat över två framställningar. Den ena framställningen är från reservofficeren Thorulf Arwidson och den andra är från Civilpliktsrådet. Vid ett utredningssammanträde har Thorulf Arwidson muntligt utvecklat sina synpunkter och gett in visst skriftligt material.

7.2.1 Thorulf Arwidsons framställning

Enligt 4 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall de som kallas in till tjänstgöring anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred tilldelats personlig militär utrustning skall dock anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder. Den senare bestämmelsen tar sikte bl.a. på reservofficerare.

I den personliga militära utrustning som reservofficerare tilldelas redan i fred, och som dessa förvarar i sina bostäder, ingick tidigare handeldvapen (pistol). Sedan början av 1990-talet ingår emellertid normalt inte pistol eller något annat handeldvapen i den personliga militära utrustning som reservofficerarna skall förvara i bostaden. Försvarsmakten kan dock besluta att vapen skall lämnas ut till reservofficerare för förvaring t.ex. i bostaden, om så är motiverat av beredskapshänsyn.

Thorulf Arwidson har angett att reservofficerare instrueras att i händelse av krig skyndsamt bege sig från bostaden till tjänstgöringsplatsen och att under denna resa vara iförd sin militära tjänstedräkt. Enligt 4 § totalförsvarets folkrättsförordning intar reservofficeren redan då ställning som kombattant och utgör ett legitimt militärt mål, men trots detta kan det alltså – har Thorulf Arwidson vidare anfört – inträffa att reservofficeren inte har tillgång till något vapen för självförsvar. Thorulf Arwidson har ställt frågan, om det är lämpligt och godtagbart att krigsman som även är kombattant är skyldig att i krig uppträda i uniform och med utrustning men utan tillgång till vapen. Som svar på frågan har han föreslagit att den nationella regleringen om vem som är kombattant ändras så, att kombattantstatus för reservofficerare inträder när vederbörande har tilldelats vapen för personligt bruk. Som alternativa förslag har han angett att skyldigheten för den enskilde att inställa sig iförd uniform inte skall inträda förrän denne har tilldelats vapen för personligt bruk, eller att officerare inte skall erhålla personlig utrustning förrän de har kommit till mobiliseringsplatsen och då, lika med tjänstepliktiga, fått ställning av kombattant.

Utredningen har i sitt förslag till ny folkrättsförordning utformat 4 § så, att de som i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall anses som kombattanter då tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats vapen. I författningskommentaren till 4 § har utredningen angett att det får förutsättas att Försvarsmakten genom verkställighetsföreskrifter eller på annat sätt ser till att reservofficerare som inte har tilldelats vapen ej är uniformerade under resa till inställelseplatsen. Utredningen anser att den på detta sätt har föreslagit en lösning på det problem som Thorulf Arwidson har tagit upp.

7.2.2 Civilpliktsrådets framställning

Den framställning som Civilpliktsrådet har gett in mynnar ut i att de civilpliktigas folkrättsliga ställning bör ses över, att det bör undersökas om folkrättens krav innebär att ändringar bör göras i fråga om de civilpliktigas uppgifter samt att det bör undersökas om en civilpliktig med ”vapenfri status” kan bibehålla sin status om han eller hon tvingas att bära och lossa ammunition.

Utredningen vill inledningsvis peka på följande.

Totalförsvaret är, som framgår av 1 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (i det följande benämnd pliktlagen), en angelägenhet för hela befolkningen. Den som är totalförsvarspliktig är enligt 1 kap. 3 § 2 pliktlagen skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringen

fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 4 § första stycket pliktlagen). Civilplikten skall fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningstjänst (1 kap. 6 § pliktlagen). I en bilaga till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt anges de verksamheter i vilka civilplikt får fullgöras; det är vissa verksamheter i det civila försvaret resp. i Försvarsmakten.

En totalförsvarspliktig som kan antas ha en så allvarlig övertygelse rörande bruk av vapen mot annan att övertygelsen är oförenlig med en tjänstgöring som är förenad med bruk av vapen, skall efter ansökan få rätt att vara vapenfri (3 kap. 16 § pliktlagen). En totalförsvarspliktig som har fått rätt att vara vapenfri får inte skrivas in för utbildning till en befattning som är förenad med bruk av vapen eller mot sin vilja skrivas in för tjänstgöring i Försvarsmakten (3 kap. 21 § första meningen pliktlagen).

Civilpliktsrådets framställning föranleder följande kommentarer från utredningens sida.

I likhet med andra personer medverkar den civilpliktige i det svenska totalförsvaret. Från folkrättslig synpunkt är, som också Civilpliktsrådet har berört, en civilpliktig att kvalificera som civil, i vissa fall hörande till undergruppen civila åtföljande stridskrafterna. Den civilpliktiges status av civil är i och för sig inte beroende av om han eller hon är vapenfri eller ej.

Folkrätten föreskriver bl.a. att civila inte skall bli utsatta för anfall och att civil egendom inte får utsättas för anfall eller för repressalier; anfall skall vara strängt begränsade till militära mål. Däremot har folkrätten inte den innebörden att civila skall vara helt förskonade från negativa följder av en väpnad konflikt. Även en civilpliktig kan alltså indirekt drabbas menligt av en konflikt, t.ex. om han eller hon befinner sig i närheten av ett militärt mål som utsätts för anfall.

Frågan om de civilpliktigas folkrättsliga ställning behöver enligt utredningens mening inte ses över, eftersom den inte kan anses oklar. Från folkrättsliga synpunkter finns det inte heller anledning att ändra de civilpliktigas uppgifter inom totalförsvaret.

Vad slutligen gäller Civilpliktsrådets fråga huruvida en civilpliktig med rätt att vara vapenfri kan bibehålla sin status även om han eller hon måste bära ammunition, har utredningen följande att anföra. Enligt artikel 51.3 i det första tilläggsprotokollet av år 1977 till 1949 års fyra Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer skall civila åtnjuta skydd som civila, med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna. En civilpliktig som aktivt deltar i fientligheterna utgör alltså då ett legitimt mål för anfall samt är en s.k. illegal krigsdeltagare som riskerar att därför bli av motståndaren ställd till ansvar i en rättslig process. Enligt utredningen saknas det stöd i folkrätten för uppfattningen att de personer som

lastar eller lossar ammunition, utan att i övrigt använda vapen eller betjäna vapensystem mot fientliga trupper, skulle anses ta aktiv del i fientligheterna. Vidare utgår utredningen från att det hos vederbörande myndigheter etc. finns kunskap om att folkrätten förbjuder att civila direkt deltar i fientligheterna och att man inte kommer att föreskriva eller på annat sätt medverka till att exempelvis civilpliktiga utför uppgifter som står i strid med detta förbud.

8 Den rättsliga regleringen

Utredningens förslag: Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) bör ersättas av en ny förordning i ämnet. Bland annat som en följd av att poliser samt civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall vara kombattanter innehåller förslaget till ny förordning vissa ändringar i förhållande till den nuvarande förordningen. Vidare föreslås att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig upphävs samt att ändringar görs i brottsbalkens regler om krigsmannaansvar och i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

8.1 Inledning

På många håll i den svenska interna rätten återspeglas den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter ("krigets lagar"). Blott några exempel skall anges här.

I brottsbalken finns i 2 kap. 7 § bestämmelser om begränsningar i svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet till följd av

allmänt erkända folkrättsliga grundsatser m.m., något som har bäring bl.a. på kombattanter från främmande makt. Brottsbalken innehåller vidare bestämmelser om brott av krigsmän (21 kap.) och om straff för den som gör sig skyldig till folkrättsbrott eller till olovlig befattning med kemiska vapen (22 kap. 6 § resp. 22 kap. 6 a §). I lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. meddelas föreskrifter bl.a. om förbud mot bruk i vissa fall av rödakorsmärket, det internationella kännetecknet för civilförsvar och andra kännetecken. Enligt 6 kap. 18 § lagen (1994:1720) om civilt försvar skall ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var skyddsrummet finns. Skyltningen skall enligt Statens räddningsverks föreskrifter ske med användande av skyltar som Räddningsverket har fastställt och som återger det internationella kännetecknet för civilförsvar. I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) finns föreskrifter till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av regler i den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter vad avser folkrättslig ställning för personal samt om identitetskort, kännetecken, utmärkning m.m. Förordningen (1994:536) om folkrättslig granskning av vapenprojekt innehåller regler som har sin utgångspunkt i artikel 36 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års fyra Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer.

8.2 Uppdraget

Uppdraget att föreslå en rättslig reglering är begränsat så till vida som det är inriktat på en reglering av *totalförsvarspersonalens uppgifter och folkrättsliga ställning*. Det är däremot inte en uppgift för utredningen att gå in på andra frågor med anknytning till krigets lagar, t.ex. om utmärkning av byggnader och materiel med internationella kännetecken. I gränsområdet ligger spørsmålet om skyldighet för totalförsvarspersonal att vara försedd med identitetskort och armbindlar; den frågan tas upp i det följande.

8.3 Totalförsvaret och personalen inom detta

Totalförsvaret definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsberedskap kan beredskapen höjas

till antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Samlingsbeteckningen för dessa beredskapsgrader är höjd beredskap. Under högsta beredskap, som råder bl.a. om landet är i krig, är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap bl.a. om landet är i krigsfara.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvaret är alltså viss *verksamhet*, inte en myndighet eller organisation, och är enligt 1 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (pliktlagen) en angelägenhet för hela befolkningen. Denna verksamhet bygger på och är i inte obetydlig utsträckning en fortsättning av verksamheter som förekommer i fred.

