

Totalförsvaret och folkrättsliga regler för krig

— En relation med flera utmaningar

Av professor JANN KLEFFNER och lektor MARIKA ERICSON¹

Artikeln fokuserar på hur regler och verksamhet inom ramen för totalförsvaret utmanar folkrätten som är tillämplig i krig, krigets lagar eller internationell humanitär rätt (IHR). Den internationella humanitära rätten blir tillämplig när en väpnad konflikt uppstår. I ett svenskt perspektiv innebär det i allmänhet att Sverige har förklarats, eller är på väg att förklaras, i krig enligt 15 kap. 14 § regeringsformen (RF). Artikeln avser att diskutera hur totalförsvarskonceptet, som utvecklades i Sverige under 1900-talet och sedan återigen från 2015, relaterar till och i vissa delar utmanar den internationella humanitära rätten. Vårt fokus är hur olika befattningsgrupper i det svenska totalförsvaret kan statusbestämmas enligt reglerna i internationell humanitär rätt samt relationen mellan civilt och militärt i ett totalförsvarskoncept som det svenska.

1 Bakgrund

Inledningsvis kan konstateras att den nära samverkan mellan militärt och civilt försvar som är en del i totalförsvaret medför ett behov av att tydliggöra hur de folkrättsliga reglerna rörande distinktion, särskiljanden mellan militära mål och civila personer och objekt, hanteras i en svensk kontext. De avvägningar som görs kopplat till hur nära civila och militära personer och resurser kan samarbeta i en totalförsvarskontext är viktiga att tydliggöra eftersom de kan leda till konsekvenser, i värsta fall att civila riskerar att förlora sitt skydd under internationell humanitär rätt. Vi kommer att utgå ifrån en situation där Sverige är i krig eller väpnad konflikt, det vill säga en situation där IHR och samtliga fullmaktslagar och beredskapsföreskrifter är i tillämpning. Vi kommer inte att diskutera olika beredskapsgrader eller förutsättningarna för att tillämpa totalförsvarslagstiftningen.

Sverige har en lång tradition av att stödja och bidra till internationell rätts vidareutveckling. Sverige ratificerade samtliga fyra Genèvekonventioner 1953, tilläggsprotokoll ett (TP I) och två (TP II) år 1979 samt tre (TP III) år 2014.² Utredningar av totalförsvaret har tydligt formulerat

¹ Författarna är verksamma vid Försvarshögskolan.

² Här avses: Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977 (TP I) & Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977 (TP II). År 2005 skapades också tilläggsprotokoll III, Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to

som utgångspunkt att krigets lagar gäller och ska efterlevas av såväl Sverige som en eventuell fiende.³ Sverige har också skapat nationell rätt som tydliggör svensk tolkning av internationell humanitär rätt, i det avseendet kommer vi här främst att fokusera på Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) (TFF). Totalförsvarsutvecklingen har skett i en kontinuerlig växelverkan med framväxten av internationell humanitär rätt.

Artikeln inleds med en kort genomgång av totalförsvarskonceptet och dess utveckling i syfte att tydliggöra hur totalförsvarsutvecklingen, men också krisberedskapens utveckling stegvis bidragit till en allt närmare integrering av militära och civila resurser och personer. Vi kommer att analysera hur olika befattningsgrupper i det svenska totalförsvaret kan statusbestämmas enligt reglerna i internationell humanitär rätt. Artikeln fokuserar vidare på frågan om civilbefolkningens och det civila försvarets roll och status i totalförsvaret och hur svenska tolkningar har sett ut och utvecklats vidare i förhållande till internationell humanitär rätt. Slutligen dras några slutsatser rörande hur de tidigare svenska tolkningarna och det moderna totalförsvaret kan matcha eller skapa problem för vår efterlevnad av internationell humanitär rätt.

2 Totalförsvaret och krisberedskap

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.⁴ Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.⁵ Detta anges i två bestämmelser som kan sägas utgöra grunden för det svenska totalförsvarsystemet. Totalförsvaret är i grunden just verksamhet, det är inte en sammanhållen organisation. Totalförsvaret är civil verksamhet (civilt försvar) och militär verksamhet (militärt försvar). Alla svenska kommuner, regioner, myndigheter, företag och alla vi som bor i Sverige har uppgifter och ansvar kopplat till verksamheten, att förbereda Sverige för krig. Vi har också ett gemensamt ansvar för att arbeta vidare om kriget väl kommer, och se till att samhället så långt möjligt fortsätter att fungera. Vi ska skydda civilbefolkningen mot krigets verkningar och stödja Försvarmakten så att försvaret av Sverige blir så effektivt som möjligt.⁶

Totalförsvaret har som övergripande mål att ”ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till

the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III), 8 December 2005 (TP III). Ratificeringslistor finns tillgängliga på: <https://ihl-databases.icrc.org/en/-ihl-treaties/treaties-and-states-parties?title=&topic=&state=SE&from=&to=&sort=state&order=ASC> (2024-05-13).

