

Kombattant?

av Lars Nylén

Résumé

In May 2025, a governmental inquiry submitted proposals on the future preparedness of the Swedish police in peace, crisis and war. It proposes that Swedish police officers should no longer have the status of combatant under international law, which has been the case since 1943. Today aggressions between states usually involve hybrid actions and grey-zone activities. The war is usually total, i.e. it is also directed at civilian targets with the aim of undermining the country and its defensiveness. This means that civilians are often affected. Swedish police are armed and can perform important tasks in support of the armed forces, especially in grey-zones and the initial stages of an armed conflict. It is extremely unlikely that an enemy would refrain from confronting police officers, even if they have civilian status. A police officer who is passive towards the enemy, which is the consequence of civilian status, will soon lose the trust of the citizens. There should be formal symmetry between the police officer and the attacker. The police cannot be downgraded in a situation where the total defence in Sweden is otherwise being heavily reinforced. The proposed change should not be implemented.

LÄNGS STRANDGATAN I EGRSUND gick nattvakten Sigvard Tønnesen sin runda genom den tomma staden. Tønnesen och de främmande sjömännen fick syn på varandra samtidigt. Ledaren för de främmande frågade hövligt på engelska var polisstationen låg. Tønnesen svarade hövligt på norska och pekade.

Men sjömännen var nedtyngda av vapen. Det var något som inte stämde. Nu var det fyrtio man runt om nattvakten. Han vände sig om för att gå, men då grep de tag i honom och släpade honom sprattlande och protesterande längs Strandgatan.

Nästan samtidigt bankade det på länsmannen och polismästaren Ola Mjøltnes bostadsdörr i samma hus som polisstationen i Stavanger. Länsman stack ut huvudet genom fönstret. "Are you the police inspector?" "Polismästaren är inte hemma", ropade

Mjøltnes tillbaka. Han fick ett vrålande svar på tyska från ryttmästare Eickhorn. Mjøltnes lämnade fönstret och sprang som aldrig förr, kastade sig över staketet, tog genvägar genom grönsaksland och bakgårdar till huset

där de norska soldaterna sov. ”Stan är full av tyskar! ropade han.”

Klockan 06.55 den 9 april 1940 noterade vakthavande hos polisen i Stavanger i dagrapporten: ”Polismästaren meddelar muntligen att det har kommit order om att norrmännen skall göra minsta möjliga motstånd. Motståndet ska bara markeras.”¹

Sen den dagen har den svenska polisens ställning och uppgifter vid krigsfara och krig diskuterats fram och tillbaka. Till det kommer numera den s k gråzonsproblematiken. Det senaste bidraget till diskussionen kom i maj 2025: ”Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57)”, ett omfattande utredningsbetänkande.² Utredningen kallas här ”Beredskapsutredningen”. Den föreslår att svenska polismän i krig endast bör ha civil status i framtiden. Det finns anledning att granska utredningens analys och förslag i kombattantfrågan.

”När kriget startade agerade den ukrainska polisen proaktivt och hjälpte till att säkra två av de tre flygplatserna i närheten av Kiev.

I stark kontrast till reaktionerna i Norge står polisarbetet vid det ryska anfallskriget på Ukraina i februari 2022. I tiden före den ryska invasionen 2022 spelade ukrainsk polis en mycket viktig roll genom insatser mot ryska aktörer i Ukraina. När kriget startade agerade den ukrainska polisen proaktivt och hjälpte till att säkra två av de tre flygplatserna i närheten av Kiev.³ I nästa steg fick poliser en ny roll och lämnade patrullbilarna för skyttegravarna och engagerades i strider i östra Ukraina, bland annat nära Bakhmut. Polisens ordinarie insatsstyrkor KORD (SWAT) och Special Police Forces (Lyut) fyllde ett gap när militären hade ont om stridsberedd personal.⁴ När Ryssland

invaderade förväntades alla ukrainare som hade ett vapen delta i försvarsstriden. De som inte deltog vid fronten arbetade med andra delar i försvaret av landet såsom evakueringar, minröjning, omhändertagande av oexploderad ammunition, bemanning av check points, i jakten på ryska sabotörer samt med att dokumentera krigsförbrytelser. Polisens helikopterpiloter fick i uppdrag att flyga skadade soldater.⁵

Vem är kombattant

Ska svenska polismän under krig ses som kombattanter, eller inte? Ska polismän delta i rikets försvar, eller inte? Är det möjligt för polismän att i dagens typ av krigföring, som drabbar hela samhället, hålla sig undan kriget?

Redan inledningsvis kan konstateras att Beredskapsutredningen gjort ännu en genomlysning av den svenska polisrollen och kombattantfrågan vid krigsfara och krig. Regeringens direktiv till utredningen beställde, ännu en gång, en utredning av polisens uppgifter och folkrättsliga status i krig. Förslagen skulle bli vara folkrättsenliga.⁶

En kombattant är enligt folkrätten en person som i internationella väpnade konflikter har laglig rätt att bruka våld mot motståndaren och därmed rätt att delta direkt i fientligheterna. Det innefattar personer i de väpnade styrkorna, milistrupper, frivilligkårer och organiserad motståndsrörelse. Även halvmilitära organisationer och beväpnade polisstyrkor anses som kombattanter om de är införlivade i de väpnade styrkorna. Sjukvårdspersonal och militärpräster är inte kombattanter även om de ingår i de väpnade styrkorna. Kombattanter är militära mål. Kombattanten får inte straffas för sitt deltagande i kriget, bortsett från krigsförbrytelser, och ska vid tillfångatagande ha status som krigsfånge.

Civilbefolkning och civila personer får inte utsättas för anfall enligt folkrätten. Civila som deltar i fientligheter mister det folkrättsliga skyddet. Civila kan spontant ta till vapen mot invaderande styrkor i form av ett massuppbåd (levée en mass) och omfattas då av folkrätten när de strider.⁷

Att spontant ta till vapen mot invaderande styrkor för tankarna till rysshärjningarna på svenska ostkusten 1719. I juli kom en stor galärflotta med 26 000 ryska soldater till Tjockö öster om Norrtälje för att sedan terrorisera och ödelägga den svenska ostkusten från Gävle till Norrköping. En spaningspatrull skickades ut till kusten. Den bestod av länsman Anders Lindberg, en löjtnant från Roslags Companiet och en cornett vid Carelska dragonerna. De stötte ihop med fienden och länsman lyckades skjuta en kossack innan han attackerades och blev svårt sårad. Han togs till fånga. När han inte gav någon information bakbands han och hissades naken upp i masten på en galär. I Uppland, som var svagt försvarat av svenska trupper, samlade man ihop en levée en masse med upp till 1 800 bruksfolk och allmoge, som med liarna omsmidde till svärd, försökte skydda sin hembygd, de viktiga bruken och städerna.

Samtidigt som folkrättens skydd för civila utökats sedan 1940-talet visar praktiken att fienden ofta helt struntar i folkrätten.⁸ Ukrainas nationella polis utreder sen den fullskaliga invasionen misstänkta krigsbrott från rysk sida. Sommaren 2025 hade man i Ukraina sammanställt rapporter om ca 150 000 ryska krigsförbrytelser.