Som en samlingsbeteckning på de fysiska personer som deltar i totalförsvaret används ibland – så även i denna framställning – uttrycket *totalförsvarspersonal*. Denna personal är såväl i fred som under höjd beredskap sysselsatt inom skilda delar av samhället. Vissa skall kunna aktivt delta i det väpnade försvaret, andra skall verka inom den civila hälso- och sjukvården, åter andra skall fortsätta att driva näringsverksamhet, osv.

8.4 Beredskapsförberedelser

För statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Försvarsmakten, innehåller beredskapsförordningen (1993:242) föreskrifter om beredskapsplaneringen vid myndigheterna. Om kommuners, landstings och kyrkliga kommuners skyldighet att vidta behövliga beredskapsförberedelser m.m. finns bestämmelser i lagen om civilt försvar med därtill hörande förordning (1995:128). Även näringsidkare m.fl. kan ha en plikt att delta i totalförsvarsplaneringen, se huvudbestämmelserna härom i lagen 1982:1004.

Utgångspunkten är som antytts att den fredstida samhällsverksamheten – inom den offentliga såväl som den privata sektorn – skall eller förutsätts fortsätta under höjd beredskap. I 7 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap meddelas föreskrifter om att vid höjd beredskap kommuner, landsting och kyrkliga kommuner skall vidta de särskilda åtgärder bl.a. i fråga om planering och inriktning av verksamheten och tjänstgöring för personal som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. På motsvarande sätt skall enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta åtgärder i fråga om planering etc.

För att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov av egendom eller tjänster i krig m.m. ger förfogandelagen (1978:262)

möjlighet för regeringen eller, efter dess bemyndigande, kommuner, landsting eller statliga myndigheter att, bl.a., ålägga ägare eller innehavare av industrianläggning eller annan anläggning att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning.

Framställningen i det föregående är på intet sätt heltäckande. Långt mer skulle kunna sägas om verksamhet under höjd beredskap och om författningar på området.

8.5 Nuvarande reglering om folkrättslig ställning

Regler i svensk rätt som ger uttryck för att viss folkrättslig status tillkommer en personkategori inverkar i och för sig inte på innebörden av folkrättens regler i ämnet. Enbart det förhållandet att man i en svensk föreskrift anger t.ex. att de som hör till en viss personkategori skall anses som kombattanter leder alltså inte till att denna kategori *folkrättsligt* har sådan status.

I svensk rätt förekommer inte någon vittomfattande regelflora med avseende på den folkrättsliga ställning som i tid av väpnad konflikt och under ockupation skall anses tillkomma olika personkategorier. Som redan påpekats innehåller dock totalförsvarets folkrättsförordning bestämmelser i ämnet. Där meddelas sålunda föreskrifter om vilka personkategorier som skall anses som kombattanter, civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal, själavårdspersonal, civila åtföljande stridskrafterna resp. civil personal. Enligt 1 § första stycket förordningen gäller denna för myndigheterna under regeringen, men likväl finns det i reglerna nämnd personal som tjänstgör hos kommuner och landsting m.fl. organ som inte är myndigheter under regeringen.

Det bör infogas att kombattantbegreppet framträder indirekt i de bestämmelser om straffrättsligt och disciplinärt ansvar inom totalförsvaret som gäller när landet är i krig m.m.; genom dessa vill man uppfylla det folkrättsliga kravet att landets väpnade styrkor skall vara underkastade ett internt disciplinärt system (jfr Lena Holmqvist m.fl., Brottbalken s. 21:9). Flertalet av dem som enligt folkrättsförordningen skall anses som kombattanter är sålunda "krigsmän" vid tillämpningen av bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken om brott av krigsmän. Dock räknas även sjukvårdspersonal och själavårdspersonal vid Försvarsmakten

som krigsmän fast de inte har kombattantstatus, medan tullpersonal som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. anses som kombattanter (3 § 4 folkrättsförordningen) men åtminstone i princip inte omfattas av det nu nämnda krigsmannaansvaret. Disciplinansvarsfrågor regleras av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen) och förordningen (1995:241) i samma ämne.

8.6 Totalförsvarspersonalen

8.6.1 Utgångspunkter

Under höjd beredskap – liksom annars – är det många som till följd av sin *anställning* har uppgifter inom totalförsvaret. För andra kan det vara någon annan form av frivilligt åtagande som ligger till grund för medverkan; det gäller personal i hemvärnet och andra *frivilliga* i det militära eller civila försvaret. För en stor del av befolkningen föreligger en *lagfäst skyldighet* att medverka inom totalförsvaret när det behövs för att trygga totalförsvarets personalförsörjning. Enligt pliktlagen är sålunda varje svensk medborgare – liksom envar annan som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige – totalförsvarspliktig från början av det kalenderår han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när denne fyller 70 år. Den totalförsvarspliktige är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kropps-krafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringen fullgörs som värnplikt (gäller litet förenklat återgivet endast för män mellan 19 och 47 år som är svenska medborgare), civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

8.6.2 Vissa personalkategorier enligt folkrättsförordningen

På annat håll i betänkandet lämnar utredningen en beskrivning av de uppgifter som polismän, hemvärnets personal, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter samt gränsövervakningspersonalen har i

totalförsvaret. Gemensamt för de där behandlade grupperna är att de enligt 2 eller 3 § folkrättsförordningen skall anses som kombattanter. Beträffande polismän samt civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter föreslår utredningen att dessa inte skall vara kombattanter.

I det närmast följande kommer utredningen att koncentrera framställningen till andra personkategorier, nämligen sådana som enligt folkrättsförordningen inte har kombattantstatus – civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal, sjukevårdspersonal, civila åtföljande stridskrafterna resp. civil personal –, men först sägs något om personal i Försvarsmakten.

De som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation

De som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation skall enligt 2 § folkrättsförordningen anses som kombattanter, såvida de inte hör till sjukvårdspersonalen eller sjukevårdspersonalen. Till denna kategori kombattanter hör anställda – t.ex. yrkesofficerare och reservofficerare, men även s.k. civil personal – och värnpliktiga som är krigsplacerade i Försvarsmakten samt frivilliga vilka slutit avtal om tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation och ingår i denna.

Enligt artikel 43.2 i tilläggsprotokoll I är medlemmar av en parts i konflikten väpnade styrkor – andra än sjukvårdspersonal och sjukevårdspersonal – kombattanter, ”dvs de är berättigade att direkt delta i fientligheterna”. Det skulle kunna diskuteras t.ex. om samtliga i Försvarsmakten anställda, alltså även de som är civil personal, folkrättsligt är eller måste klassificeras som kombattanter. Vidare må anföras att det sätt på vilket 2 § folkrättsförordningen är utformad, att som kombattanter anses de som ”tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation”, innebär att ej krigsplacerad personal inte har sådan status. Värnpliktiga som genomgår grundutbildning räknas alltså inte enligt folkrättsförordningen som kombattanter; krigsplacering sker först efter grundutbildning.

Enligt 4 § folkrättsförordningen skall de som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. Denna regel tar sikte på i första hand värnpliktiga. De som redan i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall dock anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder. Denna undantagsregel har avseende på yrkesofficerare och reservofficerare samt hemvärnsmän.

Under den tid när den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall kombattanter vid tjänstgöring vara försedda med identitetskort som utvisar deras folkrättsliga ställning (17 § folkrättsförordningen). Föreskriften har sin utgångspunkt i artikel 17 i III Genèvekonventionen av år 1949, enligt vilken varje stridande part är skyldig att förse alla under dess domvärjo ställda personer, som kan bli krigsfångar, med identitetskort.

Försvarsmakten skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att kombattanterna i dess krigsorganisation skall kunna föras med identitetskort (18 § första stycket folkrättsförordningen).

Civildörsvarspersonal

Som civilförsvarspersonal anses enligt 6 § folkrättsförordningen de som under höjd beredskap tjänstgör i räddningskåren eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen. Som civilförsvarspersonal anses även annan personal som på anmodan av en räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

Bestämmelser om *räddningskåren* finns i räddningstjänstlagen och i den därtill hörande förordningen (1986:1107). Räddningstjänst är de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. I varje kommun skall det finnas en räddningskår som skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt lagen. Räddningskåren består av personal som är anställd på heltid eller deltid. Under höjd beredskap kan räddningskåren förstärkas med personal som är inskriven för civilplikt.

Under höjd beredskap har räddningskåren vissa uppgifter utöver dem som gäller annars enligt räddningstjänstlagen. Bland annat skall räddningskåren delta i åtgärder för befolkningsskydd (bestämmelser om räddningstjänst under krig m.m. finns i 64–68 §§ räddningstjänstlagen, se även 71–74 §§ räddningstjänstförordningen).

Befolkningsskydd är enligt 1 kap. 2 § lagen om civilt försvar åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Sådana åtgärder är utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd, mörkläggning, information om självskydd samt kompletterande åtgärder som är

nödvändiga för att verksamhet enligt paragrafen skall kunna bedrivas. Under höjd beredskap liksom i fred är det kommunalanställda som är verksamma inom befolkningsskyddet. Personalförsörjningen tillgodoses även med frivilliga samt civilpliktiga och sådana som fullgör allmän tjänsteplikt enligt pliktlagen.

Bestämmelserna i 6 § folkrättsförordningen har sin folkrättsliga utgångspunkt i reglerna om civilförsvarsorganisationers personal (artikel 61 c och artikel 62.2 i tilläggsprotokoll I). Det kan emellertid noteras att folkrättens regler om folkrättslig status är tillämpliga när en väpnad konflikt är för handen och vid ockupation medan definitionen i folkrättsförordningen anger att det är fråga om personal som tjänstgör under höjd beredskap.