³ Se t.ex. kap. 3 i SOU 1984:56 där olika varianter av bundenhet till internationell humanitär rätt diskuteras beroende av hur en motståndare ratificerat eller reserverat sig mot olika delar av den internationella humanitära rätten.

⁴ 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁵ 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

⁶ Målen för totalförsvaret, militärt försvar respektive civilt försvar finns t.ex. beskrivna i prop. 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030, s. 57 ff.

försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato”.⁷ I försvarsbeslutet konstateras att militärt och civilt försvar behöver utvecklas samordnat. En sammanhållen planering, ledning, beredskap och nödvändiga resurser för att hantera krig kommer att förbättra möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser.⁸

Totalförsvaret beskrivs ofta i termer av det gamla totalförsvaret, som något slarvigt betecknar utvecklingen från början av 1900-talet fram till år 2001, respektive det nya totalförsvaret som finns i mer strukturerad form sedan 2015 års försvarsbeslut.⁹ Uppbyggnaden av totalförsvaret i Sverige och den folkförankring som utgjort en hörnpelare i systemet har en lång historisk bakgrund. Införandet av värnpliktsförsvaret år 1901 beskrivs ofta som ett fundament för totalförsvaret. Den frivilliga försvarsverksamheten som funnits i Sverige sedan mitten på 1800-talet och inbegrep skarpskytteföreningar och landstormskvinnor,¹⁰ utgör andra exempel på hur totalförsvaret vuxit fram genom en integrering av försvarstänkande och strukturer i olika delar av samhället.¹¹

En genomgång av 1900-talets historia visar dock också att utvecklingen varit långt ifrån spikrak. Efter flera nedprioriteringar under åren mellan världskrigen stod Sverige enligt de flesta bedömare mycket dåligt rustat när andra världskriget började. Det ledde till ett enormt utvecklingsarbete under andra världskriget, särskilt rörande krigshushållning. Redan år 1943 hade Sverige stärkt försvarsberedskapen avsevärt, och byggt upp tillräckligt med resurser för att klara en ”fullständig blockad och avspärning under minst sex månader”.¹² I slutet av kriget skapades Civilförsvarsstyrelsen på central nivå och en regional civilförsvarsledning hos länsstyrelserna. Strukturen kom på plats genom Civilförsvarslagen¹³ från 1944 som inrättade en allmän civilförsvarsplikt omfattande även övning och utbildning i fredstid.¹⁴ Den här strukturen följde sedan totalförsvaret framåt och bibehölls med vissa förändringar och anpassningar in på 1980-talet.

⁷ Prop. 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030, s. 59.

⁸ Ibid, s. 59.

⁹ Prop. 2014/14:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

¹⁰ De senare blev sedan Svenska Lottakåren efter inspiration av den finska Lotta Svärd-rörelsen.

¹¹ En beskrivning av totalförsvaret från 1901–2001 finns t.ex. i Asp Viktoria et al., Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, Centrum för Totalförsvaret och Samhällets Säkerhet (CTSS), Försvarshögskolan 2023, s. 7–56.

¹² Lindner Jan, Andra världskriget och Sverige – Historia och mytbildning, Luleå, Luleå grafiska 2002, s. 155.

¹³ Civilförsvarslagen, 15 juli 1944, SFS 536, finns sammanfattad här: <https://brand-historiska.org/wp-content/uploads/2020/02/1944-Civil%C3%B6rsvarslag-SFS-19-44-536.pdf> (2024-04-26).

¹⁴ Se mer om detta i t.ex. Munck af Rosenschöld, Sten, Totalförsvarets ledning under kalla kriget, Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget, Stockholms universitet, Karlskrona Printfabriken AB, 2014, s. 97.

Under det kalla kriget skedde en kontinuerlig vidareutveckling av totalförsvaret och på 1980-talet omfattade Försvarsmaktens krigsorganisation totalt runt 850 000 människor, inklusive Hemvärnet.¹⁵ Som jämförelse utbildas i nuläget runt 8–9 000 värnpliktiga¹⁶ per år och Försvarsmaktens personal¹⁷ innefattar ca 56 000 personer.¹⁸ För krigsorganisationen har regeringen angivit att den ska nå 115 000 befattningar till år 2030.¹⁹ I dagens läge är det militära försvaret därmed också betydligt mer beroende av stöd från det civila försvaret rörande till exempel försörjning av varor, sjukvård och logistik än man var under det kalla kriget.