Enligt nu gällande svenska regler, som gällt i 80 år, är svenska polismän kombattanter när de under krig deltar i rikets försvar, men blir civila när de inte längre deltar i rikets försvar. De har s k *temporär kombattantstatus*. Det påminner om levée en mass. Polismän kan därmed bevaka och

skydda strategiska objekt som exempelvis kan bli utsatta för fientliga specialoperationer. Det innebär även att polismän vid ett överraskande anfall, kuppanfall, och det inledande skedet av en konflikt kan ingripa mot fientliga soldater enligt militära regler, som i Ukraina.

”*Kombattantstatus för polisen kan även vara ett bidrag till det som kallas avskräckande tröskeleffekt.*”



Polis år 1944 klar till strid.

Därmed råder ”statusbalans” mellan angriparen och involverad polispersonal vid en konfrontation. Att tro, som flera utredningar,⁹ att polispersonalen i sådana fall enbart med stöd av brottsbalken och polislagen skulle kunna förhindra och avbryta ett mindre militärt fientligt angrepp framstår närmast som naivt. En polisinsatschef bör nog räkna med risken för ett skyddsombudsstopp jml Arbetsmiljölagen i en sådan situation!

Kombattantstatus för polisen kan även vara ett bidrag till det som kallas avskräckande tröskeffekt. Försvarsberedningen skriver:

En polismyndighet och säkerhetspolis som är förberedda och övade för att hantera antagonistisk verksamhet inom ramen för en större säkerhetspolitisk kris bidrar till ett trovärdigt totalförsvar och till att skapa en krigsavhållande förmåga.¹⁰

Det moderna kriget visar vidare att polispersonal inte förskonas från angrepp bara för att de har civil status. Civil status ger knappast polispersonal utrymme och folkrättsligt skydd för att upprätthålla ordning och säkerhet i ett område där faktiska strider äger rum. Allvarligare störning av den allmänna ordningen och säkerheten än militär strid är svår att tänka sig.

Det har genom åren skrivits hundratals sidor om polisens verksamhet vid krigsfara och krig. Då har den svåra frågan varit om polismän ska ha status som kombattant eller inte och om denna status kan variera i olika faser av hostilitet.

Argumenten för och emot alternativa svar på frågan – kombattant, temporär kombattant, civil eller illegal krigsdeltagare eller av fienden betraktad som terrorist – känns väl igen sedan decennier, likaså urvalsfaktorerna vid val av alternativ, men dessa kan ”laddas positivt eller negativt”. År 1951 skrev Sjöholm:

Spörsmålet om polisens skyldighet att delta i aktiva militära försvarsuppgifter mot uniformerade inkräktare har varit svävande. Att polisen har att vid behov med vapen inskrida mot förklädda sabotörer, marodörer m fl, som tillhör fienden, torde vara ställt utom tvivel; detta ingår i polisens allmänna skyldighet att skydda svenska intressen.¹¹

Men har Beredskapsutredningen rätt ut den svävande frågan en gång för alla? Nej

knappast. Utredningen, som är omfattande och informativ, har inte träffat mitt i prick i sin analys och val av alternativ. Den är fast dels i ett folkrättsdilemma, dels i förhållandena under den sk strategiska timeouten efter det kalla kriget. Därför blir slutsatserna och utredningsförslaget om att svenska poliser inte längre ska ha status som kombattanter eller temporär kombattant fel. Som tidigare utredningar försöker Beredskapsutredningen pressa in en rund polisroll i en fyrkantig folkrätt. Redan kommittédirektiven ställde till problem för utredningen. Här krävs nu eftertanke!

Som tidigare utredningar försöker Beredskapsutredningen pressa in en rund polisroll i en fyrkantig folkrätt.

Man kan fråga sig hur stor del av ett lands försvarsmakt som är engagerad i ”de direkta fientligheterna”, dvs i väpnad strid och därmed är egentliga kombattanter? I det svenska försvaret finns det 56 000 personer samt värnpliktiga som kan kallas in. 10 200 av dessa personer är civila. Hur många av de övriga finns på befattningar som innebär ett faktiskt deltagande i väpnad strid?¹²

Har inte folkrätten fastnat i äldre tiders krigföring när den definierat begreppet kombattant? Det är endast en mindre del av alla som medverkar i försvaret av ett land, och som är ”involverade i de väpnade styrkorna”, som ”direkt deltar i fientligheterna”. Många i de väpnade styrkorna riskerar i mindre mån än poliser i yttre tjänst att möta fienden. Det är uppenbart att beväpnade polisstyrkor redan vid fullgörande av sina ordinarie uppgifter i ett skärpt läge definitionsmässigt hamnar i en mellanposition folkrättsligt sett. Folkrätten har således ett problem, som måste lösas i en modern kontext.

Dåvarande utrikesrådet Blix pekar i en promemoria till 1966 års Grundlagsberedning på både svårigheterna, vandan och intresset att sätta etikett på en konflikt som sådan, på grund av internationella och politiska konsekvenser som detta kan medföra. Han menar att man haft svårt att fixera begreppet krig.¹³ Utvecklingen av hybridaktiviteter har gjort det ännu svårare att välja en etikett. Man måste nog även räkna med att en fiende till sin egen fördel utnyttjar de oklarheter och tvetydigheter som föreligger i folkrätten och svensk tillämpning.

Om polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig

I Sverige gäller sedan 1943 att även vid krigsfara och krig kvarstår polisen som självständig organisation och fungerar i stort sett under samma former som i fredstid. Polisens grunduppgift är densamma såväl i fred som under höjd beredskap och krig. Om detta har det genom åren rått samsyn.

Betoningen av de polisiära uppgifterna har förändrats också som följd av att det externa hotet mot den inre säkerheten förväntas öka och som konsekvens av bland annat mobilerings, truppförflyttningar och värdlandsstöd samt främmande makts subversiva aktörer, specialoperationer, stridshandlingar och attacker på infrastruktur runt om i landet. Hotet och angreppet på yttre och inre säkerhet går allt mer ihop. Om delar av landet ockuperas kommer polisuppgiften på ockuperad del av landet att påverkas i väsentlig grad. Mer om detta i det följande.

Polisnumerären minskar när beredskapen höjs genom att ett antal befattningshavare tas i anspråk för andra uppgifter utanför polisorganisationen, bland annat genom militära inkallelser, och genom att behovet av polispersonal i olika samarbetsorgan och staber inom totalförsvaret kan förväntas öka.

Frågan om i vad mån poliser inkallas i militärtjänst beror inte minst på att ett antal poliser är dubbelkompetenta, d v s både polismän och reservofficerare eller värnpliktiga i specialbefattningar. Ett antal polismän har således en krigsplacering inom Försvarsmakten. Antalet värnpliktsutbildade ökar de kommande åren och därmed kommer fler poliser att ha gjort värnplikt. Några poliser har under värnpliktstjänstgöringen fått en utbildning som, vid prioritering, behövs i det militära försvaret. Hur många som avgår från polisen, som också är en civilpliktsverksamhet, som på så vis kan bli aktuella för inkallelse till Försvarsmakten varierar från en tid till en annan.

Det blir en krock mellan å ena sidan idealism och å den andra realism och praktik.

Beroende på hur polisens roll vid höjd beredskap och krig är utformad är det sannolikt att Försvarsmakten i olika mån från polisen mobiliserar personal som är värnpliktig för tjänstgöring i Försvaret för beredskaps- och krigstjänstgöring. Det torde finnas en konkurrens mellan myndigheter om ianspråktagande av personer med olika spetskompetenser. Det finns en risk att värnplikt går före civilplikt.