När den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall, föreskrivs det i 17 § folkrättsförordningen, civilförsvarspersonalen vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen och med armbindel med det internationella tecknet för civilförsvar. Statens räddningsverk, som är funktionsansvarig myndighet på området (funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst), har anskaffat armbindlar åt personal som skall ha civilförsvarsstatus. I tiden före den 1 juli 1995 fanns det en statlig civilförsvarsorganisation, och Räddningsverket hade tillsammans med länsstyrelserna utarbetat en datorbaserad rutin enligt vilken civilförsvarspersonal skulle erhålla identitetskort i samband med inkallelse till tjänstgöring. Sedan den 1 juli 1995 är det emellertid i huvudsak kommunerna som ansvarar för den tidigare civilförsvarsorganisationens uppgifter under höjd beredskap. Inkallelse av personal skall numera ske genom Totalförsvarets pliktverks försorg. Pliktverket har inte någon datorstödd rutin av det slag som Räddningsverket hade vad gäller identitetskort till personalen. – Räddningsverket har inte utfärdat några föreskrifter angående identitetskort och armbindlar åt personal med civilförsvarsstatus, under hänvisning bl.a. till att dessa inte skulle gälla för kommunerna.

I anslutning härtill kan följande anmärkas. Det är alltså Räddningsverket som är funktionsansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst, men nu för tiden är det i allt väsentligt kommunerna som ansvarar för verksamheter där personalen kan ha civilförsvarsstatus. Numera har Räddningsverket inte heller något ansvar för registerhållning och inkallelser av denna personal. Mot denna bakgrund synes det finnas skäl att överväga om någon annan än Räddningsverket bör svara för de fredstida förberedelserna avseende identitetskort. Ett spørsmål i anslutning härtill är i vad mån Räddningsverket kan med stöd av ett bemyndigande i förordning utfärda till kommuner (eller enskilda) riktade föreskrifter om identitetskort och armbindlar.

Utredningen konstaterar att frågor av detta slag ligger utanför ramen för utredningsuppdraget.

Sjukvårdspersonal

Som sjukvårdspersonal anses enligt 8 § folkrättsförordningen all personal som under höjd beredskap uteslutande har till uppgift att sörja för de skadades och sjukas välbefinnande genom förebyggande eller vårdande åtgärder inom den civila eller militära hälso- och sjukvården, tandvården eller veterinärverksamheten eller inom den kommunala tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet. I artikel 8 c och 8 e i tilläggsprotokoll I ges en definition av vilka som är sjukvårdspersonal, se även artiklarna 24–26 i I Genèvekonventionen och jfr artikel 8 k i protokollet.

Till kategorin sjukvårdspersonal hör alltså enligt folkrättsförordningen bl.a. personal inom den civila eller militära *hälso- och sjukvården*. I fråga om den militära hälso- och sjukvården – dvs. den som ingår i Försvarmakten – består personalen i krigsorganisationen av anställda såsom yrkesofficerare och reservofficerare samt värnpliktiga och civilpliktiga. Hit räknas bl.a. sjukvårdsmän, vilka är exempelvis skyttesoldater som därjämte är utbildade för att fungera som sjukvårdare vid behov. Under höjd beredskap kommer den civila sidan att utgöras av dels personer inom den av kommuner och landsting bedriva offentliga vården, dels de privatpraktiserande läkare (näringsidkare) och andra som tjänstgör hos privata vårdgivare som fortsätter sin verksamhet. Tanken är att personalförsörjningen inom den offentliga vården skall ordnas på så sätt att anställda och frivilligpersonal tjänstgör och att i andra hand pliktpersonal tas i anspråk.

I Försvarmaktens krigsorganisation består *tandvårdspersonalen* av yrkesofficerare och värnpliktiga. Den civila tandvården under höjd beredskap är för närvarande inte planlagd i detalj. Men enligt de planer som finns skall den bygga på folktandvården, vid behov förstärkt med tandläkare som annars är privatpraktiserande.

Som sjukvårdspersonal skall enligt folkrättsförordningen vidare räknas personer inom den civila eller militära *veterinärverksamheten*. Veterinärpersonalen i Försvarmaktens krigsorganisation består av yrkesofficerare, reservofficerare och värnpliktiga som sysslar med — som det betecknas — förebyggande hälsovård. Inom den civila veterinärverksamheten finns i fredstid dels statligt anställd veterinärpersonal, dels veterinärpersonal hos kommuner, dels veterinärpersonal hos stiftelser och andra enskilda rättssubjekt. Vissa sysslar med djurvård medan andra sysslar med kontroll av livsmedel, vatten och liknande; de kan

även ha uppgifter av båda slagen. Enligt beredskapsplaneringen förutsetts den civila veterinärverksamheten – för vilken regler meddelas i krigsveterinärförordningen (1981:648) – fortsätta under höjd beredskap. Avtal om frivillig tjänstgöring skall träffas mellan å ena sidan staten genom Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk eller länsstyrelse och å andra sidan enskilda. I den mån behovet av veterinärpersonal inte kan täckas på detta sätt, kommer civilpliktiga att tas i anspråk. Också inom den civila veterinärverksamheten skulle det kunna förekomma personal som tjänstgör med allmän tjänsteplikt.

Personalen inom den *kommunala tillsynen på miljö- och hälso-skyddsområdet* — veterinärer och inspektörer — kommer under höjd beredskap liksom annars att bestå av kommunalanställda.

Sjukvårdspersonalen skall under den tid när den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig vara försedd med identitetskort och med armbindel med rödakorstecknet, föreskrivs det i 17 § folkrättsförordningen. Det är Försvarsmakten och de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen som under fredstid skall meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att personalen skall kunna förses med dessa kort och kännetecken (18 § första stycket folkrättsförordningen). Socialstyrelsen har införskaffat identitetskort och armbindlar åt personal inom den civila hälso- och sjukvården. Däremot har Jordbruksverket inte vidtagit några motsvarande åtgärder avseende personalen inom den civila veterinärverksamheten.

Själavårdspersonal

Som själavårdspersonal anses enligt 12 § första stycket folkrättsförordningen fältpräster och andra präster, om de är knutna till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården (jfr artikel 8 d i tilläggsprotokoll I).

Till Försvarsmaktens krigsorganisation är präster i Svenska kyrkan och pastorer eller motsvarande i andra samfund knutna. Enligt 2 § folkrättsförordningen anses dessa inte som kombattanter (jfr artikel 43.2 i tilläggsprotokoll I).

Vid sjukhus inom den civila hälso- och sjukvården förekommer själavårdspersonal i form dels av präster i Svenska kyrkan och dels av pastorer i vissa andra kristna samfund. De är inte anställda hos sjukvårdshuvudmännen utan av resp. samfund men tjänstgör alltså vid sjukhus. – Det händer att själasörjare från andra samfund i denna sin egen-skap kommer till sjukhus t.ex. efter begäran av patient.

Under den tid när den humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall självårdspersonalen vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen och med armbindel med rödakorstecknet. Försvarsmakten skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att den självårdspersonal som är knuten dit skall kunna föras med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen och med armbindlar. (17 § och 18 § första stycket folkrättsförordningen.)

Svenska kyrkans centralstyrelse skall enligt 15 § tredje stycket beredskapsförordningen leda och samordna den kyrkliga beredskapen i enlighet med vad centralstyrelsen avtalar med kyrkliga kommuner och andra trossamfund. Centralstyrelsen är dock inte någon funktionsansvarig myndighet i beredskapsförordningens bemärkelse och skall alltså inte enligt folkrättsförordningen vidta förberedande åtgärder vad avser identitetskort och armbindlar. Som berörts innehåller lagen om civilt försvar bestämmelser om kyrkliga kommuners skyldighet att vidta beredskapsförberedelser åt den civila självårdspersonalen. I lagen finns även föreskrivet om kyrkorådets – eller motsvarande organs – ansvar inom det civila försvaret. Från Svenska kyrkan centralt lämnas information till de kyrkliga kommunerna i syfte att hos dessa öka kunskapen och medvetenheten om krigets lagar.

Civila åtföljande stridskrafterna

Den folkrättsliga definitionen av civila åtföljande stridskrafterna finns i artikel 4 A 4 i III Genèvekonventionen. Den som hör till denna kategori har status av krigsfånge, om han faller i fiendens våld. Enligt konventionen skall civila åtföljande stridskrafterna vara bemyndigade av de stridskrafter som de åtföljer, vilka för detta ändamål skall ha försett dem med identitetskort.

Som civila åtföljande stridskrafterna anses enligt 13 § folkrättsförordningen de som utför arbete åt ett militärt förband enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten utan att de tjänstgör vid förbandet och utan att de har stridsuppgifter. Enligt 18 § tredje stycket folkrättsförordningen skall Försvarsmakten efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att de civila åtföljande stridskrafterna vid behov skall kunna föras med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen. Försvarsmakten har utfärdat sådana föreskrifter (FFS 1996:4). Till de civila åtföljande Försvarsmakten räknas bl.a. underhållspersonal t.ex. inom byggnads- och reparationsberedskapen (jfr förordningen [1989:205] härom), civila förare av fordon och teleoperatörer.

Civil personal

Enligt 15 § folkrättsförordningen skall all övrig personal – dvs. personal som inte tas upp i föregående bestämmelser i förordningen – anses som ”civil personal”.

Just uttrycket ”civil personal” förekommer inte i folkrätten. Däremot finns en huvudgrupp kallad civilbefolkningen omfattande alla civila personer (artikel 50.1–2 i tilläggsprotokoll I).

8.7 Förslagen till reglering

8.7.1 Måste föreskrifter om folkrättslig ställning meddelas i lag?

Beträffande föreskrifter om *folkrättslig ställning* för totalförsvarspersonal framhålls i direktiven att sådana regler nu finns enbart i förordningsform, dvs. i föreskrifter som är meddelade av regeringen, trots att personalen i många fall tjänstgör i kommuner och landsting eller hos enskilda rättssubjekt. Den principiella fråga som sålunda uppmärksammas är huruvida bestämmelser i detta ämne måste meddelas genom föreskrifter beslutade av riksdagen – dvs. genom lag – för att gälla även för personal hos kommuner, landsting, kyrkliga kommuner och enskilda rättssubjekt (jfr genomgången i det föregående).