Det civila försvaret har hela tiden byggt på tanken att hela samhället måste bidra till försvaret av landet och att alla efter förmåga ska bidra till försvarsansträngningarna. De frivilliga försvarsorganisationerna som nämndes tidigare utgör en viktig del i att förankra försvaret av landet hos befolkningen och stärka försvarsviljan. För att personalförsörja och säkerställa att civilt och militärt försvar fungerar gäller totalförsvarsplikt.²⁰ Det civila försvaret har haft och har ansvar inom det som brukar benämnas samhällsviktig verksamhet, dvs. tjänster och infrastruktur för t.ex. vatten, avlopp, energi, elsystem och telekommunikation. Här finns också samhällsfunktioner som äldrevård, barnomsorg samt hälso- och sjukvård. Totalförsvarsplikten kan bara fungera om de som ska tjänstgöra vet att barn, äldre och sjuka anhöriga får god omsorg och vård.

Efter den senaste reformen, som trädde i kraft 2022, bygger civilt försvar på statlig nivå på drygt 60 beredskapsmyndigheter som samarbetar inom ramen för 12 sektorer under ledning av en sektorsansvarig myndighet.²¹ Kommuners och regioners uppgifter och ansvar under höjd beredskap och krig har utretts och förslag har givits till förändringar i lagstiftning och struktur.²²

¹⁵ Björemans, Carl, År av uppgång år av nedgång: Försvarets ödesväg under beredskapsåren och det kalla kriget, Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag, Stockholm 2009.

¹⁶ I utbildningsomgången 2025/2026 grundutbildas 8 251 enligt Plikt- och provningsverket, Årsredovisning 2025, s. 7, <https://www.pliktverket.se/download/18.f4-d6fbf19c47959a1510da8/1771845909585/Plikt-%20och%20pr%C3%B6vningsverkets%20%C3%A5rsredovisning%20f%C3%B6r%202025.pdf> (2026-03-07).

¹⁷ Här ingår bl.a. yrkesofficerare, civilanställda, kontinuerligt tjänstgörande, deltids-tjänstgörande och reservofficerare inklusive Hemvärnet.

¹⁸ För aktuella siffror och antal i olika kategorier se Försvarsmaktens hemsida: <https://www.forsvarsmakten.se/om-forsvarsmakten/myndighetsinformation/personalsiffror/> (2026-03-07).

¹⁹ Fastställs i det försvarsbeslut som gäller fram t.o.m. 2030 och innebär en ökning från 60 000 befattningar år 2020. Se exempelvis rapportering här: <https://www.sve-rigesradio.se/artikel/sveriges-militara-forsvar-ska-vaxa-med-tusentals-anstallda> (2025-10-08).

²⁰ 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Mer om detta nedan under avsnitt 4.

²¹ 18 §, 23 § och bilaga 1 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²² Dir. 2023:51 Kommuners och regioners grundläggande uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Slutrapporterades 30 september 2024 i

Det gamla totalförsvaret rustades ned under 1990-talet i linje med den förändrade säkerhetspolitiska situationen. I tiden mellan det gamla och det nya totalförsvaret utvecklade Sverige krisberedskapssystemet som inriktade sig på att hantera olika typer av fredstida kriser. Krisberedskapssystemet bygger, till skillnad från totalförsvaret, på tillämpning av ordinarie lagstiftning i normala beslutsstrukturer. Sverige har inte särskilda bestämmelser i regeringsformen för de fredstida kriserna vilket är en tydlig skillnad gentemot reglerna för krig och krigsfara i 15 kap. RF. Krisberedskapen bygger på ett flertal principer — ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna.²³ Den viktigaste grunden för systemet sedan dess tillkomst är dock samverkan.

En tydlig skillnad mellan krisberedskapen och totalförsvaret av relevans här är relationen mellan civila och militära myndigheter. I fredstida kriser stödjer Försvarmakten de civila myndigheterna.²⁴ Flera lagar och förordningar tydliggör hur Försvarmakten kan stödja civila myndigheter, men också kommunal och statlig räddningstjänst i fredstid.²⁵ I krig ska det civila försvaret däremot stödja det militära försvaret, dvs. rollerna byts i förhållande till krisberedskapen. Befinner vi oss i krig måste vi också förhålla oss till kravet på distinktion enligt IHR, dvs. att särskilja militärt och civilt för att säkerställa maximalt skydd för civila personer och objekt. Det innebär inte bara förpliktelser som fienden har att efterleva vid attacker mot oss, utan också förpliktelser vi som försvarare måste leva upp till.