Två problematiska situationer

Tidigare i texten konstaterades att polisens grunduppgifter sedan länge ansetts vara densamma vid krigsfara och krig. Polisuppgiften ser dock annorlunda ut idag än år 1943 på grund av samhällsutvecklingen och förändrad brottslighet. Sedan Landkrigsreglementet 1907 har samhället och krigskonsten utvecklats i väsentliga avseenden. Upptakten till kris och krig ser än mer annorlunda ut än 1943.

När det gäller krigsfara och krig är det främst två situationer som särskilt utmanar polisrollen. Den ena är i ett utvecklat gråzonsläge, dvs vid en konflikts inledning och vid överraskande anfall. Den andra rör polisrollen vid ockupation. Det är två lägen som diskuterats fortlöpande sedan 1940-talet. Folkrätten ger viss vägledning i teorin. Verkligheten i dagens krigföring ger samtidigt ett helt annorlunda besked. Det blir en krock mellan å ena sidan idealism och å den andra realism och praktik. Som Blix påpekar startar problemet redan vid definierandet av situationen.

Polisrollen i dag

Låt oss först se lite närmare på hur här relevanta delar av polisverksamheten utvecklats.

Det är allom bekant att polisens roll i samhället innefattar en mängd olika arbetsuppgifter. Många utförs dagligen, andra mer sällan. Förhållandevis ofta inträffar händelser som kräver att resurserna samordnas och användas på särskilt sätt, en särskild händelse. Uppgifterna framgår av olika författningar, främst 2 § Polislagen (1984:387). Kärnan i dessa uppgiftsbeskrivningar går tillbaka till den moderna polisverksamhetens formatering, för svensk del till 1925 års Lag om polisväsendet i riket och 1948 års Allmänna polisinstruktion (1948:331).

Trots en omfattande samhällsutveckling har den generella uppgiftsbeskrivningen, uttryckt i ord, stått sig väl genom de 70-talen utredningar av polisen som genomförts, men förändrats till sitt innehåll och sin karaktär, dvs det som mer konkret sysselsätter dagens polismän. 1925 års polislag talade om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, brottsundersökning och verksamhet varom särskilt stadgas. Nu gällande polislag från 1984 talar om allmän ordning och säkerhet, brottsutredning och verksamhet en-

ligt särskilda bestämmelser. Svenska poliser är i sin grundutrustning beväpnade. Mycket går alltså igen sedan äldre tid – ”same same but different”.

”Konstapel Björk” syns sällan till numera. Ser vi till de kommunala polisären och den närmaste tiden efter polisväsendets förstatligande år 1965 till och med Norrmalmstorgsdramat 1973 och ockupationen av den Västtyska ambassaden 1975 var polisens utrustning och polismännens träning i att hantera situationer med ”farlig person”, som det då kallades, ganska rudimentär. Ofta föll man tillbaka på polismän med en bakgrund som yrkesmilitärer och på den träning poliser fått genom särskild försvarsutbildning. År 1994 togs kravet på fullgjord värnpliktsutbildning bort som krav för att bli polis. Den periodiska försvarsutbildningen av polismännen avstannade.

Vid slutet av 1960-talet, inte minst i anslutning till flera internationella terrordåd talade man om en militarisering av polisen och debatten om polismäns användning av skjutvapen avstannar nog aldrig. Det måste dock ses som självklart att polisen fortlöpande utbildar och rustar sig för att hantera sitt uppdrag och de uppgifter den ställs inför.

Den synliga polisen är numera främst sysselsatt med ingripandeverksamhet, för närvarande starkt sysselsatt med gränsöverskridande grov brottslighet samt skjutvapenvåld och sprängdåd inom ramen för gängkriminaliteten. Terrorism har drabbat Sverige flera gånger. Antalet polisiära särskilda insatsstyrkor i landet har ökat. För att hantera mer allvarliga störningar av den allmänna ordningen finns ett stort antal poliser utbildade i särskild polistaktik (SPT). Polispersonal i yttre tjänst förväntas ingripa snabbt och offensivt vid ”pågående dödligt våld” (active shooter) där en eller flera gärningspersoner, överraskande, slumpvis och på kort tid försöker döda så många som möj-

ligt, som senast på Campus Risbergsska skolan i Örebro den 4 februari 2025. Risken att polismannen i vardagen möts av skjutvapen har ökat och gärningspersonerna möter poliser med ökad brutalitet. Det har påverkat polistaktiken och polisutbildningen. Polisens skydds- och vapenutrustning har de senaste åren utvecklats väsentligt.

I olika steg har polisrollen sedan 1940-talet också renodlats för att hantera det svårare och mer komplicerade. Delar i den ursprungliga grunduppgiften hanteras i dag av arrangörsvärdar, 16 000 väktare, 10 000 ordningsvakter och ett antal hundra särskilt förordnade skyddsvakter på militära och civila objekt.¹⁴ Konstapel Björk har ersatts av dessa parapolisiära professioner.

Sättet att föra krig har också förändrats. Folkkrätten har eroderat. Genom medierapporteringen får vi dagliga exempel på hur dagens statsstödda antagonism och krig ser ut. Det är varierade stridsaktiviteter, traditionell krigsföring blandat med hybridangrepp. Kriget är ofta överraskade, intensivt och våldsamt. Angrepp sker med fjärrstridsmedel mot militära mål och infrastruktur i hela samhället. Långskjutande vapen används även mot urban miljö där det också finns många civila. Fienden uppvisar en total brist på respekt för civilbefolkningen, snarare utnyttjas den i kampen.

Proportionalitet saknas. Det förefaller som alltmer tydligt att folkrättens behjärtansvärda principer för hur krig ska föras har fått ge vika för det den grekiske historikern och generalen Thukydides formulerade för 2 400 år sedan: "Den mäktige gör vad han kan och den svaga lider det han måste." Aggressorn är idag ofta ointresserad av folkrättsliga principer. Thukydides och folkrätten blir två olika världar – verkligheten kontra idealvärlden. Polisen arbetar i verkligheten – i fred, kris och krig.

Militära specialförband används i subtila operationer. Obemannade vapensystem inklusive drönare, i luften och till sjöss, används i stor skala, också bakom den egentliga fronten. Från andra sidan av Östersjön når fjärrstridsmedel Sverige.

Vem är och var finns kombattanten i ett fjärrstyrt missil- och drönarkrig, där även vehiklar som själva söker sina mål används. Lågt flygande drönare är svårbekämpade, vilket även innebär ett problem i dagens polisverksamhet. Polisen utvecklar därför motåtgärder. I ett krig med lågt flygande drönare blir polisen en allt mer viktig aktör utifrån sin förmåga och erfarenhet att skydda och ingripa mot lågflygande drönare vid olika civila evenemang.

Det här påverkar polisrollen i alla delar av hotskalan, från särskilda händelser i fred via gråzon och krigsfara till krig. Oavsett hur man betraktar saken folkrättsligt kommer polisen, liksom civilbefolkningen, att hamna nära de stridande och även mitt i områden där angrepp sker och strid förs.

Gråzonen mellan fred och krig

Det talas numera mycket om sk gråzonslägen, mellan fred och krig. Enligt folkrätten finns inte någon gråzon mellan fred och krig.¹⁵ Hur tydligt och omfattande behöver då ett väpnat våld från en annan stat mot Sverige vara för att krigstillstånd ska anses föreligga?¹⁶ Blix har, som anförts ovan, redovisat problematiken. Vad har hunnit inträffa innan formella beslut fattats?