Principfrågan är att bedöma enligt regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Enligt dessa skall föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag (8 kap. 2 §). Genom lag meddelas även föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, om de gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 3 §). Också föreskrifter om kommunernas och landstingens samt de kyrkliga kommunernas åligganden skall meddelas genom lag (8 kap. 5 § och övergångsbestämmelserna punkten 13 till regeringsformen). Regeringsformen ger emellertid möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i vissa av de ämnen som omfattas av 8 kap. 2, 3 och 5 §§. Vidare har regeringen, enligt 8 kap. 13 § regeringsformen, behörighet att utfärda dels föreskrifter om verkställighet av lag och dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen

(regeringen får dock i princip inte meddela sådana föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter).

De bestämmelser om folkrättslig ställning som finns i folkrättsförordningen är, som utredningen ser saken, snarast ett sätt på vilket staten – regeringen – har sökt att kvalificera totalförsvarspersonalen med utgångspunkt i de personkategorier som nämns i krigets lagar. Bestämmelserna har en upplysande funktion dels inom vårt land, dels i förhållande till omvärlden i fråga om vilka som skall vara kombattanter, civilförsvarspersonal osv. Däremot har bestämmelserna i sig inte någon egentlig rättsverkan enskilda inbördes. Reglerna innebär inte någon inskränkning i enskilds handlingsfrihet och är inte heller på annat sätt betungande för enskild. Av bestämmelserna i sig följer inte något sådant åliggande för kommunerna, landstingen eller de kyrkliga kommunerna som avses i 8 kap. 5 § regeringsformen. Bestämmelserna förutsätter emellertid att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna fullgör sina åligganden enligt den lagstiftning som reglerar berörda verksamheter, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och räddningstjänstlagen.

Slutsatsen av det anförda är att föreskrifter om den folkrättsliga ställning som man från svensk sida anser tillkommer olika personkategorier i totalförsvaret m.m. inte enligt regeringsformen måste meddelas genom lag utan kan meddelas genom förordning, även med avseende på personer som är verksamma hos kommuner, landsting, kyrkliga kommuner eller enskilda rättssubjekt. Sak samma gäller bestämmelser om när en viss folkrättslig ställning skall anses vara för handen, dvs. dess utsträckning i tiden. Samtidigt bör sägas att det inte föreligger hinder mot att meddela sådana föreskrifter genom lag. Det kunde hävdas att föreskrifter som syftar till att i vårt land genomföra regler i den internationella humanitära rätten bör meddelas genom lag; reglernas betydelse från saklig synpunkt skulle motivera lagform. Utredningen har dock stannat för att föreslå att föreskrifterna meddelas genom förordning.

8.7.2 Vilken reglering behövs i fråga om identitetskort och armbindlar?

Som framgått föreskrivs i 17 § folkrättsförordningen att viss personal vid tjänstgöring under den tid när den internationella humanitära rätten är tillämplig skall vara försedd med identitetskort och, såvitt gäller vissa grupper, armbindel. Dessa personalkategorier kommer att tjänstgöra vid statliga myndigheter, kommuner, landsting, kyrkliga kommuner, näringsidkare etc., alltså spridd över hela samhället. (De

civila åtföljande, som enligt 18 § tredje stycket skall vara försedda med identitetskort, är verksamma vid Försvarmaktens förband.)

Det nu sagda väcker frågan, huruvida bestämmelser om att personal skall vara försedd med identitetskort eller med armbindel måste, för att bli bindande gentemot enskilda och kommuner, meddelas genom lag. Det kan inskjutas att det i lag, nämligen lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m., finns föreskrifter om tillåten och om förbjuden användning av bl.a. rödakorstecknet och det internationella kännetecknet för civilförsvaret samt att det har förevarit kontakter mellan utredningen och Justitiedepartementet med anledning av att nämnda lag är föremål för ett lagstiftningsärende i departementet.

En grundläggande fråga är emellertid om det över huvud taget behövs några av riksdagen eller regeringen meddelade föreskrifter om att personalen skall vara försedd med identitetskort och, i vissa fall, med armbindel. Om detta har utredningen följande kommentarer.

Som det nu är skall Försvarmakten samt statliga myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att personalen skall kunna förses med identitetskort och armbindlar. Detta innebär att det i princip är staten genom dessa myndigheter som skall svara för åtgärderna. Enskilda, kommuner och landsting åsamkas inte några utgifter härvidlag (om kyrkliga kommuner, se i det följande). Däremot krävs naturligtvis att de ser till att identitetskorten och armbindlarna kommer till användning i händelse av väpnad konflikt; så till vida fordras medverkan från deras sida.

De kategorier personal som skall vara försedda med identitetskort och i vissa fall armbindel är i stor utsträckning knutna till någon statlig myndighet eller någon kommun eller något landsting. Personalen där – antingen det är fråga om anställda, frivilliga eller pliktpersonal – utför sina uppgifter som ett led i en verksamhet som myndigheten, kommunen eller landstinget fullgör inom totalförsvaret och som skall eller i varje fall förutsätts fortgå under höjd beredskap.

Identitetskorten och armbindlarna skall för motståndaren visa den folkrättsliga status som vederbörande har. Det handlar om ett slags ”bevismedel” som syftar till att upplysa motståndaren om t.ex. att en person hör till sjukvårdspersonalen och åtnjuter det därmed förbundna folkrättsliga skyddet.

Att exempelvis sjukvårdspersonalen i Försvarmakten och vid landstingen är försedd med identitetskort och armbindlar när landet är i krig torde visserligen inte i alla lägen vara en nödvändig förutsättning för att sjukvårdsverksamheten skall kunna bedrivas då. Det får däremot anses vara ett naturligt utflöde av att verksamheten skall bedrivas under så goda betingelser som möjligt. Enligt utredningens bedömning ter det

sig föga troligt att man t.ex. hos ett landsting skulle motsätta sig att dess sjukvårdspersonal blev försedd med identitetskort och armbindlar som staten tillhandahåller. Över huvud taget får det förutsättas att berörda myndigheter, kommuner, landsting etc. har ett eget intresse av och ser till att personalen är försedd med identitetskort och armbindlar.

Beträffande själavårdspersonal som inte är knuten till Försvarsmakten bör följande sägas. Till denna grupp hör som redovisats dels präster i Svenska kyrkan, dels präster i andra samfund. Svenska kyrkan är offentligrättsligt reglerad och består av såväl statliga som kommunala organ (med verkan fr.o.m. år 2000 kan en förändring inträda, om relationen mellan staten och Svenska kyrkan ändras i enlighet med nu vilande grundlagsförslag om en lag om trossamfund; Svenska kyrkan skulle då bli ett sådant trossamfund).

För Svenska kyrkan och andra samfund finns det som redan angetts inte någon funktionsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen. Det finns alltså inte någon statlig myndighet som tillhandahåller identitetskort eller armbindlar åt själavårdspersonalen utanför Försvarsmakten. Samfundet måste därför på annat sätt ordna saken, vilket kan medföra utgifter för dem. Denna aspekt bör uppmärksammas bl.a. vid beredskapsplaneringen hos de kyrkliga kommunerna, varvid lämpliga åtgärder kan vidtas. Saken synes även böra beaktas inom ramen för de kyrkliga kommunernas samverkan med andra trossamfund i enlighet med lagen om civilt försvar. Det torde också vara av vikt att frågan dryftas inför den förändring av relationen mellan staten och Svenska kyrkan som kan komma att genomföras per ingången av år 2000.

Utredningens överväganden om behovet av en genom lag eller förordning meddelad reglering av frågan om identitetskort och armbindlar för totalförsvarspersonal är följande.

Den hittillsvarande ordningen, enligt vilken det i princip är staten genom Försvarsmakten och funktionsansvariga myndigheter som svarar för förberedande åtgärder med avseende på identitetskort och armbindlar, bör bestå. Föreskrifter härom kan meddelas genom förordning, dvs. av regeringen.

Däremot kan det inte anses föreligga något behov av att genom lag eller förordning meddela föreskrifter om att personalkategorierna i fråga skall vara försedda med identitetskort och, i vissa fall, armbindlar. Det fordras alltså inte några föreskrifter av det slag som meddelas i 17 § i den nu gällande folkrättsförordningen. Som redan anförts får det förutsättas att berörda myndigheter etc. ser till att personalen är försedd med identitetskort och armbindlar.

Utredningen vill avslutningsvis understryka vikten av att information om innehållet i krigets lagar sprids på lämpligt sätt, bl.a. till dem som skall vara försedda med identitetskort eller armbindlar (jfr arti-

kel 83 i tilläggsprotokoll I samt 20 § den nuvarande folkrättsförordningen och 2 kap. 1 § lagen om civilt försvar). Sådan informations-spridning spelar naturligtvis en stor för att inte säga avgörande roll i sammanhanget.

8.7.3 Utredningens författningsförslag i korthet

En ny folkrättsförordning

Utredningen föreslår att totalförsvarets folkrättsförordning ersätts av en ny förordning i ämnet. Den nya förordningens tillämpningsområde skall inte vara generellt avgränsat till myndigheter under regeringen. Med hänsyn till att namnet på den nuvarande förordningen är väl etablerat och till att de föreslagna ändringarna i sak inte är särskilt omfattande, har utredningen valt att ge den föreslagna förordningen samma namn som den nu gällande.