Inom ramen för hantering av fredstida kriser finns därmed inte ett tydligt behov av särskiljning och distinktion mellan civila och militära resurser eftersom systemet arbetar i en miljö där det inte finns några lagliga mål för en fientlig aktör. Det gör att svenska myndigheter under den tid vi arbetade med fokus på krisberedskap har utökat och stärkt samverkan mellan civila och militära organisationer. I vissa fall har resurser från civila myndigheter och Försvarmakten samlokaliserat och samarbetsavtal ingåtts.²⁶ Den samverkan som skapats är helt rationell och eftersträvansvärd i en fredstida kris, och kan vara till stor nytta även inom ramen för totalförsvaret. Men, eftersom krigets lagar kräver en tydlig distinktion mellan militärt och civilt uppstår frågan hur nära man kan samarbeta utan att civila resurser och personer riskerar att drabbas av lagliga attacker mot militära mål.

SOU 2024:65 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig.

²³ För en närmare beskrivning av dessa se t.ex. Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige (2023), s. 59 f.

²⁴ Se 2 § 4 st. förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Stödet ska ske med befintlig förmåga och resurser. Ytterligare förtydliganden finns i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

²⁵ Se t.ex. förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) samt lagen (2006:343) och förordningen (2006:344) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

²⁶ Exempel på nära samarbeten finns t.ex. inom Sjöfartsverkets verksamhet med sjö- och flygräddning.

3 Internationell humanitär rätt och svensk rätt — personalkategoriernas status under en väpnad konflikt

IHR är den del av internationell offentlig rätt som specifikt hanterar väpnade konflikter. Den reglerar såväl internationella väpnade konflikter (mellan stater) som icke-internationella väpnade konflikter (mellan en stat och en eller flera organiserade väpnade grupper, eller mellan olika organiserade väpnade grupper). IHR utgör juridiskt bindande regler för Sverige. I flera delar sammanfaller reglerna för de olika typerna av konflikter, men distinktionen mellan dem är trots detta avgörande i vissa frågor. En sådan fråga rör statusen för personer som enligt reglerna för internationella väpnade konflikter (mellan stater) har vissa privilegier. Eftersom totalförsvaret främst är avsett att tillämpas under internationella väpnade konflikter, inklusive under ockupation, kommer vi att fokusera på den delen av IHR.

IHR grundas på ett antal generella principer som balanserar skyddet av de som inte deltar, eller inte längre deltar i stridigheterna med rätten för konfliktparterna att använda väpnat våld som är nödvändigt för att försvaga fiendens militära förmåga. En sådan princip är distinktionsprincipen, som innebär att parterna i en väpnad konflikt alltid ska göra åtskillnad mellan civilbefolkningen och kombattanter, respektive civila objekt och militära mål. Attacker får endast riktas mot militära mål. En annan princip är skyddsprincipen som innebär att de som inte deltar, och de som inte längre deltar, i stridigheterna, inklusive sårade, sjuka och krigsfångar eller andra frihetsberövade, åtnjuter skydd. Andra principer är proportionalitetsprincipen²⁷ och principen som förbjuder användning av stridsmedel och stridsmetoder som har sådan beskaffenhet att de orsakar överflödigt skada eller onödigt lidande.

Som vi kommer att beskriva nedan skapar totalförsvaret och dess regelverk i vissa fall utmaningar för den internationella humanitära rätten generellt, och särskilt för distinktions- och skyddsprincipen. Det är inte heller något nytt. Utmaningarna diskuterades och utreddes flera gånger under 1970- och 1980-talet. Folkrättskommittén från 1984 har på många sätt haft stor inverkan på hur Sverige tolkat folkrätten i krig i förhållande till totalförsvaret.²⁸ Utredningen gjorde också den mest djupgående analysen av statusfrågor inom totalförsvaret som hittills gjorts. Det är också den utredning som senare utredningar konsekvent hänvisat till, trots att en del av tolkningarna ifrågasatts och även ansetts felaktiga av senare utredningar.²⁹

Folkrättskommittén konstaterade att oklarheter kan uppstå rörande folkrättslig ställning för viss personal i ett totalförsvaret av svensk modell.

²⁷ Proportionalitetsprincipen förbjuder anfall som kan förväntas medföra kollateralskador, som skulle vara överdrivna i jämförelse med den förväntade konkreta och direkta militära fördelen.