Svensk beredskapslagstiftning innefattar flera bestämmelser om ett beredskapsläge före krigstillstånd och beaktar även utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser. Då kan regeringen besluta om *skärpt beredskap*.¹⁷ Vid ett sådant läge är utökade hy-

bridaktiviteter från antagonistsida att vänta. Till skillnad från folkrätten vittnar således vår svenska lagstiftning om att det finns en gråzonsproblematik.

Underrättelseutredningen, som i juni 2025 lämnade sitt slutbetänkande, konstaterade å sin sida:

I svensk säkerhetspolitik kunde man länge utgå från att det fanns antingen fred eller krig. Den världen har vi lämnat bakom oss. Den bild som framträtt under arbetet med denna utredning är att vi befinner oss i en situation där vi ständigt kommer att vara utsatta för hot och operationer från antagonistiska statsaktörer, men där dessa också kan komma att utnyttja andra aktörer för sina syften.¹⁸

Hybridhoten och hybridangreppen är mångfacetterade och innefattar även en rad statsstödda kriminella aktiviteter och taktiker, såsom militära subkonventionella operationer, sabotage av kritisk infrastruktur genom digitala eller fysiska medel, informationsstölder, desinformationskampanjer, cyberattacker och andra aktiviteter. Listan är lång och utvecklas hela tiden. Aktiviteterna används styckvis, men också samordnat för att nå särskilda politiska mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring.¹⁹

Problemet med gråzonen är att den smyger sig på.

Idén med denna typ av antagonism är att erodera och underminera samhället, fördärva, förhindra och oroa, på ett sådant sätt att larmklockorna inte börjar ringa. I vart fall gäller det att inte väcka samhället genom att alla larmklockor börja ljuda samtidigt.²⁰

Problemet med gråzonen är att den smyger sig på. Brottslighet på olika nivåer, lo-

kalt, nationellt och internationellt samt terrorism och statsstödd antagonism är i ökad grad sammanlänkat. Man måste uppfatta de olika bitarna och lägga samman dessa pusselbitar, ofta över myndighetsgränser och i samarbete med näringslivet och privatiserad verksamhet som tidigare varit statlig, för att se bilden. Som man säger på engelska handlar det om – connecting the dots. Om var och en sitter och håller på sin bit och inte förstår att den kan hänga samman och vara en ledtråd i något större blir det svårt att få ihop pusslet. Helheten går förlorad.

Att ingripa i gråzonen är en uppgift för polisen och det övriga rättsväsendet.

Man måste se skogen bland träden. Vad är det som pågår? Hänger det ihop? Att ingripa i gråzonen är en uppgift för polisen och det övriga rättsväsendet.

En problematik därvid är att aktiviteter och händelser inte ens behöver uppfattas som samordnad antagonism eller innebär en otydlig lägesbild med tolkningsutrymme. Gråzonen kan sägas vara den utsattes perspektiv, besläktad med antagonists mer strukturerade intentioner i form av hybridkrigföring.

I gråzonen och vid skärpt beredskap måste man räkna med ökade aktiviteter och händelser, som också inverkar på polisuppgiften, inte minst från antagonistsida, men också av andra orsaker.²¹ Utvecklade gråzonsaktiviteter och hybridattacker ingår i den militära förbekämpningen för att försvaga motståndaren.

Det fredstida regelverket gäller i gråzonen. Givetvis kan detta utifrån omvärldsförändringar ha kompletterats med beslut och aktiviteter som inskränker människors vardag och som påverkar polisuppgiften,

såsom ransoneringar, befolkningsrörelser, militär övningsverksamhet och styrkeuppbyggnad, inklusive värdlandsstöd.

Men, det finns besvärande hål i dagens folkrättsliga regelverk som gör detta otillräckligt för den utvecklade gråzonen.

Polisen är en unik och snabbt tillgänglig resurs i ett tidigt och oklart skede, och finns i princip över hela landet.

Polisen är en unik och snabbt tillgänglig resurs i ett tidigt och oklart skede, och finns i princip över hela landet. Beredskapsutredningen menar, mycket märkligt, att polisen i sådana situationer har möjlighet att agera inom ramen för sitt ordinarie uppdrag, t ex vid sabotagehandlingar oavsett om angriparen är okänd eller om det skulle framgå att angriparen tillhör fiendens väpnade styrkor.²² Det skulle dock bli ett asymmetriskt möte där polismannen är förloraren.



Små gröna män. Foto: Shutterstock.com.

Helt klart kan polisen hamna i sådana situationer, men att tro att motparten skulle låta

sig gripas och föras till häkte känns närmast naivt. Skulle det, innan uttryckt krigsfara föreligger i Sverige, kunna dyka upp ”små gröna män” på svenskt territorium, som på Krim år 2014?

Det spända säkerhetspolitiska läget, inte minst mot bakgrund av Rysslands krig mot Ukraina, gör att vi sedan en tid tillbaka befinner oss i ett gråzonsläge. Dagligen ser vi händelser som kan tolkas som utslag av hybridkrigföring. Störningar inträffar som kan ha sin naturliga förklaring, som avsiktligt lurar oss till feltolkning eller i själva verket är tydligt antagonistiska. Problemet är att händelser inte kommer med någon etikett som anger vad och vem det är som ligger bakom, utan det måste utredas styckevis, men också väl samordnat.

Mitt i det trygghetsskapande och brottsbekämpande arbetet kan polisen i ett gråzonsläge och vid skärpt beredskap överraskande komma att stå öga mot öga med fienden.

Det problematiska är att våga och vilja reagera med krafttag på vaga signaler. I Sverige är det typiska att bortförklara oklara händelser och informationer som hjärnspöken, för att då det blivit uppenbart ursäktat sig med: Vi såg det inte komma.²³ Vad krävs för att man ska anse förhållandena vara sådana att det råder krigsfara? Hur intensiva ska gråzonsaktiviteterna vara, omvärldsläget förändrat och det väpnade våldet vara i styrka och tid?

Mitt i det trygghetsskapande och brottsbekämpande arbetet kan polisen i ett gråzonsläge och vid skärpt beredskap överraskande komma att stå öga mot öga med fienden. Det kan man inte bortse från. Då är inte

situationen digital: fred eller krig. Om den man först tror är en gärningsperson plötsligt visar sig vara en angripare från ett annat lands väpnade styrkor är folkrättsliga teorier inget att hålla i handen. Ska angriparen gripas och lagföras eller får han bekämpas och kan tas som krigsfånge?

”*Det är från Ukraina även uppenbart att Ryssland aktivt bekämpar poliser och att de behandlas som direkta mål av angriparen.*”

Det är uppenbart att Ryssland innan den fullskaliga invasionen utförde många fientliga aktiviteter i Ukraina som ukrainsk polis fick hantera.²⁴ Under flera decennier har polisen i Sverige ansetts vara en viktig resurs i inledningsskedet av en konflikt²⁵ och vid sk kuppet. Mot den bakgrunden utrustades och genomgick svenska polismän under många år återkommande särskild försvarsutbildning.