Den föreslagna förordningen innehåller den huvudsakliga förändringen att polisen, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte räknas upp bland dem som skall vara kombattanter. Vidare föreslås nya föreskrifter beträffande sjukvårdspersonalen. Än vidare byts uttrycket "civil personal" ut mot "civila". Utredningen föreslår även vissa andra i förhållande till folkrättsförordningen annorlunda formuleringar, i syfte bl.a. att bringa föreskrifterna i närmare överensstämmelse med folkrätten. Därtill innehåller förslaget till förordning en föreskrift om att den som i fred har tilldelats personlig militär utrustning – det gäller bl.a. reservofficerare – är kombattant när tjänstgöringsskyldigheten inträder, och således även under resa från bostaden till mobiliseringsplatsen, förutsatt att han har tilldelats tjänstevapen.

Som redan angetts anser utredningen att det inte är erforderligt med av riksdagen eller regeringen meddelade föreskrifter om att personal skall vara försedd med identitetskort och armbindlar. Förslaget till ny förordning innehåller således inte några bestämmelser av det slag som nu finns i 17 § folkrättsförordningen. Däremot kvarstår i sak bestäm-

melserna om Försvarsmaktens och funktionsansvariga myndigheters skyldighet att i fred vidta förberedelser så att personalen kan förses med identitetskort och armbindlar.

Ett flertal frågor som regleras av den nu gällande folkrättsförordningen ligger utanför det uppdrag som har lämnats till utredningen. Det gäller bl.a. frågor om utmärkning av byggnader och materiel. I dessa delar har bestämmelserna i folkrättsförordningen förts över i princip oförändrade till den föreslagna förordningen. Utredningen har således inte tagit ställning till exempelvis om bestämmelserna i 20 och 22 §§ förslaget till förordning (21 och 23 §§ i den nuvarande folkrättsförordningen) kan komma i konflikt med reglerna i lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. – t.ex. i fall där materiel som märkts ut med rödakorstecken används i fred vid övningar eller liknande – eller om det över huvud taget är behövligt med föreskrifter om utmärkningen och, om svaret är jakande, vilka konstitutionella aspekter som bör beaktas i det sammanhanget. Inte heller har utredningen analyserat om det finns skäl att ändra reglerna om vem – vilken myndighet – som ansvarar för att utmärkning sker etc.

1943 års lag om polisens ställning under krig upphävs

Eftersom utredningen anser att polisen inte längre skall delta i det direkta väpnade försvaret av landet och således att polismän inte skall vara kombattanter utan ha permanent civil status, förslås att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig upphävs. Om detta förslag genomförs, bör den till lagen anslutande tillämpningskungörelsen (1958:262) upphävas. I det senare hänseendet lägger dock utredningen inte fram något förslag.

Med en sålunda förändrad roll för polisen finns det inte skäl att behålla reglerna om att polismän omfattas av krigsmäns ansvar enligt 21 kap. brottsbalken och av disciplinansvar enligt lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Utredningen föreslår därför att 21 kap. 3 § brottsbalken och 2 § disciplinansvarslagen ändras så, att polismän inte räknas upp bland dem som är krigsmän enligt 21 kap. brottsbalken resp. för vilka disciplinansvarslagen gäller i krig m.m.

Ändrade regler för civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter

Enligt utredningens mening skall civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte användas för det direkta väpnade försvaret av vårt

land. Ett sådant synsätt leder i och för sig inte till något behov av att ändra det för dem grundläggande regelverket, dvs. lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och därtill hörande förordning (1990:1334). Men i likhet med vad som angetts beträffande polismän föreslås att de civila skyddsvakterna och de civila skyddsområdesvakterna inte längre skall vara underkastade vare sig krigsmannaansvar enligt 21 kap. brottsbalken eller disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen när landet är i krig m.m.

Författningskommentar

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

Härigenom föreskrivs att lagen (1943:881) om polisens ställning under krig skall upphöra att gälla vid utgången av år 2000.

Enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och den därtill hörande kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av lagen är polisman i princip skyldig att under krig delta i rikets försvar. Som utvecklas i betänkandets kap. 3 och bilaga 4.1 är det enligt utredningens mening dessa bestämmelser som ligger till grund för polisens uppgift att direkt delta i det väpnade försvaret av vårt land medan det inte av polislagen (1984:387) och polisförordningen (1984:730) kan anses följa någon sådan skyldighet.

Utredningen har på skäl som anges i kap. 3 kommit fram till att polisen inte längre bör aktivt delta i det väpnade försvaret av landet

utan ha civil status permanent under en väpnad konflikt. I enlighet med detta synsätt föreslår utredningen att 1943 års lag upphävs. Den sålunda förändrade rollen för polisen gäller såväl för yrkespolisen som för beredskapspolisen (jfr 1 § andra stycket förordningen [1986:616] om beredskapspolisen samt vad utredningen anför i slutet av kap. 3).

Som också anges i kap. 3 är det väsentligt att understryka att den omständigheten att polisen inte har uppgifter i det direkta väpnade försvaret av landet inte innebär att polisen måste stå utanför totalförsvaret som helhet eller det militära försvaret i och för sig (se även bilaga 4.1).

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

21 kap. Om brott av krigsmän

3 § Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten.

Krigsmän är dessutom

1. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,
2. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

I 21 kap. brottsbalken finns föreskrifter om brott av krigsmän. Kapitlet träder i tillämpning när Sverige kommer i krig. Regeringen kan föreskriva att det skall tillämpas i vissa andra fall, bl.a. om riket är i krigsfara. Bestämmelserna har en anknytning till folkrätten i det att en stats väpnade styrkor skall vara underkastade ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att folkrättens regler tillämpliga i väpnade konflikter iakttas (artikel 43 i tilläggsprotokoll I av år 1977 till 1949 års fyra Genèvekonventioner rörande skydd för krigets offer); bl.a. genom krigsmannaansvaret avses detta folkrättsliga krav bli tillgodosett.

Föreskrifter om vilka personkategorier som är krigsmän i förevarande hänseende finns i 21 kap. 3 § brottsbalken. Som krigsmän räknas sålunda alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten. Men även andra kategorier är krigsmän. Till dessa hör bl.a. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten är skyldiga

att delta i rikets försvar samt skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen). Att polismän, skyddsvakter och skyddsområdesvakter anses som krigsmän i förevarande sammanhang är ett indirekt uttryck för att de, i likhet med personal som tjänstgör i Försvarsmakten, skall kunna aktivt delta i det väpnade försvaret av vårt land.

Som en konsekvens av utredningens uppfattning att polismän, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall ha till uppgift att direkt delta i det väpnade försvaret av landet (se kap. 3 och 5 i betänkandet) föreslås att dessa kategorier inte längre skall omfattas av krigsmäns ansvar enligt 21 kap. brottsbalken. Utredningen föreslår således att 21 kap. 3 § ändras på det sättet att de nuvarande punkterna 1 och 2 i andra stycket i paragrafen, som anger att polismän resp. skyddsvakter och skyddsområdesvakter är krigsmän, utmönstras. De *militära* skyddsvakterna och de *militära* skyddsområdesvakterna – dvs. vakter som hör till den militära personalen i Försvarsmakten – kommer dock alltså att vara krigsmän vid tillämpning av 21 kap. brottsbalken, eftersom de är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten och således omfattas av vad som sägs i 21 kap. 3 § första stycket.

I övrigt innebär förslaget till ny lydelse av 21 kap. 3 § brottsbalken endast redaktionella ändringar.

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

Inledande bestämmelser

2 § Är Sverige i krig, gäller lagen även för

1. alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,
2. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,
3. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen) innehåller som framgår av titeln bestämmelser

om disciplinansvar för personal inom totalförsvaret. I fredstid gäller disciplinansvarslagen för totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt, för dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten och för hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga m.fl. (se närmare 1 §). Är Sverige i krig gäller lagen även för alla som, utöver vad som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten (2 § 1), för polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar (2 § 2), för skyddsvakter och skyddsområdesvakter som har förordnats med stöd av skyddslagen (2 § 3) m.fl. grupper som anges i 2 § (se även 5 §). Det bör tilläggas att enligt 3 § regeringen kan föreskriva att 2 § skall tillämpas om Sverige är i krigsfara och i vissa andra fall.

Samma principiella skäl som har angetts till stöd för förslaget till ändring av 21 kap. 3 § brottsbalken föranleder utredningen att föreslå att polismän, civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall vara underkastade disciplinansvar enligt disciplinansvarslagen. Från författningssynpunkt innebär förslaget att punkterna 2 och 3 i 2 § disciplinansvarslagen utmönstras. Eftersom *militära* skyddsvakter och militära skyddsområdesvakter är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten kommer dessa kategorier att omfattas av disciplinansvarslagen när Sverige är i krig m.m., se 2 § 1.

Förslag till totalförsvarets folkrättsförordning (xxxx:xxxx)

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter för svensk del med anledning av vissa förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter.

I föreskrifterna anges vilken folkrättslig ställning som skall anses tillkomma vissa personalkategorier inom totalförsvaret. I föreskrifterna åläggs också myndigheter under regeringen att vidta förberedelser, m.m.

Denna paragraf ger en kortfattad anvisning om innehållet i förordningen, bl.a. att denna innehåller föreskrifter för svensk del med anledning av vissa förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter (krigets lagar).

Föreskrifterna i förordningen har avseende på svenska förhållanden, i första hand inom vårt totalförsvaret. Bestämmelserna avses däremot inte reglera t.ex. den folkrättsliga ställningen för dem som hör till ett annat lands krigsmakt. Vidare bör understrykas att föreskrifterna inte utgör en uttömmande reglering av Sveriges förpliktelser enligt den internationella humanitära rätten.