²⁸ SOU 1984:56 Folkrätten i krig (Folkrättskommittén 1984).

²⁹ Vi kommer att ta upp flera andra utredningar här: SOU 2010:72 Folkrätt i väpnad konflikt, SOU 2010:22 Krigets lagar (Folkrättskommittén 2010), SOU 1998:123 Folkrättslig status m.m. (Kombattantutredningen) och SOU 2002:4 Gränsövervakning under höjd beredskap m.m. (Gränsövervakningsutredningen).

Andra länder ansågs ha en långt mindre integration av försvarsorganisationen i samhället.³⁰ Detta förutsattes göra det enklare att upprätthålla distinktionen mellan det militära och civila. Utredningen konstaterade dock också att den svenska utformningen ger väsentliga fördelar från folkrättslig synpunkt. Samgruppering och samverkan mellan de högsta militära och civila företrädarna förutsattes ge goda möjligheter att beakta de folkrättsliga kraven rörande skydd av civilbefolkning och civila objekt redan i ett tidigt skede i planläggningen av de militära operationerna.³¹ Utredningen förutsatte också att det svenska försvaret, med ett fokus på försvar av eget territorium och därmed huvudsakligen operationer på eget område har ett tydligt etiskt och moraliskt intresse av att upprätthålla skyddet för den egna civilbefolkningen och därmed leva upp till reglerna i krigets lagar. Senare utredningar har i princip gjort samma grundbedömning som Folkrättskommittén 1984 gjorde avseende utmaningarna med totalförsvarssystemet i förhållande till IHR.³² Däremot problematiserar, som vi kommer att diskutera vidare nedan, både Kombattantutredningen från 1998 och Gränsövervakningsutredningen från 2002 de bedömningar rörande kombattantstatus som Folkrättskommittén 1984 gjorde.

3.1 *Kombattanter i internationell humanitär rätt*

Utifrån perspektivet *krigets lagar* utgör distinktionsprincipen en grundpelare i att skydda civilbefolkningen. För att efterleva principen ska parterna i konflikten uppnå en tydlig åtskillnad mellan kombattanter och militära objekt som får anfallas respektive civila personer och objekt som ska skyddas och inte får anfallas.

I internationella väpnade konflikter finns kombattanter och civila, man kan inte tillhöra båda kategorierna samtidigt. IHR reglerar också skyddet mot direkta attacker på diametralt olika sätt för de två kategorierna. Kombattanter utgör lagliga mål så länge de inte är *hors de combat* efter att t.ex. ha blivit tillfångatagna eller skadade. Civila är skyddade och får inte utsättas för direkt attack så länge de inte direkt deltar i fientligheterna. Kombattanter har rätt att delta i fientligheterna och kan inte bestraffas för agerande under striderna som är lagligt enligt IHR (det s.k. kombattantprivilegiet). Kombattanter som tillfångatas blir krigsfångar och omfattas då av skydd enligt IHR. Civila har inte denna rätt och kan, om de deltar i fientligheterna, begå brott enligt nationell rätt och blir de tillfångatagna regleras deras skydd enligt IHR annorlunda än kombattanternas.

Kategorierna kombattant respektive civil definieras som ömsesidigt uteslutande, dvs. civila är personer som inte är kombattanter. Kombattanter är:

³⁰ SOU 1984:56, s. 18.

³¹ Ibid, s. 18 f.

³² Se t.ex. SOU 1998:123, s. 35 f. och SOU 2002:4, s. 73.

- medlemmar av en stridande parts stridskrafter eller av milistrupper och frivilligkårer som ingår i stridskrafterna, art. 4 (A) (1) GK III;
- medlemmar i andra typer av milistrupper eller frivilligkårer eller som ingår i organiserade motståndsgupper som lyder under en av de stridande parterna, förutsatt att de uppfyller vissa kriterier, art. 4 (A) (2);
- medlemmar av regelrätta militära förband som förklarat sig lyda under en regering eller myndighet som inte erkänns av den kvarhållande parten, art. 4 (A) (3) GK III;
- medlemmar i s.k. *levée en masse* (vilket innebär en spontan motståndsrörelse mot invaderande styrkor) art. 4 (A) (6) GK III;
- och medlemmar av någon annan organiserad väpnad styrka, grupp eller enhet som står under ansvarigt befäl av en av parterna i konflikten.³³

