

Ju2025/01154

Till:
Justitiedepartementet
Ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
Ju.L4@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57) och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- ☐ Svenska Röda Korset välkomnar utredningens bedömningar om *förändringar i polisens folkrättsliga ställning i krig* (kap. 5.11) samt instämmer i förslagen om att alla polismän bör ha civil status, samt att alla polismän bör ha samma befogenheter vid höjd beredskap och krig som i fredstid (kap. 5.13).
- ☐ Svenska Röda Korset anser att utredningens resonemang och bedömningar kring polisens folkrättsliga ställning (kap. 5) är väl motiverade och vi understryker vikten av att:
 - Den internationella humanitära rätten (krigets lagar), inklusive de humanitärrättsliga principerna om distinktion och försiktighet ligger till grund för resonemang och författningsförslag, samt att prioritet ges till polisens uppdrag att bidra i arbetet för att krigsbrott utreds och lagförs.
 - civilbefolkningens skydd prioriteras, och den lösning som väljs för civilbefolkningens skydd ska kunna utbildas för, övas och planeras med andra samhällsaktörer redan i fredstid.
- ☐ Svenska Röda Korset vill även lyfta vikten av utredningens bedömningar om att *polisen behöver utbildas i frågor om totalförsvar och den internationella humanitära rätten* som är relevant för dess arbete. Detta gäller både ordinarie poliser och de reservpoliser som förslås i kap. 8. I detta yttrande redogör vi översiktligt för vilken utbildning vi anser vara lämplig.

- ❑ Svenska Röda Korset delar utredningens bedömning i kapitel 9.11.10 i fråga om att det även är viktigt att vid beslut om statusfrågan för gränskontrollpersonal beakta den internationella humanitära rätten och risker för civilbefolkningen.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde, ett uppdrag som vi fått av staterna genom Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll samt beslut vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna där både världens stater och nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar deltar.

Inom ramen för det uppdraget arbetar Röda Korset bland annat med att sprida kunskap om och verka för ökad förståelse för internationell humanitär rätt, humanitära värderingar och Röda Korsets grundprinciper, samt samarbetar med regeringen för att *säkerställa respekt för internationell humanitär rätt*.

Svenska Röda Korset bedriver även *humanitärt arbete nationellt och internationellt avseende akut stöd till samhället och individer vid större fredstida kriser och i, och beredskap inför, väpnade konflikter*, samt verkar för att minska risker och stärka motståndskraft. Vi ska ha beredskap att genomföra insatser för att erbjuda humanitärt bistånd till civilbefolkningen och andra skyddade personer under en väpnad konflikt.

Röda Korset har även en särskild roll inom efterforskning av försvunna personer, och i att arbeta för att återupprätta kontakt mellan och bidra till återförening av anhöriga som har förlorat kontakten exempelvis till följd av en konflikt. Vårt arbete kräver här samordning med svenska myndigheter, inklusive polisen, i frågor kopplade till t.ex. civilbefolkningens skydd i krig.

Svensk författning beskriver i linje med detta flera särskilda uppgifter för Svenska Röda Korset:

- Svenska Röda Korset utpekas som en frivillig försvarsorganisation (FFO) med särskilt uppdrag att medverka i totalförsvarets sjukvård och i verksamhet för civilbefolkningen skydd i krig.
- Svenska Röda Korset ska driva nationella upplysningsbyrå (NUB).
- Svenska Röda Korset har ett specifikt uppdrag i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige i händelse av krig.
- Svenska Röda Korset har en roll i hur rödakorsmärket och benämningen ”röda korset” får användas i Sverige.

Det är viktigt att komma ihåg att Röda Korset arbetar utifrån våra grundprinciper och att vår vardagsverksamhet i Sverige baseras på de behov som finns hos människor som drabbats av svåra händelser. Det medför i korthet att den verksamhet vi bedriver i vardagen även kommer fortsätta bedrivas i fredstida större

kriser och ytterst väpnad konflikt, utöver de särskilda uppgifter som tidigare redovisats i detta yttrande.