Det är från Ukraina även uppenbart att Ryssland aktivt bekämpar poliser och att de behandlas som direkta mål av angriparen. Försvarsberedningen bedömer att en angripare kommer att uppfatta all uniformerad personal som motståndare. Beredskapsutredningen har varit medveten om att all uniformerad personal riskerar att bekämpas av en motståndare i en krigssituation, oavsett deras folkrättsliga status. Beredskapsutredningen menar samtidigt att Sveriges folkrättsliga förpliktelser är och förblir desamma, oavsett om vi möts av en motståndare som respekterar folkrätten eller inte.²⁶ Det tycks dock inte gälla på angriparens sida. Som anförts ovan ansåg Underrättelseutredningen att den världen har vi lämnat bakom oss.

Utvecklingen visar tydligt på hur grumlig verkligheten blivit. Det torde, enkelt och krass uttryckt, betyda att det är antagonisten, fiendesoldaten, som kommer att avgöra vilken status svensk polisman har vid en konfrontation.

Vid höjd beredskap och krig ska myndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på sådana arbetsuppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den faktiska säkerhetssituationen kan se olika ut i olika delar av landet och dess närområde. Ytterst kan regelrätta strider förekomma i begränsade områden på svensk mark, fjärrstyrda stridsmedel beröra både civila och militära mål runt om i landet och delar av landet kan vara ockuperat. Situationen förändras över tid och fiendens aktiviteter har avgörande betydelse. Händelseutvecklingen kan vara sekventiell, men likväl innefatta överraskande och allvarliga militära aktiviteter bakom en eventuell front. Den polisiära uppgiften påverkas givetvis också av egen och allierades militära verksamhet.

Hur slagfältet i Sverige kommer att se ut är inte givet. Geografiskt sett kan svenska poliser komma att finnas i minst fyra olika miljöer. I områden som inte är berörda av strider, i områden där strider pågår, i områden där fjärrbekämpning och sabotage sker samt i en ockuperad del av landet.

I sitt resonemang om vad folkrätten tillåter en polisman att göra som civil eller kombattant skriver Beredskapsutredningen:²⁷

Att som polisman med civil status delta i väpnade strider bör givetvis undvikas. Polismän med civil status bör därför i försvarsplaneringen inte ges några aktiva försvarsuppgifter i fråga om att t ex försvara landet mot överraskande anfall. Att enskilda polismän med civil status i undantagsfall avbryter, ingriper eller agerar i självförsvar gentemot medlemmar av motståndarens väpnade styrkor är dock inte otillåtet i sig

(under förutsättning att ingripandet sker i enlighet med folkrättens regler innebärande t ex att ammunition som är otillåten inte används).²⁸ Skulle polisens agerande ses som direkt deltagande i fientligheterna är inte heller detta otillåtet i sig, men polisen bör vara medveten om riskerna och den folkrättsliga innebörden av ett sådant agerande. I många fall kan det vara svårt för en enskild polisman att avgöra om ett visst agerande utgör direkt deltagande i fientligheterna eller om användningen av ammunition i en viss situation kan anses ha samband med den väpnade konflikten. Om enskilda poliser med viss regelbundenhet utför aktiviteter som innebär ett direkt deltagande i fientligheterna finns även en risk för att en motståndare anser att hela gruppen – ”polisen”, inklusive polisens fordon, lokaler o s v – utgör legitima mål. Som utgångspunkt kan det därför finnas skäl för polisen att undvika att göra ingripanden mot motståndarens kombattanter såvida det inte framgår att det ordningsstörande eller brottsliga agerandet som utgör grunden för polisens ingripande inte har samband med de militära operationerna i den väpnade konflikten. Om ett polisiärt ingripande bedöms vara motiverat även i andra situationer bör polisen i varje enskilt fall vara medveten om och anpassa sitt agerande efter de rättsliga ramar och de risker som är förknippade med ageranden som utgör eller kan uppfattas som ett direkt deltagande i fientligheterna som vi redogjort för i detta kapitel. Att svensk rätt och krigets lagar ska efterlevas är självklart.

Beredskapsutredningen lämnar således till den enskilde polismannen att avgöra om det råder fara för krigsaktiviteter. I tveksamma fall bör polismannen undvika att ingripa. En sådan passivitet skulle kunna uppfattas som förtroendeskadande försumlighet.

Olika scenarier och typfall kan formuleras, för planering och beredskapshöjande åtgärder. I den fientliga verksamheten ingår det att ljuga, luras och överraska. Därför bru-

kar man säga att planering är viktigt men att alla planer faller vid första kontakten med motparten. Beredskap måste finnas för att hantera olika händelseutvecklingar.

I en rapport från Polismyndigheten redovisas fem typfall som tagits fram av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI):²⁹

1. Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden.
2. Angrepp med fjärrstridsmedel riktat huvudsakligen mot civila mål.
3. Angrepp med fjärrstridsmedel riktat huvudsakligen mot militära mål.
4. Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden.
5. Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik.

Givetvis kan de olika typfallen vara aktuella parallellt och olika i olika delar av landet. Gråzonsproblematiken och hybridkriget kan dessutom pågå samtidigt och bestå av en mängd olika aktiviteter som ingår i polisens uppgifter eller på annat sätt påverkar den polisiära verksamheten.³⁰

Beredskapsutredningen redovisar polisens uppgifter vid höjd beredskap och krig och arbetsuppgifter till stöd för Försvarsmakten.³¹ Givetvis kommer betoningen av uppgifterna att i vissa delar bli annorlunda vid ett utvecklat gråzonsläge, vid höjd beredskap och krig. Vissa av de redovisade uppgifterna till stöd för Försvarsmakten måste dock ifrågasättas. Det gäller främst förväntan på medverkan i olika fasta bevakningsuppgifter. Redan under det kalla kriget avlastades polisen bevakningsuppgifter som lämpligare utfördes av Hemvärnet och civil bevakningspersonal, exempelvis skyddsvakter, men också av beredskapspoliser. Sådana uppgifter skulle framgent också kunna åläggas den reservpolisresurs som Beredskapsutredningen föreslår som en ny form av beredskapspolis.³² De ordinarie poliserna bör inte bindas upp

av statiska uppgifter annat än undantagsvis och tillfälligt. Polisens objektbevakning bör fokusera på objekt där poliskompetensen behövs och där det inte är tillräckligt med väktare och skyddsvakter.

Slutsatser av det nu anförda blir följande. Att i detalj ange eller exakt avgränsa vad som innefattas i polisens allmänna ansvar för ordning och säkerhet är inte möjligt. Det går varken för normala eller extraordinära förhållanden. Följer man dagens krigsaktiviteter runt om i världen är det lätt att konstatera att folkrättens idealism lyser med sin frånvaro. Tvärt om angrips mål som ska åtnjuta folkrättsligt skydd avsiktligt, bland annat för att underminera, påverka motståndsviljan, men också därför att militära mål och skyddade mål inte alltid är åtskilda, inte minst gäller det ledningsplatser och infrastruktur som är till både civil och militär nytta. Vi får inte glömma bort att det militära försvaret i stor grad är beroende av det civila samhället för att kunna verka. Attacker riktas direkt mot sjukhus, kulturbyggnader, civil infrastruktur och civila. Dagens krig förs inte på någon särskild arena som något gladiatorspel eller mot en belägrad fästning. Slagfältet finns mitt i samhället, ofta i urban miljö, bland civila. Fienden är elak och kriget grymt. Poliser bekämpas aktivt, oavsett folkrättslig status.