Den senare definitionen av organiserad väpnad styrka, grupp eller enhet som står under ansvarigt befäl under en av parterna i konflikten, kommer ursprungligen från TP I och är bredare än definitionen i GK III.³⁴ TP I kräver också att kombattanter särskiljer sig från civila när de deltar i ett anfall eller i en militär operation som förberedelse till ett anfall. I särskilda situationer där sådant särskiljande från civilbefolkningen inte är möjligt ska de bära sina vapen öppet vid strider och när de är synliga för motparten under förberedelser för anfall.³⁵ IHR innehåller också en status för icke-kombattanter som är medlemmar av väpnade styrkor, nämligen militär medicinsk och religiös personal. Dessa definieras som varken kombattanter eller civila och omfattas av särskilt skydd.³⁶

3.2 Kombattanter och andra kategorier i svensk rätt

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) (TFF) reglerar de olika kategorier som finns i det svenska totalförsvaret. Den mest övergripande formuleringen gäller civil personal, som enligt 15 § TFF är all övrig personal inom totalförsvaret. Genom motsatsvis tolkning är den som inte sorteras in i någon av de andra specifika kategorier som finns i TFF civil personal.

En första kategori är *kombattanter* som enligt 2 och 3 §§ TFF är:

- de som tjänstgör i Försvarmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårds- eller själavårdspersonal;
- polismän som under krig deltar i rikets försvar enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig;
- skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305);

³³ Framgår motsatsvis av art. 4 A (2)–(6) och av art. 50 (1) TP I.

³⁴ Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter, Genève den 8 juni 1977 (TP I).

³⁵ Art. 44 (3) TP I.

³⁶ Cf art. 3 (C) och 33 GK III, 43 (2) TP I.

- tullverkets personal som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.;
- samt medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

I 6 § TFF regleras *civilförsvarspersonal* som avser de som under höjd beredskap tjänstgör i kommunal räddningstjänst eller fullgör uppgifter inom befolkningsskydd och inte utgör sjukvårdspersonal. I civilförsvarskategorin ingår även personal som deltar i räddningstjänst på anmodan av en räddningsledare. *Sjukvårdspersonal* är all personal som har förebyggande eller vårdande uppgifter inom civil eller militär hälso- och sjukvård, veterinärverksamhet eller kommunal tillsyn på miljöhälsoskyddsområdet, 8 § TFF. *Själavårdspersonal* är fältpräster eller andra präster knutna till Försvarsmakten eller civil hälso- och sjukvård, 12 § TFF. Slutligen anges att *civila åtföljande stridskrafterna* är 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, 13 § TFF. Med några undantag utgör anställda vid civila myndigheter därmed civil personal.

Totalförsvarskonceptet innehåller, som konstaterats tidigare flera exempel på nära samarbete mellan civilt och militärt i syfte att maximera försvarseffekten. Den närheten kan medföra utmaningar i förhållande till att upprätthålla, och möjliggöra för en fiende att upprätthålla, distinktionsprincipen. Det svenska totalförsvarskonceptet innehåller också en tydlig tanke om att inte bara civil personal i totalförsvaret, utan även civilbefolkningen utgör en mycket viktig resurs i att upprätthålla ett försvar av landet, särskilt under ockupation. Under 1980-talet utreddes bl.a. det s.k. icke-militära motståndet som föreslogs ingå som en integrerad del i myndigheternas arbete med totalförsvarsplanering, och där kyrkor och folkrörelser betraktades som nyckelstrukturer.³⁷

4 Ett totalförsvar baserat på plikt — och en stark försvarsvilja

Sverige har sedan den allmänna värnplikten infördes i början av 1900-talet haft ett system för personalförsörjning som baserats på en typ av totalförsvarsplikt. Den omfattar idag svenska medborgare och andra bosatta i Sverige från det år man fyller 16 till slutet av det år man fyller 70 år, 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (PliktL). Totalförsvarsplikten bygger i grunden på tre skyldigheter, 1 kap. 3 § PliktL: (1) medverkan i en utredning om sina personliga förhållanden, (2) tjänstgöring i den omfattning som kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter och (3) att iaktta de övriga föreskrifter som finns i PliktL. Totalförsvarsplikten kan fullgöras på tre olika sätt. De mest kända är värnplikten och civilplikten, men även de som inte genomfört grundutbildning med värn- eller civilplikt står under plikt, s.k. allmän tjänsteplikt, 1 kap. 4 § PliktL.

³⁷ SOU 1984:10 Kompletterande motståndformer.