Svenska Röda Korset har därmed en bred och omfattande roll, och erfarenhet från arbete i Sverige och internationellt med den internationella humanitära rätten samt humanitärt arbete och stöd till drabbade, och inte minst tillgång till hela den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens kompetens och resurser. Mot den bakgrunden har Svenska Röda Korset även tidigare lämnat synpunkter och delat material med utredningen.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig (kap. 5)

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens bedömning (kap. 5.11) att det *inte är lämpligt att polisen förväntas växla mellan uppgifter av civil och militär karaktär*. Vi anser, likt utredningen, att det med hänsyn till polisens civila uppdrag särskilt i fråga om skyddet av civilbefolkningen *inte heller är lämpligt att polisen har kombattantstatus*. Polisen bör inte samtidigt vara kombattant och ha uppgifter inom befolkningsskyddet, eller andra uppgifter där skyddet av civila riskeras genom dess närvaro.

Svenska Röda Korset delar därmed utredningens bedömning (kap. 5.13) att *alla polismän bör ha civil status, samt att alla polismän bör ha samma befogenheter vid höjd beredskap och krig som i fredstid*.

Utredningens bedömningar är väl motiverade och tydligt grundade i den internationella humanitära rätten samt det centrala i att civilbefolkningens skydd prioriteras. Våra ställningstaganden bygger på följande.

Sveriges folkrättsliga förpliktelser ska efterlevas

Sverige har som utredningen konstaterar *folkrättsliga förpliktelser* på området (kap. 5.2, 5.3, 5.10). Grunden för att, samt hur, stater ska säkerställa att civila och civila objekt skyddas i händelse av väpnad konflikt finns i den internationella humanitära rätten. Sveriges förpliktelser under den humanitära rätten är desamma även om motståndaren inte respekterar krigets lagar. Förpliktelserna följer av åtaganden under bl.a. Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll, och ställer krav på statsparterna att vidta åtgärder redan i fredstid för att säkerställa efterlevnad i händelse av väpnad konflikt.

Den humanitära rätten innehåller idag omfattande regleringar till skydd för civilbefolkningen. Även polismän omfattas av detta skydd, samt kan även ha ett särskilt skydd om de tilldelas civilförsvarsuppgifter, detta så länge polisen inte har kombattantstatus, eller utför uppgifter som kan anses innebära "direkt deltagande i stridigheter".

Även om dessa regler möjliggör (artikel 43, tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna) för poliser att ha kombattantstatus om de är officiellt införlivade med de väpnade styrkorna (och därmed förlorar sitt skydd som civil) gör vi, liksom vi även sagt i våra kontakter med utredningen, bedömningen att det förutsätter att polisen inte har uppgifter för befolkningsskydd, eller på annat sätt arbetar nära civila till exempel genom att utföra andra civilförsvarsuppgifter. Detta då det inte kan anses vara förenligt med den internationella humanitära rättens grundläggande principer om distinktion och försiktighet.

Ett led i arbetet för efterlevnad av internationell rätt är även att möjliggöra för en motståndare att leva upp till den humanitära rättens krav, bland annat genom tydlighet vad gäller personals status. Likt utredningen nämner riskerar polismän att betraktas som kombattanter även när de utför civila uppgifter om det finns tveksamhet kring polisens status (s. 234-235). På liknande sätt är det viktigt att göra väl grundade avvägningar kring polisens befogenheter, för att undvika situationer där det kan vara svårt att skilja mellan polisiär verksamhet och "direkt deltagande i stridigheterna" (jfr s. 224-228).

Utredningen lägger löpande i sina resonemang kring polisens uppgifter vikt vid polisens roll i att utreda och lagföra krigsbrott (jfr s. 257, s. 555, s. 820). Arbeta mot straffrihet för brott mot krigets lagar är en bärande pelare i arbetet för efterlevnad. Att sådant arbete prioriteras ser Svenska Röda Korset därför som ett nödvändigt led i arbetet för respekten för krigets lagar. Sverige har förpliktelser att leva upp till även som en försvarande part, och med regelverket följer även ett individuellt straffansvar. Varken som kombattant eller annan aktör i totalförsvaret får man agera utanför regelverkets ramar.