Ska man då ge upp beaktansvärda principer bara för att de inte respekteras? Det är nog ändå så att kriget måste mötas i verkligheten och inte i en idealvärld, som bara finns på papperet. Vi måste anta och planera för att vi kommer att möta en angripare som genomgående bryter mot folkrätten. I skärpt gråzon riskerar polismannen att möta en antagonist som agerar som kombattant. Polismannen ställs inför ett dilemma: civil, kombattant, illegalist eller landsförräddare. Beredskapsutredningen har därför dragit fel slutsatser. En civil status hjälper

inte den enskilde polismannen. Med största säkerhet kommer svaret på statusfrågan att ges av angriparen. Då torde det vara bättre att vara kombattant. Folkrätten har stelnat.

Blix skrev redan i sin promemoria 1966:

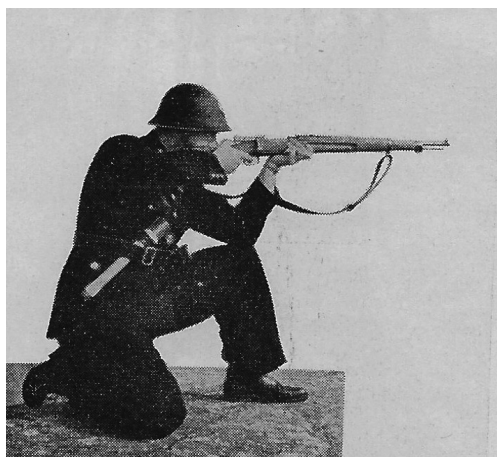
En del interna regler som traditionellt blivit tillämpliga vid "krig" under moderna förhållanden kan behöva göras tillämpliga även i konfliktsituationer som inte motsvarar den konventionella bilden av "krig" och som därför eventuellt behöver en annan och vidare benämning i de rättsliga reglerna.³³

Aktivt deltagande i försvaret av landet

Skyldigheten att ingripa mot förklädda sabotörer och likande fientliga aktiviteter har alltid ingått i polisens allmänna uppgift att ingripa vid brott. Gråzonslägets problematik avhandlades tidigare i texten. Polisens skyldighet att delta i aktiva militära försvarsuppgifter mot uniformerade inkräktare (stridsuppgifter) var också länge svävande.

År 1943, således under andra världskriget, fick frågan en lagstadgad lösning.³⁴ Därigenom blev alla polismän, oavsett om de var kommunalt eller statligt anställda och fränsett grad, skyldiga att delta aktivt i försvaret av landet. Tjänsteplikten innefattade att delta i direkta stridshandlingar och att fullgöra även andra uppgifter som ankom på krigsmakten. Närmast tänkte man sig att ingripande från polisens sida skulle kunna komma ifråga gentemot sabotörer, fallskärmshoppare och smärre motoriserade enheter. Därför blev polismannen även skyldig att genomgå särskild försvarsutbildning. Enda generella undantaget var poliser vid den allmänna säkerhetstjänsten och polissystrar. Utbildningen var periodiskt återkommande.

Kompletterande bestämmelse utfärdades samma år genom en kungörelse.³⁵ Därtill



Bilder från anvisningar för polisens uppträdande under strid, utarbetade av chefen för armén och statspolisintendenten, juni 1944.

fanns särskilda instruktioner som delvis var av hemlig natur.³⁶ Den kommunala polisen fick under krig en oinskränkt skyldighet att tjänstgöra utanför anställningsorten var helst dess medverkan behövdes för vanlig polisverksamhet eller för det civila eller militära försvaret.

Meningen var inte att polispersonalen skulle inlemmas i de militära förbanden, utan begränsades till att polismannen på egen hand, efter eget bedömande, skulle bekämpa och tillfångata enstaka fientliga soldater och fientliga mindre avdelningar, även om detta skulle medföra risk för honom att bli skadad eller nedskjuten. Parollen var att varje förlust för angriparen var en vinst för försvararen.³⁷

Under vissa förhållanden kan militär befälhavare hos polisiär myndighet begära hjälp från polisen för att delta i stridshandling vid sidan av de militära förbanden. De uppgifter polispersonalen i dylikt fall kunde få sig ålagd var av olika slag, såsom att delta i försvaret av en viss strategisk plats, bevakning av en bro o dyl eller att sida vid sida med de militära förbanden delta i direkta strids-

handlingar.³⁸ Därvid skulle polisen liksom militären iakttä krigets lagar och bruk. Om förbandet leddes av en officer, lägst löjtnant, kunde denne bestämma att en polisavdelning skulle underställas honom vid en gemensam insats.

År 1958 utfärdade inrikesdepartementet närmare anvisningar om de allmänna och speciella uppgifter som vid krig eller krigsfara tillkom polisen. Därvid reglerades polisens samverkan och medverkan i det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret.³⁹

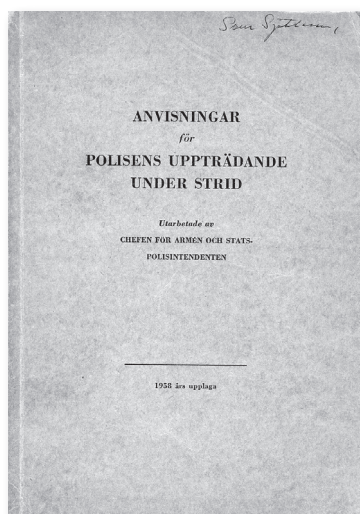
I Inrikesdepartementets allmänna anvisningar från 1958 står att läsa:⁴⁰

Det kan emellertid icke komma ifråga att polisen av eget initiativ anfaller fientliga truppformationer, när ett sådant förfarande skulle vara meningslöst och även kunna störa egna truppers operationer. Däremot bör polisen i ett sådant fall med andra till buds stående medel söka hejda fienden och störa hans verksamhet.

Det må understrykas att den omständigheten att försvarspliktig polisman under

krig tillhör krigsmakten icke innebär att polispersonalen är inordnad i krigsmakten.

Detta ger ett svar på hur regeringen då såg på Landkrigsreglementets regler.



I min bokhylla finns därför sedan femtio år tillbaka två häften med bruna kartongliknande pärmar, typiska för Civilförsvaret, och som har sin grund i 1943 års lag om polisens ställning i krig och anvisningar för polisens uppträdande under strid.⁴¹

1975 års polisutredning (PU 75) hade även i uppdrag att utreda polisen i totalförsvaret. Vid överraskande anfall (kupp) föreslogs en tidsbegränsad uppgift, upp till 48 timmar, att bevaka och försvara objekt av stor betydelse för försvaret och folkförsörjningen till dess mobilisering skett. Erfarenheterna från andra världskriget hade visat att överraskningsoperationer ökat i krigföringen. Därför ansågs kuppuppgiften som en av polisens viktigaste uppgifter vid krig och krigsfara. Efter mobilisering skulle polisen endast tillfälligt i mycket akuta situationer kunna rekvireras av militär chef och då ingå i försvarsmakten som kombattant.⁴²

Svaret på PU 75:s förslag dröjde. I november 1985 föreslog regeringen att polisens ställning under krigsförhållanden skulle ändras och 1943 års lagstiftning om polisens ställning under krig upphävas.⁴³ Riksdagen avsåg dock propositionen varför tidigare ordning från 1943 fortsatte att gälla och gör det alltjämt.