Värnplikten inom Försvarsmakten kom tillbaka 2017. Civilplikten genomfördes i ett första steg från januari 2024 genom inskrivning med civilplikt utan grundutbildning för framför allt tjänstgöring inom kommunal räddningstjänst.³⁸ Värnplikten och civilplikten inleds det år man fyller 18 genom att man fyller i ett mönstringsunderlag, 2 kap. 2 § PliktL. Totalförsvarets plikt och provningsverk (Pliktverket) kommer sedan kalla in tjejer och killar som fyllt i underlaget till mönstring. Bland dessa väljs värnpliktiga, och i framtiden även civilpliktiga, ut för utbildning. Efter sin utbildning blir de krigsplacerade utifrån den pliktutbildning de fått och kommer att kallas in för repetitionstjänstgöring samt vid behov beredskaps- och krigstjänstgöring, 4 kap. 4, 7 och 8 §§ PliktL. Värnplikten gäller till 47 års ålder. Civilplikten har i Sverige använts för att bl.a. utbilda för tjänstgöring inom det som i IHR är civilförsvaret. Regeringen definierar i bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt (PliktF), inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras, just nu gäller detta i t.ex. befolkningskydd, räddningstjänst samt barn- och familjeomsorg.

Den tredje formen av plikt utgörs av den allmänna tjänsteplikten, och det är den pliktform som inbegriper flest människor i samhället. En utgångspunkt i totalförsvaret är att samhället måste fortsätta fungera i händelse av krig. Tjänsteplikten innebär förenklat att alla ska fortsätta utföra sina uppgifter. Den som har en anställning eller utför ett konsultuppdrag ska fortsätta utföra sitt arbete eller uppdrag. Den som har ett avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret tjänstgör enligt avtalet. För övriga så fullgörs plikten genom att det arbete som anvisas av Arbetsförmedlingen utförs. Det anvisade arbetet får inte innebära bruk av vapen om inte den som tjänstgör samtycker till det, 6 kap. 2 § PliktL.

En totalförsvarspliktig som uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt kan enligt 2 och 3 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt dömas till böter eller i vissa fall fängelse. Om man inte infin- ner sig för mönstring kan man dömas till böter, 10 kap. 1 § PliktL. Om man avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt kan man dömas till böter eller fängelse i högst ett år, och sker brottet under höjd beredskap och bedöms som grovt ligger straffskalan på fängelse lägst sex månader och högst fyra år, 10 kap. 2 och 3 §§ PliktL.

Plikten utgör en grundbult i totalförsvarstanken. Men den innebär också ett tydligt ingrepp i och begränsning av t.ex. människors rätt till fri rörlighet, möjligheten att fritt välja sitt arbete och andra mer sociala

³⁸ Se för mer information här: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/-2023/09/regeringen-starker-beredskapen-for-krig-genom-en-aktivering-av-civilplik-ten-inom-den-kommunala-raddningstjansten-och-elforsorjningsomradet/>, samt MSBFS 2024:1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret <https://www.msb.se/contentassets/8b9ec7ceb3ec4386af8dc65a2d5698af/msbfs-2024-1-pdf.pdf>. 1 januari 2026 bytte MSB namn till Myndigheten för civilt försvar.

rättigheter som att byta arbete, vidareutbilda sig eller ha semester i händelse av krig.

Vid sidan av totalförsvarsplikt för boende i Sverige har totalförsvaret alltid byggt på tanken att statsledningen måste fortsätta verka i frihet för att bäst tillvarata befolkningens intressen och fortsätta försvaret av Sverige även om delar av eller till och med hela landet skulle bli ockuperat. Myndigheterna kommer att finnas kvar, nära befolkningen, på ockuperat område, men regeringen och riksdagen kan mycket väl finnas i exil. Regeringsformen bygger därför på att beslutsfattande och praktiskt arbete genom delegationer drivs vidare av myndigheter på både nationell, regional och lokal nivå i händelse av ockupation. Det innebär att myndigheterna, och alla deras anställda, är de som i första linjen kommer att stå mellan en ockupationsmakt och den lagliga regeringen i exil. Tjänstepersonerna förväntas då utöva sin offentliga makt på ett sätt som är lojalt med den svenska lagen och fortsätta försvaret av landet i linje med grundlagens regler och grundvärden och för regeringen och riksdagen i exil. Det ska alltid finnas en beslutsfattarförmåga kvar för att säkerställa att försvaret och motståndet fortsätter. Lojalitetsplikten finns också inskriven i 15 kap. 9 § andra stycket RF där det uttrycks att offentliga organ på ockuperat område ska ”handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsvksamheten 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”.