I förslaget förekommer inte någon bestämmelse motsvarande den som finns i 1 § första stycket den nu gällande totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) om att förordningen gäller för myndigheterna under regeringen. Den föreslagna förordningen är alltså inte generellt begränsad till att avse myndigheter under regeringen. Men flera föreskrifter i förordningen är adresserade endast till exempelvis Försvarmakten eller till myndigheter som är funktionsansvariga enligt beredskapsförordningen (1993:242).

I tydlighetens intresse bör sägas att den nya förordningen inte avser riksdagen eller dess myndigheter (jfr 8 kap. 13 § första stycket 2 och andra stycket regeringsformen).

Folkrättslig ställning

Kombattanter

2 § Kombattanter är de som tjänstgör i Försvarmaktens krigsorganisation samt de som tjänstgör i Försvarmaktens grundorganisation när de tas i anspråk för stridsuppgifter, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen eller själavårdspersonalen enligt 8 § respektive 11 §.

Paragrafen inleder det avsnitt i förordningen i vilket bl.a. lämnas upplysningar om den folkrättsliga ställning som enligt svensk mening tillkommer olika personalkategorier inom totalförsvaret. I jämförelse med 2 § den nuvarande folkrättsförordningen föreligger den skillnaden att det anges att kombattanter är inte endast de som tjänstgör i Försvarmaktens krigsorganisation utan även de som tjänstgör i Försvarmaktens grundorganisation när de tas i anspråk för stridsuppgifter. Sjukvårdspersonal eller själavårdspersonal i Försvarmakten enligt 8 § och 11 § förslaget till förordning är dock inte kombattanter.

Om innebörden av begreppet kombattant hänvisas till vad som anförts på annat håll i betänkandet. Här skall blott sägas att det förhållandet att en person tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation inte *med nödvändighet* gör att denne är en kombattant i den betydelsen att denne å ena sidan har befogenhet att aktivt delta i fientligheterna, å andra sidan utgör ett militärt mål som kan bli föremål för anfall från motståndaren: undantagsvis, t.ex. för parlamentärer, kan nämligen särskilda förhållanden gälla.

Till dem som enligt 2 § skall anses som kombattanter hör de militära skyddsvakterna och de militära skyddsområdesvakterna i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Som exempel på kombattanter som tjänstgör i Försvarsmaktens grundorganisation kan nämnas värnpliktiga i beredskapstroppar som inom ramen för kuppförsvaret sätts in för bevakning och skydd av viktiga objekt. Det bör understrykas att det, för att kunna ta i anspråk personal i grundorganisationen såsom kombattanter, förutsätts att personalen har tillräcklig utbildning såväl i fråga om stridsuppgifter och liknande som i fråga om folkrätt. Således är det inte möjligt att använda t.ex. nyinryckta värnpliktiga som kombattanter.

3 § Utöver vad som föreskrivs i 2 § är följande kombattanter.

1. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
2. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

De regler som meddelas i denna paragraf anger vilka som, utöver vad som föreskrivs i 2 §, är kombattanter. Reglerna har sin motsvarighet i 3 § den nuvarande folkrättsförordningen. Eftersom utredningen är av den åsikten att polismän samt civila skyddsvakter och civila skyddsområdesvakter inte skall ha till uppgift att aktivt delta i det väpnade försvaret av landet, finns varken polismän eller skyddsvakter och skyddsområdesvakter med bland dem som enligt förevarande paragraf skall anses som kombattanter (om militära skyddsvakter och militära skyddsområdesvakter, se kommentaren till 2 §).

Som framgår av kap. 6 förordar utredningen att det görs en samlad översyn av frågor rörande gränsövervakningen i krig. I enlighet härmed har utredningen kommit till uppfattningen att det inte i detta sammanhang bör föreslås någon ändring av bestämmelsen om att den personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal

enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. skall anses som kombattanter.

4 § De som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten är kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig militär utrustning är dock kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats tjänstevapen.

Denna paragraf har sin utgångspunkt i 4 § den nuvarande folkrättsförordningen. Som ett slags huvudregel anges att de som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. Detta har avseende på värnpliktiga som kallas in till tjänstgöring; de skall alltså anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl, något som i varje fall normalt sker vid den mobiliseringsplats där de skall inställa sig.

För yrkesofficerare, reservofficerare och hemvärnsmän gäller den ordningen att de redan i fredstid har tilldelats militär utrustning bestående av fältuniform m.m. som de skall förvara i sin bostad. Så som 4 § i den nu gällande folkrättsförordningen är utformad skall bl.a. reservofficerare anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder. De anses alltså som kombattanter under resa från bostaden till inställelseplatsen.

I den utrustning som yrkesofficerare och reservofficerare tilldelas för förvaring i bostaden ingick tidigare vapen (pistol). Vapnet skulle tas med vid resan från bostaden till inställelseplatsen. Sedan några år är emellertid officerarna inte tilldelade några vapen för förvaring i bostaden. Vapen finns enbart vid förband o.d. Först om det säkerhetspolitiska läget så motiverar tilldelas officerarna vapen som skall förvaras i bostaden.

Det kan inte uteslutas att en inkallelse av officerare måste ske med så kort varsel att de inte har tillgång till tjänstevapen under resa från bostaden till den plats där de skall inställa sig. Det ter sig inte lämpligt att officerarna skall anses som kombattanter i sådana fall. Utredningen föreslår därför en föreskrift om att de som i fred har tilldelats personlig militär utrustning skall anses som kombattanter när tjänstgöringsskyldigheten inträder, om de har tilldelats tjänstevapen. Det får förutsättas att Försvarsmakten med stöd av 5 § förordningen utfärdar föreskrifter eller på annat sätt ser till att bl.a. reservofficerare skall vara uniformerade under resa om de tilldelats tjänstevapen men inte skall bära uniform under resa i fall där de inte har tillgång till något vapen.

5 § Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 2–4 §§ om kombattanter.

Ett motsvarande bemyndigande finns i 5 § den nuvarande folkrättsförordningen (jfr vad som anförs i slutet av kommentaren till 4 §).

Civilförsvarspersonal

6 § Civilförsvarspersonal är de som tjänstgör i räddningskåren eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 §.

Civilförsvarspersonal är även annan personal som på anmodan av räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

7 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 6 § om civilförsvarspersonal.

I samband med att den statliga civilförsvarsorganisationen avvecklades per den 1 juli 1995 fick kommunerna ett sammanhållet ansvar för räddningstjänst i fred och under höjd beredskap. Enligt 9 och 12 §§ räddningstjänstlagen (1986:1102) skall det i varje kommun finnas en räddningskår som skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt lagen. Av 65 § räddningstjänstlagen framgår att räddningskåren under höjd beredskap skall ha vissa uppgifter utöver dem som den har i fred. Dessa är utformade så, att de stämmer överens med vad som enligt artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till de fyra Genèvekonventionerna av år 1949 angående skydd för krigets offer anses som civilförsvarsuppgifter.

Räddningskåren består av personal som är anställd på heltid eller på deltid. Under höjd beredskap kan räddningskåren förstärkas med totalförsvarspliktig personal som är inskriven för civilplikt.

Om befolkningsskydd finns bestämmelser i lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I 6 § förslaget anges vilka som anses som civilförsvarspersonal. Den paragrafen är något annorlunda formulerad än motsvarande be-

stämmelse i den nu gällande förordningen (6 §). I den föreslagna paragrafen sägs nämligen inte att det är fråga om personal som tjänstgör ”under höjd beredskap”. Skälet till att en annorlunda formulering har valts är följande. Högsta beredskap råder automatiskt om Sverige är i krig, dvs. när vårt land är part i en väpnad konflikt (3 § första stycket lagen [1992:1403] om totalförsvar och höjd beredskap). Höjd beredskap kan emellertid råda utan att Sverige är part i en väpnad konflikt, t.ex. om landet är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför landets gränser (3 § andra stycket lagen om totalförsvar och höjd beredskap). Den internationella humanitära rättens regler om status, t.ex. reglerna om särskilt skydd för civilförsvarspersonal, är tillämpliga i väpnad konflikt och vid ockupation. Från folkrättslig synpunkt är det däremot utan egentligt intresse huruvida höjd beredskap råder eller ej. Att knyta statusfrågan till just den tid när höjd beredskap råder är med andra ord inte korrekt.

Sjukvårdspersonal

8 § Sjukvårdspersonal är civil eller militär personal som uteslutande används vid uppsökande, omhändertagande och transport av sjuka och skadade eller för att förebygga sjukdomar samt personal som uteslutande används för militära eller civila sjukvårdsenheters administration.

Sjukvårdspersonal är vidare militär personal som särskilt utbildats att vid behov tjänstgöra som sjukvårdare eller sjukbärare under tid när de utövar denna tjänst.

9 § Militär personal som anges i 8 § får bära endast personlig lätt beväpning.

10 § Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonal får meddelas av

1. Försvarsmakten för den militära sjukvårdspersonalen,
2. Socialstyrelsen för övrig sjukvårdspersonal.

De föreskrifter som finns i 8–10 §§ har avseende på sjukvårdspersonal. Av skäl som har angetts i kommentaren till 6 och 7 §§ har dock orden ”under höjd beredskap” strukits ur den föreslagna bestämmelsen om vilka som är sjukvårdspersonal (8 § förslaget).

Definitionen i 8 § av vilka som är sjukvårdspersonal är annorlunda utformad än motsvarande bestämmelse i folkrättsförordningen i dag. Med den formulering som finns i den nu gällande förordningen finns enligt utredningens bedömning i vart fall risk för att vårt land anses ha utsträckt tillämpningen av folkrättens regler om sjukvårdspersonal alltför långt i folkrättsligt perspektiv. Enligt utredningen torde exempelvis inte envar som sysslar med hälsoskydd såsom livsmedelskontroll böra hänföras till kategorin sjukvårdspersonal i folkrättslig mening.