Vid höjd beredskap och krig har polisen således kvar sina ordinarie uppgifter. Den större delen av polispersonalen har under krig ställning som krigsmän (kombattanter) med rätt och skyldighet att använda vapen för att bekämpa fientliga stridskrafter. En fortsatt viktig del i försvarsuppgiften är att medverka i kuppförsvaret under tiden fram till dess mobilisering skett. De poliser som sålunda deltar i krig ska enligt Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses vara kombattanter. Det gäller även skyddsvakter.⁴⁴

Att försvarsutbildningen avsomnades var i linje med att civilplikten avskaffades 2005, värnpliktstjänstgöringen 2010 ersattes med frivillig militär utbildning. Försvarsmakten fick en annan inriktning. Liksom Försvarsmakten kom svensk polis att i allt större grad delta i olika fredsbevarande operationer, även i sådana med exekutiva mandat. Därvid kom polismännen att mycket nära samarbeta med militära styrkor från olika länder.

Under vissa förutsättningar kan polispersonal, som nyss anförts, rekvireras av militär chef. Polisen ska vidare medverka i samordnad gränsövervakning och flyktmottagning tillsammans med Tullverket, Försvarsmakten och Kustbevakningen.

2017 års Försvarsberedning konstaterade att en gråzonsproblematik kan komma att skapas av en angripare som därvid nyttjar kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar. Olika situationer och händelser som skapar

en gråzonsproblematik måste därvid kunna hanteras av rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter inom ramen för det fredstida regelverket för respektive verksamhetsområde.⁴⁵

Försvarsberedningen ansåg att Totalförsvarets folkrättsförordning reglering av roller, ansvar och uppgifter fortfarande gäller och ska utgöra grunden för den fortsatta planeringen.

Höjd beredskap och krig, men även gråzonsproblematik i fredstid, bedömdes av Försvarsberedningen komma att kräva omfattande polisresurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Som anförts ovan bör polisen dock inte annat än i särskilda fall engageras i fast bevakning av objekt.

Svensk polis vid ockupation

Den andra viktiga frågan som restes inledningsvis, och som behandlats av Beredskapsutredningen,⁴⁶ är hur polisen ska förhålla sig vid ockupation. Ockupation anses definitionsmässigt omfatta endast de områden där fienden har herravälde, inte områden där strider pågår eller fientliga trupper endast tillfälligt befinner sig.

Enligt Landkrisreglementet är det motståndaren som har ansvar för den allmänna ordningen och den offentliga verksamheten.

Frågorna om offentliga organ skall lämna ockupationshotade områden och hur sådana organ skall uppträda om de har blivit kvar på ockuperat område hör till de mest omdiskuterade spörsmålen inom ramen för den svenska beredskapsplanläggningen. En allmän princip är att Sverige, om landet dras in i ett krig, skall göra motstånd till det yttersta så länge kriget pågår. Detta gäller även om landet helt eller delvis skulle ha ockuperats.⁴⁷

Samtidigt måste man beakta att, beroende på område och omständigheter, kan många

civila i den ockuperade delen av landet ha utrymt. Att hela Sverige skulle vara ockuperat är ett extremt annorlunda läge.

Vissa myndigheter skulle enligt anvisningar utfärdade den 5 mars 1943 vid överhängande ockupationshot lämna sina tjänstgöringsområden och bege sig till annan ort utom fiendens räckhåll. Det gällde myndigheter med exekutiv makt: länsstyrelser, magistrater, kommunalborgmästare och landsfiskaler (polischefer).⁴⁸

Även polisen skulle lämna ockuperat område. Syftet var att undvika att inkräktaren utnyttjade dessa organ vid förvaltningen av det ockuperade området. Polismän som inte hann eller kunnat lämna ockuperat område skulle fullgöra sina vanliga åligganden och därvid verka för att svensk rättsordning upprätthölls och tillvarata den egna befolkningens intressen gentemot ockupationsmakten.⁴⁹

PU 75 föreslog att polisen, till skillnad mot tidigare, skulle stanna kvar och fortsätta sitt arbete även inom ockupationshotat eller ockuperat område, såvida inte särskilt beslut av motsatt innebörd meddelades.⁵⁰ Det svåra dilemma som polisen därvid kunde hamna i rundade utredningen genom att påminna om regeringsformens stadgande: 15 kap 9 §, 2 st i nuvarande lydelse:

Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.⁵¹

Svensk polis skyldigheter under ockupation berördes därefter av två utredningar, 1984⁵² och 1998.⁵³

Samtidigt som viss verksamhet ska fungera även under ockupation är det tillåtet för ockupationsmakten att upphäva eller sätta landets lagar ur spel om de anses hota ockupationsmaktens säkerhet. Civilbefolkningen i ockuperat område ska följa den ursprungliga regeringen, men även vissa bestämmelser som ockupanten utfärdar.⁵⁴

*Folkrätten skulle därvid inte
vara till något skydd för svenska
poliser, de skulle bekämpas
aktivt.*

När Danmark och Norge 1940 ockuperades stannade polisen kvar och hamnade efter en tid i svårigheter i förhållande till ockupationsmakten. När det gäller erfarenhet i nutid från Ukraina uppges att Ryssland aktivt bekämpar poliser och att ukrainsk polis inte självständigt tillåts verka inom de ockuperade områdena.⁵⁵ Ryssland upprättade i stället en ockupationspolis.⁵⁶ Dessutom har Ryssland efter en ockupation ofta gjort en russifiering av området och transporterat bort delar av de som bott i området tidigare. Slutsatsen av detta måste vara att detsamma är att vänta om ryska trupper ockuperar delar av svenskt territorium. Folkrätten skulle därvid inte vara till något skydd för svenska poliser, de skulle bekämpas aktivt.

Beredskapsutredningen hamnar i sin reflektion över frågan huruvida svensk polis ska stanna i ockuperat område i att detta beror på rådande förhållande. Utredningen ser en fördel i att polisen skulle kunna fungera som en buffert mellan civilbefolkningen och ockupationsmakten. Det förutsätter att polismännen har civil status och inte är kombattanter. Har poliserna status som kombattanter följer därav att de måste lämna ockuperat område.

Det torde dock – i ukrainsk belysning helt omöjligt – vara ganska uppenbart att svensk polis, oavsett status, omöjligen skulle kunna verka som svenskt offentligt organ på ockuperat område.⁵⁷ Den fiende som Sverige och Nato gör sig redo att möta tillåter inhemsk polis att stanna kvar och verka under förutsättning att de omedelbart överlämnat sina tjänstevapen och försäkrat sin lojalitet för den ryska regimen. Det skulle för svensk del betraktas som straffbart förrädiskt beteende och vara i strid med regeringsformen. Beredskapsutredning lämnar, i sin tro på folkrätten, dock frågan hängande i luften.⁵⁸

Bäst är att först skruva till folkrätten och sen se över lagstiftningen från 1943.

*Svenska poliser är beväpnade
och kan fullgöra viktiga
uppgifter till stöd för det
väpnade försvaret, som
kombattanter, utan att för den
skull var fullständigt inordnad i
Försvarsmakten.*

Sammanfattningsvis

Dagens aggressioner mellan stater innefattar som regel hybridaktioner och en gråzonsproblematik. Kriget är oftast totalt, d v s riktas även mot civila mål i underminerande syfte. Det innebär att civila personer ofta drabbas.