Svenska Röda Korset vill mot den bakgrunden understryka vikten av att även i det fortsatta författningsarbetet ta tydligt avstamp i den internationella humanitära rättens förpliktelser kring skydd av civila, där i detta sammanhang de grundläggande principerna om distinktion och försiktighet är helt centrala. För polisens uppgifter är det även nödvändigt att beakta regleringarna om civilförsvar i tilläggsprotokoll I, överväganden kring risker för att polismän anses "direkt delta i stridigheterna" och därmed under den tiden mister sitt skydd som civila, samt statens ansvar att utreda och lagföra krigsbrott.

Civilbefolkningens skydd ska prioriteras, redan vid planering i fredstid

Svenska Röda Korset delar utredningens bedömning (kap. 5.10 och 5.11) att polisens nuvarande uppgifter och folkrättsliga ställning kan medföra risker för civilbefolkningen, samt att detta behöver undvikas. Frågan är operativt viktig. Civila ska skyddas under väpnade konflikter och en ordning som gör det svårt för polisen att arbeta med bl.a. befolkningsskydd utan att därigenom också utsätta dem som de ska skydda för onödiga risker, behöver likt utredningen anför förändras i syfte att prioriteras civilas skydd.

Att prioritera civilbefolkningens skydd innebär också att ha ett *sammanhållet övergripande system för befolkningsskyddet*. I Svenska Röda Korset rapport Värn i allvarstider – Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvaret lyfter vi bland

annat att Sverige idag saknar ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen.¹ Det finns idag ingen sammanhållen lagstiftning eller tydlig beskrivning av hur detta arbete ska planeras för eller bedrivas, och det saknas en sammanhängande heltäckande beskrivning av ansvar och roller inom ramen för denna verksamhet.

Polisens roll i ett sammanhållet system för befolkningsskyddet är därför viktigt att ha i åtanke även i fortsatta överväganden. Vi vill här understryka det avgörande i att ansvar och roller är tydliga redan i fredstid, samt att det finns ställningstaganden kring vilka uppgifter som är lämpliga för vissa och olämpliga för andra kopplat till vilka övriga uppgifter man har inom totalförsvaret. Detta för att säkerställa att valda lösningar inte skapar eller vidmakthåller ett system där man riskerar civilas säkerhet i större utsträckning.

Ett steg i den riktningen är, enligt Svenska Röda Korsets bedömning, att säkerställa att polisens arbete kan övas, planeras och samordnas med övriga aktörer i totalförsvaret. Att, som utredningen föreslår, polisen har samma uppdrag i fredstid som vid höjd beredskap och krig underlättar enligt vår bedömning planering, utbildning och samordning.

Vi vill här också särskilt lyfta den praktiska problematik som även utredningen pekar på (s. 246) genom att det militära och polisiära uppdraget skiljer sig åt i flera avgörande avseenden. I ICRC:s manual *To serve and protect, Human rights and humanitarian law for police and security forces*² finns, som utredningen nämner, tydliga resonemang rörande detta. Bland annat framgår att polismän kanske inte kan förväntas kunna snabbt byta från fredstida polisiär verksamhet till militär verksamhet, med en rekommendation om att avstå att ändra mandatet för poliser vid väpnad konflikt.

Utbildning av poliser (och reservpoliser)

Svenska Röda Korset vill även likt utredningen lyfta vikten av att polisen utbildas och övas i *frågor om totalförsvaret och den humanitära rätten* som är relevant för dess arbete. Detta gäller både ordinarie poliser (där utbildningsfrågan återkommande nämns i kap. 5, bl.a. kopplat till att dagens poliser i stor utsträckning saknar militär grundutbildning, s. 261) och de reservpoliser som förslås i kap. 8 (jfr s. 590).

Sverige har, som nämnts ovan, förpliktelser under den internationella humanitära rätten att leva upp till även som en försvarande part. Polisen behöver grundläggande kunskaper för att själva kunna agera inom regelverkets ramar. Bristande kunskap rörande kring civilas skydd leder till att civila drabbas av kriget i större utsträckning.³ Det nationella rättsväsendet måste också vara rustat och redo

¹ Forsberg, A. Värn i allvarstider, Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvaret, Svenska Röda Korset, 2024.