Utredningen har valt en formulering av 8 § förslaget till förordning som ansluter till texten i artikel 8 i tilläggsprotokoll I (8 § första stycket förslaget till förordning) och till artikel 25 i I Genèvekonventionen av år 1949 (8 § andra stycket förslaget till förordning).

Bestämmelsen i 8 § andra stycket utgår alltså från artikel 25 i I Genèvekonventionen. I enlighet med den bestämmelsen skall sjukvårdsmän respekteras och skyddas som icke-kombattanter under den tid när de tjänstgör som sjukvårdsmän. Det bör påpekas att det av 9 § förslaget följer att sjukvårdsmännen får bära endast personlig lätt beväpning under sådan tid.

Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonal får enligt 10 § förslaget meddelas av Försvarsmakten vad gäller den militära personalen och av Socialstyrelsen för övrig personal. Det ges därmed möjlighet för dessa myndigheter att – givetvis med beaktande av folkrättens regler – närmare föreskriva vilka som skall klassificeras som sjukvårdspersonal.

Själavårdspersonal

11 § Själavårdspersonal är fältpräster samt andra präster, om de i denna egenskap är knutna till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården.

Själavårdspersonal som är krigsplacerad inom Försvarsmakten får bära endast personlig lätt beväpning enligt Försvarsmaktens föreskrifter.

De föreslagna bestämmelserna om vilka som skall anses som själavårdspersonal motsvaras av 12 § den nuvarande folkrättsförordningen.

Som präster i Försvarsmakten förekommer inte endast präster i Svenska kyrkan och pastorer i andra kristna samfund utan även motsvarande funktionärer från icke-kristna samfund. För folkrättsligt skydd som själavårdspersonal krävs att vederbörande uteslutande ägnar sig åt

sin självårdsverksamhet; denne får alltså inte därjämte vara sysselsatt med någon annan uppgift (artikel 8 d i tilläggsprotokoll I).

I den här föreslagna bestämmelsen har gjorts ett tillägg, nämligen orden ”i denna egenskap”. För att anses som självårdspersonal skall alltså fordras att vederbörande är knuten till Försvarsmakten eller till den civila hälso- och sjukvården just i egenskap av självårddare. Om t.ex. en präst är krigsplacerad som skyttesoldat och i enlighet med den placeringen kallas in för tjänstgöring i Försvarsmakten, anses han med andra ord inte som självårdspersonal i den nu berörda meningen.

Civila åtföljande stridskrafterna

12 § Civila åtföljande stridskrafterna är de som, utan att de tjänstgör vid ett militärt förband och utan att de har stridsuppgifter, utför arbete åt förbandet enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten.

13 § Försvarsmakten får efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 12 § om civila åtföljande stridskrafterna.

I 12 och 13 §§ finns bestämmelser om civila åtföljande stridskrafterna. Av 16 § sista stycket framgår att de civila åtföljande skall av Försvarsmakten förseas med identitetskort som utvisar denna deras folkrättsliga ställning. Även om innehav av identitetskort inte torde utgöra en nödvändig förutsättning för att ur folkrättslig synvinkel anses som civil åtföljande (jfr artikel 5 andra stycket i III Genèvekonventionen), kan innehavet härav naturligtvis spela stor roll för det skydd som vederbörande tillerkänns i praktiken.

Civila

14 § De som inte hänförs till någon av de kategorier som anges i 2, 3, 6, 8, 11 eller 12 § är civila.

De personer som inte kan hänföras till någon av de personkategorier som anges tidigare i förordningen är civila, föreskrivs det i denna paragraf. Uttrycket ”civila” används i stället för det i folkrättsförordningen nyttjade ”civil personal”. Skälet till denna ändring är att

folkrätten inte nämner kategorin ”civil personal” men väl ”civila” (se artikel 50.1–2 i tilläggsprotokoll I för definitionerna av ”civil” resp. ”civilbefolkning”).

I gruppen civila inkluderar folkrätten i och för sig civilförsvarspersonal, civil sjukvårdspersonal, civil själavårdspersonal och civila åtföljande stridskrafterna, vilka omfattas av bestämmelserna i föregående paragrafer. För de nämnda undergrupperna av civila innehåller emellertid folkrätten vissa särregler, som inte gäller för civilbefolkningen i gemen.

Folkrättslig ställning under permission och tjänstledighet

15 § Permission och tjänstledighet under kortare tid påverkar inte den folkrättsliga ställningen.

Enligt denna paragraf skall en soldat med stridsuppgifter liksom en sjukvårdare eller en själavårdare under permission liksom vid kortare tids tjänstledighet behålla sin folkrättsliga ställning av kombattant resp. icke-kombattant.

Det finns anledning att påpeka följande. Den som har permission eller är tjänstledig kortare tid är alltså alltså kombattant (alternativt icke-kombattant) och således fortfarande medlem av den väpnade styrkan. Folkrättens regler syftar bl.a. till att verksamheten vid en väpnad styrka alltid skall vara kontrollerad av någon som är ansvarig inför statens politiska ledning. Enligt folkrätten skall styrkan omfattas av ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att folkrättens regler vid väpnade konflikter iakttas vid styrkan. Dessa krav gäller även i förhållande till de medlemmar av styrkan som befinner sig på permission eller kortare tjänstledighet. Den grad av kontroll som förväntas bli utövad från befälets sida framgår bl.a. av bestämmelserna i tilläggsprotokoll I om militära chefers plikter och ansvar. Militära chefers skyldighet att utöva befäl och ta ansvar för de underlydandes handlande är centralt. Genom att befälet ger order eller särskilda instruktioner till de medlemmar av en väpnad styrka som är lediga en kortare tid om hur de skall agera under ledigheten, exempelvis i händelse av att de stöter på fiendesoldater, får kravet på godtagbar kontroll anses uppfyllt. Det förutsätts att eventuella överträdelser av krigets lagar som äger rum under permission e.d. följs upp och beivras.

I detta sammanhang bör även nämnas att enligt folkrätten en medlem av en reguljär väpnad styrka förväntas bära uniform under den tid han eller hon tillhör styrkan.

Utredningens förslag innebär att det i den nya förordningen inte skulle tas in någon föreskrift av det innehåll som nu finns i 16 § första stycket folkrättsförordningen, att folkrättslig ställning endast tillkommer ”den som tjänstgör i vederbörande befattning”. Orsaken till att en sådan bestämmelse inte föreslås är att den kan leda till den felaktiga uppfattningen att det skulle vara den faktiska tjänstgöringen som är avgörande vid bedömande av statusfrågan. I princip är det nämligen inte tjänstgöringens art, eller avsaknaden av utövande av tjänst, som är avgörande i statushänseende. Om t.ex. en medlem av en väpnad styrka är sysselsatt med att reparera en väg eller någon annan ”civil” uppgift, eller om denne vilar, förändras inte för den skull hans status av kombattant (exemplet utgår från att det är en person som inte hör till sjukvårdspersonalen eller själavårdspersonalen). Undantagsvis kan dock tjänstgöringens art vid ett givet tillfälle ha betydelse från statussynpunkt. Den som vid behov tjänstgör som biträdande sjukvårdare e.d. skall enligt artikel 25 i I Genèvekonventionen respekteras och skyddas, om han utövar denna tjänst när han kommer i ”beröring med” fienden eller faller i fiendens våld.

Det anförda hindrar inte att det kan uppstå gränsfall i statusfrågan, t.ex. när det gäller att avgöra om en person ännu har blivit eller upphört att vara medlem av en väpnad styrka efter inkallelse resp. vid hemförlovning. Som påpekats innehåller inte förordningen en uttömmande reglering av de folkrättsliga frågorna.

Identitetskort m.m.

16 § Försvarsmakten samt de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att den personal som anges i 2, 3, 6, 8 och 11 §§ vid tjänstgöring under den tid när den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig skall kunna vara försedd med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

Försvarsmakten och de övriga myndigheter som nämns i första stycket skall under fredstid meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser som behövs för att sjukvårdspersonal och själavårdspersonal skall kunna försees med armbindel med rödakorstecknet och civilförsvarspersonal skall kunna försees med armbindel med det internationella kännetecknet för civilförsvar.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna förberedelserna inom det civila försvaret.

Försvarsmakten skall efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap meddela de föreskrifter och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att

den personal som anges i 12 § skall kunna förse med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen.

De föreskrifter som meddelas i denna paragraf motsvarar 18 § folkrättsförordningen.

Enligt första stycket skall Försvarsmakten och funktionsansvariga myndigheter meddela föreskrifter och vidta förberedelser för att kombattanter, civilförsvarspersonal, sjukvårdspersonal resp. själavårdspersonal skall kunna förse med identitetskort som utvisar den folkrättsliga ställningen. Åliggandet för myndigheterna enligt detta stycke är i och för sig inte begränsat till personal som tjänstgör i staten. Vidare bör noteras att det inte finns någon funktionsansvarig myndighet vad avser den civila själavården, jfr dock 15 § tredje stycket beredskapsförordningen om det lednings- och samordningsansvar som Svenska kyrkans centralstyrelse har i beredskapshänseende.

Det anförda har motsvarande tillämpning på föreskrifterna i andra stycket om föreskrifter och förberedelser avseende armbindlar för sjukvårdspersonal, själavårdspersonal resp. civilförsvarspersonal.

Utredningen har i kap. 8 pekat på att den förändring av civilförsvaret som skedde per den 1 juli 1995, då den statliga civilförsvarsorganisationen lades ned och civilförsvarsuppgifterna i stället blev en angelägenhet huvudsakligen för kommunerna, skulle kunna motivera ändrade regler om vem som skall svara för förberedelser avseende identitetskort m.m. åt personal som skall ha status av civilförsvarspersonal.