Svenska poliser är beväpnade och kan fullgöra viktiga uppgifter till stöd för det väpnade försvaret, som kombattanter, utan att för den skull var fullständigt inordnad i Försvarsmakten. Det är ytterst osannolikt att en fiende skulle avstå från att bekämpa polismän, även om de hade civil status. En polis som förhåller sig passiv mot fienden, vilket blir följden av civil status, tappar snart medborgarnas förtroende. Det bör råda för-

mell symmetri mellan polismannen och angriparen. Det anförda talar för att svensk polis även i fortsättningen bör ha kombattantstatus. Detta dels för att stödja polisorganisationens och de enskilda polisernas verksamhet, dels för att bättre kunna verka i asymmetriska lägen, dels för att bidra till försvaret av Sverige. Man kan inte rusta ner polisen i en situation då totalförsvaret i övrigt kraftigt upprustas. I ockuperat område är det ockupationsmakten som har ansvaret

för allmän ordning och offentlig verksamhet. Svenska polisers möjligheter att verka i ockuperat område utifrån sina fredsuppgifter måste bedömas som ringa, snarast obefintliga, och kan inte vara styrande i frågan om polisens kombattantstatus.

Författaren är jurist och tidigare länspolismästare, chef för Rikskriminalpolisen och generaldirektör. Han är ledamot av KKrVA.

Noter

1. Björnson, Björn: *Norge 9 april 1940. Tyska invasionen timme för timme*, Atlantis, Stockholm 1978, s 98 och 152.
2. *Polisiär beredskap i fred, kris och krig*, SOU 2025:57, Betänkande av Utredningen om polisens beredskap, (Beredskapsutredningen).
3. *Ibid*, s 216.
4. KORD är en särskild snabbinsatsstyrka inom Ukrainas nationella polis, motsvarande SWAT-styrkor inom amerikansk polis. Den ukrainska Lyut-brigaden består av enheter från den nationella polisen, nationalgardet och gränsbevakningen.
5. O'Grandy, Siobhán och Khudov, Konstantyn: "Cops in the trenches: Ukrainian police key to fight against Russia", *Washington Post*, 2023-11-17, <https://www.washingtonpost.com/world/2023/11/17/cops-trenches-ukrainian-police-key-fight-against-russia/>, (2025-06-29).
6. Regeringen, Kommittédirektiv 2023:143.
7. Landkrigreglementet artikel 2, tredje Genèvekonventionen artikel 4.
8. <https://npu.gov.ua/news/zlochyny-vchyneni-viiskovymy-rf-pid-chas-povnomasshtabnoho-vtorhnennia-v-ukrainu-stanom-na-22042025>, (2025-08-05).
9. Se närmare Beredskapsutredningens redovisning av skäl för och emot kombattantstatus, Beredskapsutredningen, s 200.
10. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, delrapport av Försvarsberedningen, Elanders, Stockholm 2017, s 153.
11. Sjöholm, Erik: *Lagstiftningen om polisväsendet m.m.*, Andra utvidgade upplagan, Norstedt & Söner, Stockholm 1951, s 760.
12. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/om-var-organisation/personalsiffror/>, (2025-07-29).
13. Blix, Hans: "Behovet av en definition" i *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, SOU 1972:15, bilaga 4, s 349.
14. Det är svårt att ange antalet skyddsvakter då dessa ofta innehar en kombinationstjänst som soldater, vaktare eller ordningsvakter. För bevakning av skyddsobjekt får anlitas poliser, militär personal och annan särskilt utsedd personal. Även finsk och amerikansk personal får anlitas för bevakning av militära skyddsobjekt där de bedriver verksamhet i Sverige (Lag 2020:782 om operativt militärt stöd).
15. Beredskapsutredningen, s 221.
16. *Ibid*, s 222.
17. Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap: 3 § År Sverige i krig råder högsta beredskap.
År Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

18. Underrättelseutredningen, SOU 2025:78, betänkande av Underrättelseutredningen, s 17.
19. Nylén, Lars: "Hybridhotet och kriminaliteten", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Tidskrift*, 2. häftet 2025, s 101.
20. Wennström, Bo: *Att vända bort blicken. Om underminering – dess filosofi, politik och praktik*, Jure, Stockholm 2025.
21. *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66, Försvarsberedningen, 2017; *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8, Försvarsberedningen, 2019; *Totalförsvaret 2021–2025*, Prop. 2020/21:30; *Gräzon i krig och fred*, FOI-R-5447-SE, Försvarets forskningsinstitut, 2023.
22. Beredskapsutredningen, s 221.
23. Nylén, "Hybridhotet och kriminaliteten".
24. Beredskapsutredningen, s 109 och 222.
25. Ibid, s 198, 201 och 215.
26. Ibid, s 235.
27. Ibid, s 254.
28. Det som här avses är att den ammunition polisen använder till vardags i sina tjänstevapen inte är tillåten i krig. Beredskapsutredningens diskussion om polisens ammunition är dock ett pseudoproblem. Rent faktiskt byter polismannen ammunition i tjänstevapnet vid de återkommande skjutövningarna. Då används en billigare ammunition som är tillåten i krig.
29. Beredskapsutredningen, s 150.
30. Nylén, "Hybridhotet och kriminaliteten".
31. Beredskapsutredningen, s 151 och 164.
32. Ibid, s 552.
33. Blix, "Behovet av en definition", s 353.
34. Lag (1943:881) om polisens ställning under krig. Lagen är, med ändringar senast 2014, alltså gällande. Kungl. Kungörelse (1944:82) angående tillämpning av lagen den 17 december 1943 (nr 881) om polisens ställning under krig. Kungörelsen har ersatts av Kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig.
35. Kungl. Kungörelse (1944:82) angående tillämpning av lagen den 17 december 1943 (nr 881) om polisens ställning under krig.
36. Sjöholm, *Lagstiftningen om polisväsendet m.m.*, s 758.
37. Ibid, s 764.
38. Ibid, s 765.
39. *Polisen i krig. Allmänna anvisningar rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara*, Inrikesdepartementet, 1958. Fastställda av Kungl. Maj:t den 25 april 1958.
40. Ibid, s 14.
41. Inrikesdepartementet: *Polisen i krig 1958, Allmänna anvisningar rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara*, samt *Anvisningar för polisens uppträdande under strid*, utarbetade av Chefen för Armén och Statspolisintendent, 1958.
42. *Polisen i totalförsvaret*, betänkande av 1975 års polisutredning, SOU 1979:75, Liber, Stockholm 1979.
43. Prop 1985/86:15.
44. Jämför Brottsbalken 21 kap 3 § där poliser och skyddsvakter definieras som krigsmän.
45. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s 155.
46. Beredskapsutredningen, s 262.
47. *Polisen i totalförsvaret*, s 11.
48. Kungl. Cirkulär (1943:335).
49. Sjöholm, *Lagstiftningen om polisväsendet m.m.*, s 768.
50. *Polisen i totalförsvaret*, s 12.
51. 15 kap 9 §, 2 st regeringsformen.
52. Folkkrättskommittén: *Folkkrätten i krig*, SOU 1984:56.
53. Kombattantutredningen: *Folkkrättslig status m.m.*, SOU 1998:123.
54. Beredskapsutredningen, s 188.
55. Ibid, s 265.
56. Ibid, s 208.
57. Fahlman, Fredrik: "Ukrainakrigets tunna blå linje", *Polistidningen*, 2025-09-17, <https://polistidningen.se/2025/09/ukrainakrigets-tunna-bla-linje/>, (2025-10-03).
58. Beredskapsutredningen, s 266.