² [To Serve and to Protect: Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces | International Committee of the Red Cross](#), 2014.

³ Jfr [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians | International Committee of the Red Cross](#), maj 2023, sid. 39.

att hantera eventuella krigsbrott som begås i samband med en väpnad konflikt i Sverige. Grundläggande kunskap om gällande rättsliga regleringar och dessas uttolkning krävs även för att utreda brott mot krigets lagar även under pågående krig.

Svenska Röda Korset önskar därför särskilt lyfta utbildning i följande:

- Grundläggande kunskap rörande krigets lagar och varför de är viktiga, inklusive frågan om att reglerna gäller även om en motståndare inte följer dem,
- vad folkrättslig status innebär och varför statusfrågan är central i krigets lagar,
- distinktionsprincipen, proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen – vad de innebär med betoning på vikten av att inte blanda civil och militär verksamhet, och konsekvenserna därav,
- vad som kan utgöra “direkt deltagande i stridigheterna” – man kan förlora sitt skydd som civil, samt de konsekvenser det kan få både vad gäller legalt militärt mål, tillfångatagande, rättsliga följder,
- vissa vapenregler, för att bland annat kunna rapportera kring användning av förbjudna vapen
- regleringen av civilförsvarsuppgifter och civilförsvarets utmärkning,
- vad som kan utgöra krigsbrott och vad individuellt straffansvar innebär.

Som aktör inom totalförsvaret med uppgifter inom befolkningsskyddet ser vi även *behov av att polisen utbildas bredare i frågor kring befolkningsskydd*, inklusive kunskap beträffande samarbete med andra aktörer inom totalförsvaret - så som frivilliga försvarsorganisationer med parallella uppdrag. Här är samarbete och övning redan i fredstid avgörande.

En fråga vi särskilt ser tas med i det fortsatta författningsarbetet är vikten av att kunna beakta skillnader i skyddsbehov bland civilbefolkningen (jfr s 231). Civilbefolkningen är inte en homogen grupp, vilket vi även betonat i vår rapport Värn i allvarstider - Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvaret. Krig drabbar kvinnor, män, pojkar och flickor med olika bakgrund, ålder och förutsättningar på olika sätt. Detta kräver insikter i både skyddsbehov och hur man kan arbeta för att möta dessa. Ansvar för att civila skyddas på ett adekvat sätt under väpnad konflikt vilar på flera myndigheter, inklusive polisen.

Svenska Röda Korset står redo att bidra i utbildningsarbetet, med särskild kunskap och kompetens inom den internationella humanitära rätten, samt inom den fortsatta utvecklingen av det moderna totalförsvaret, särskilt kring frågorna om befolkningsskyddet.

Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen (kap. 9)

I avsnittet Personalens folkrättsliga ställning i krig (kap. 9.11.10) för utredningen liknande resonemang kring *gränskontrollpersonalens folkrättsliga ställning*, som den gör i kap. 5 gällande polisens folkrättsliga ställning. Svenska Röda Korset gör

ingen annan bedömning än utredningen i fråga om att det är viktigt att vid beslut om statusfrågan beakta risker för civilbefolkningen om kombattanter beblandas med civila, om det finns osäkerhet kring statusfrågan, svårigheter att särskilja civil och militär personal, eller uppgifter riskerar att utgöra “direkt deltagande i stridigheterna”.

Sammantaget ser Svenska Röda Korset vikten av att polisens folkrättsliga ställning tydliggörs i den uppbyggnad som sker i Sverige mot ett nytt och modernt totalförsvaret. En tydlig roll skapar förutsättningar för att planera och öva inom ramen för totalförsvaret, och det underlättar även för andra aktörer att utveckla sina roller både i den civila- såväl som den militära delen av totalförsvaret.

Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar är ett av de centrala syftena i det internationella regelverket, och ett av huvudmålen för Sveriges civila försvar. Svenska Röda Korset ser mot den bakgrunden stort värde i utredningens förslag, och den ambition de pekar ut. Svenska Röda Korset ser fram emot att bidra i detta arbete.

Ulrika Modéer

Generalsekreterare
Svenska Röda Korset