Beträffande uttrycket "under den tid när den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är tillämplig" kan följande sägas. De centrala folkrättsliga reglerna på området finns i de fyra Genèvekonventionerna och i tilläggsprotokoll I till dessa. Reglerna är förenklat uttryckt tillämpliga så snart ett krig förklarats eller en annan väpnad konflikt uppstår. De skall tillämpas också vid ockupation av hela eller en del av ett lands territorium, även om ockupationen inte möter något militärt motstånd. Tillämpningen skall med vissa undantag upphöra efter allmänt upphörande av de militära operationerna och, i fråga om ockuperade områden, efter avslutad ockupation (se närmare artikel 2 i Genèvekonventionerna samt artiklarna 1 och 3 i protokollet). De svenska beredskapsförfattningarna bygger inte på den terminologi som sålunda förekommer i Genèvekonventionerna och i tilläggsprotokoll I. Beredskapsförfattningarna talar i stället om att landet är "i krig", "i krigsfara" etc. och att "höjd beredskap" råder ("skärpt beredskap" eller "högsta beredskap"). Det får antas att identitetskorten och armbindlarna kommer att användas först sedan det av regeringen har tillkännagetts eller på annat sätt står klart att landet är i krig (jfr vad utredningen anför i slutet av avsnitt 1.1 i kap. 1).

17 § Socialstyrelsen skall efter samråd med Statens invandrarverk och Svenska röda korset under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att identifiering skall kunna ske av barn som evakueras från eller tas emot i Sverige enligt artikel 78 i första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i första stycket.

Paragrafen har sin motsvarighet i 18 § den nu gällande folkrättsförordningen.

Krigsfångenskap m.m.

18 § Av artikel 17 i den tredje Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer följer att den som kommer i fiendens våld som krigsfånge är skyldig att på tillfrågan uppge sin tjänstegrad samt sitt registreringsnummer, fullständiga namn och födelsedatum och att denne inte behöver lämna några andra uppgifter. I sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om förbud att röja uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret.

Försvarsmakten får meddela bestämmelser om behandling av krigsfångar som är i Sveriges våld.

Föreskrifter motsvarande dem som tas upp i denna paragraf meddelas nu genom 19 a § folkrättsförordningen. Utredningen föreslår att första stycket i paragrafen ges en något annorlunda utformning än för närvarande. Avsikten med den föreslagna formuleringen är att det skall på ett tydligare sätt än hittills framgå i vilken utsträckning folkrätten innebär en skyldighet för en krigsfånge att lämna uppgifter till motståndaren. Samtidigt erinras om att det i sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser som förbjuder röjande av uppgifter om landets försvar m.m. Utredningen föreslår ett tillägg så att bestämmelsen ansluter närmare till vad som stadgas i 2 kap. 2 § sekretesslagen.

Utbildning

19 § Försvarsmakten och de myndigheter som har funktionsansvar enligt beredskapsförordningen (1993:242) skall se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet.

Överstyrelsen för civil beredskap skall samordna utbildningen inom det civila försvaret.

Bestämmelserna i paragrafen är överförda från 20 § i den nuvarande folkrättsförordningen. I det första stycket har det dock gjorts ett tillägg: orden ”och andra väpnade konflikter” har inskjutits.

Det ansvar som enligt dessa föreskrifter åligger Försvarsmakten och andra myndigheter har avseende på den personal som i en väpnad konflikt kommer att tjänstgöra inom verksamhetsområdet. Som exempel kan nämnas att det är Försvarsmakten som skall se till att den personal ur Kustbevakningen som i krig kommer att tjänstgöra inom Försvarsmakten blir utbildad i och informerad om de folkrättsliga reglerna (jfr förordningen [1982:314] om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten samt beredskapsförordningen, enligt vilken senare Kustbevakningen hänförs till ett flertal funktioner).

Utmärkning m.m.

20 § Försvarsmakten skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut Försvarsmaktens sjukvårdsenheter och sjukvårdstransportmedel med rödakorstecken. Ytterligare föreskrifter om utmärkningen får meddelas av Försvarsmakten.

Försvarsmakten får efter samråd med berörda myndigheter under fredstid vidta förberedelser för att sjuktransportflygplan och sjuktransporthelikoptrar skall kunna avge sådana särskilda signaler som anges i annex I till första tilläggsprotokollet av år 1977 till de fyra Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer.

Med undantag av redaktionella ändringar är föreskrifterna i denna paragraf överensstämmande med dem som nu meddelas genom 21 § folkrättsförordningen.

21 § Statens räddningsverk skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådana anläggningar som under höjd beredskap skall

användas för befolkningsskydd och räddningstjänst med det internationella kännetecknet för civilförsvar.

Förrådsbyggnader, skyddsrum och den materiel som räddningskåren skall använda under höjd beredskap får utmärkas redan i fred.

Statens räddningsverk får efter hörande av Försvarsmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter hörande av respektive militärbefälhavare vid Försvarsmakten.

22 § Socialstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut civila sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel med rödakorstecken. Utmärkningen får göras redan i fredstid.

Socialstyrelsen får efter samråd med Försvarsmakten meddela föreskrifter för utmärkningen. Motsvarande befogenhet tillkommer under väpnade konflikter varje civilbefälhavare efter samråd med respektive militärbefälhavare vid Försvarsmakten.

23 § Affärsverket Svenska kraftnät skall se till att kärnkraftverkens reaktorbyggnader märks ut med det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter.

24 § Riksantikvarieämbetet skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som tillförsäkras särskilt skydd enligt artikel 8 i Haagkonventionen den 14 maj 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll. Utmärkningen får göras redan i fred.

Länsstyrelsen skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att märka ut sådan kulturegendom som avses i artikel 17.2 a i den i första stycket nämnda konventionen. Riksantikvarieämbetet skall efter samråd med Försvarsmakten meddela de föreskrifter som behövs för hur uppgiften skall utföras.

25 § På allmänna kartor får rödakorstecknet användas för att märka ut sjukvårdsenheter och det internationella kännetecknet för anläggningar innehållande farliga krafter för att märka ut kärnkraftverk enligt Lantmäteriverkets föreskrifter.

Som anges i kap. 8 faller de frågor som regleras av dessa paragrafer utanför det uppdrag som har lämnats till utredningen. Paragraferna är

överförda från 22–26 §§ den nuvarande folkrättsförordningen; en redaktionell ändring har gjorts i 24 § andra stycket förslaget (25 § andra stycket i den nu gällande folkrättsförordningen).

Folkrättsliga rådgivare m.fl.

26 § I Försvarmaktens krigsorganisation skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarmakten beslutar. Dessa skall vara placerade i högre staber och ha till uppgift att ge militära chefer råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i stabernas planläggning.

En sådan folkrättslig rådgivare får den tjänstegrad som Försvarmakten beslutar.

27 § I Försvarmaktens fredsorganisation skall det i Försvarmaktens högkvarter finnas befattningshavare med folkrättslig kompetens. I Försvarmaktens fredsorganisation i övrigt skall det finnas folkrättsliga rådgivare till det antal som Försvarmakten beslutar. Dessa befattningshavare skall medverka i utbildningen av Försvarmaktens personal om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas och i övrigt ge respektive chef råd i folkrättsliga frågor.

28 § Försvarmakten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 26 och 27 §§ om folkrättsliga rådgivare och befattningshavare med folkrättslig kompetens i Försvarmakten.

29 § I varje civilbefälhavares krigsorganisation skall det finnas två befattningar för folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge civilbefälhavaren råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i civilbefälhavarens planläggning och utbildningsverksamhet.

30 § I varje länsstyrelses krigsorganisation skall det finnas två folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge länsledningen samt kommunerna inom länet råd om hur folkrättens regler i krig och andra väpnade konflikter och under neutralitet skall tillämpas. Rådgivarna skall också delta i länsstyrelsens planläggning och utbildningsverksamhet.

31 § Överstyrelsen för civil beredskap får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i 29 och 30 §§ om folkrättsliga rådgivare.

32 § De folkrättsliga rådgivarna och befattningshavarna med folkrättslig kompetens skall vara jurister.

Bestämmelserna intagna i 26–32 §§ är överförda från 27–32 §§ folkrättsförordningen. I 26–27 och 29–30 §§ har det dock lagts till att rådgivning och utbildning skall avse folkrättens regler i krig *och andra väpnade konflikter* och under neutralitet. Till rubriken närmast före 26 § har lagts ”m.fl.”, eftersom det i bestämmelserna talas om folkrättsliga rådgivare och om befattningshavare med folkrättslig kompetens.

Rapportering

33 § Överträdelser av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter skall rapporteras till regeringen.

Föreskriften i 33 § är överförd från den nu gällande folkrättsförordningen (33 §). Däremot föreslås inte några bestämmelser motsvarande dem i 34 § nuvarande förordningen, om att Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap skall i fråga om Försvarsmakten respektive det civila försvaret i sina respektive årsredovisningar varje år till Försvarsdepartementet rapportera om vidtagna åtgärder enligt förordningen m.m. Utredningen bedömer nämligen att det inte längre kan anses föreligga ett behov av att föreskriva att dessa myndigheter skall i sina årsredovisningar rapportera om åtgärder enligt förordningen. Detta hindrar givetvis inte att regeringen t.ex. genom regleringsbrev eller på annat sätt inforrdar rapporter från berörda myndigheter.

Tidpunkten för ikraftträdande m.m.

Utredningen förordar att de föreslagna förändringarna träder i kraft per årsskiftet 2000–2001. Tidpunkten är vald med hänsyn bl.a. till att det torde behövas tid för att revidera beredskapsplaner m.m. i anledning av ett genomförande av förslagen.

Enligt utredningens bedömning krävs inte några övergångsbestämmelser till de föreslagna författningarna.