Vid fyra tillfällen har det offentliga Sverige skickat ut en informationsbroschyr till alla hushåll, år 1943, 1961, 2018 och 2024. I versionen från 1961 av ”Om kriget kommer”, ingår texten

Sverige vill försvara sig, kan försvara sig, och skall försvara sig! Motstånd skall göras ständigt och i alla lägen. Det är på dig det beror — Din insats, Din beslutsamhet, Din vilja att överleva. Vi ger aldrig upp! Varje meddelande att motståndet skall uppges är falskt!

I versionen som kom 2018 och 2024 har språkbruket moderniserats, men uppmaningen i ”Om krisen eller kriget kommer” är den samma. Vi ger aldrig upp!³⁹

Broschyren från 1961 tar också upp en annan viktig information till allmänheten, som att det är en plikt att lyda den lagliga regeringen och följa de direktiv som ges, även när den befinner sig på annan plats än Stockholm. Det anges också tydligt att har man inte fått en annan uppgift ska man fortsätta sitt arbete. Det finns också i broschyren ett avsnitt som heter ”Om striden når Din hembygd”. Här uppmanas resterande militära förband och andra väpnade grupper som blivit kvar på ockuperat område att övergå till ”det fria kriget”. Man tydliggör att personer

³⁹ Om kriget eller krisen kommer, MSB 2018, s. 12, <https://sfhm.se/wp-content/uploads/2022/10/Om-krisen-eller-kriget-kommer-2018.pdf> (2026-03-07).

som gör detta ska lyda under en ansvarig ledning, bära uniform, armbindel eller annat kännetecken samt bära vapen öppet. Fienden ska aldrig lämnas ensam, utan hela tiden tvingas utstå attacker mot staber, fordonskolonner och förläggningar. Det fria kriget ska förbereda och snabba upp processen till den slutliga befrielsen av Sverige. Konceptet övades också under det kalla kriget och förefaller ha varit relativt tydligt förankrat även hos allmänheten.

Vid sidan av detta beskrivs också i broschyren från 1961 motståndsrörelse, och man konstaterar att folkrätten inte skyddar dem som arbetar i motståndsrörelsen utan att de kämpar med livet som insats, men bör betänka att soldaterna vid fronten och ”det fria krigets män” gör detsamma. Inspirationen här förefaller ha kommit från motståndsrörelserna i Norge och Frankrike under andra världskriget. Det är därmed en grupp som är separat från de organiserade väpnade grupperna som definieras som kombattanter i TFF.⁴⁰ Beskrivningen av de olika grupperna kopplas också till tydliga uppmaningar om att inte på något sätt, utöver humanitär hjälp, ge fienden bistånd. Det tydliggörs också att man gör sig skyldig till landsförräderi om man bistår fienden. De nya broschyrerna innehåller inte de här skrivningarna och det är svårt att föreställa sig att vi idag skulle uppmuntra befolkningen till det fria kriget och deltagande i motståndsrörelser som på 1960-talet. Systemet vi har idag bygger dock på lagstiftning som skapades i den verklighet som broschyren från 1961 utgick ifrån. Man behöver därmed förstå att även detta utgjorde svenska tolkningar av de folkrättsliga regelverken och att de har haft betydelse för hur reglerna i TFF fortfarande är utformade.

4.1 Civilbefolkningen och civil personal i totalförsvaret

Folkrättskommittén 1984 uttryckte att en utmaning för totalförsvarets efterlevnad av IHR uppstod genom den långtgående integrationen mellan militära och civila uppgifter.⁴¹ Utredningens fokus var uppdelningen mellan kombattanter och civila, och grupperna i totalförsvaret sorterades under respektive begrepp. Behovet av en översyn grundades i mångt och mycket på att TP I tillkommit 1977. Där återfinns definitionen av vad som utgör en stridande parts väpnade styrkor, art. 43 TP I. Kommittén tar som utgångspunkt att ”all personal som är upptagen i Försvarmaktens personaltabeller bör ha kombattantstatus”.⁴² Detta motsvarar i allt väsentligt de formuleringar vi presenterade tidigare från 2 § TFF, dvs. grundsynen i Sverige är densamma idag som den var 1984. Samtidigt är Försvarmaktens personal egentligen den minst komplicerade. Totalförsvaret innefattar dock andra grupper som skapade utmaningar för Folkrättskommittén och som fortfarande inte

⁴⁰ Se ovan stycke 3.2.

⁴¹ SOU 1984:56, Folkrätten i krig: Rättsregler under konflikter – tolkning, tillämpning och undervisning (Folkrättskommittén), s. 22.

⁴² SOU 1984:56, s. 23.

är tydligt reglerade.⁴³ Av bilden nedan framgår en översikt över Folk­rättskommitténs klassificering av grupperna.

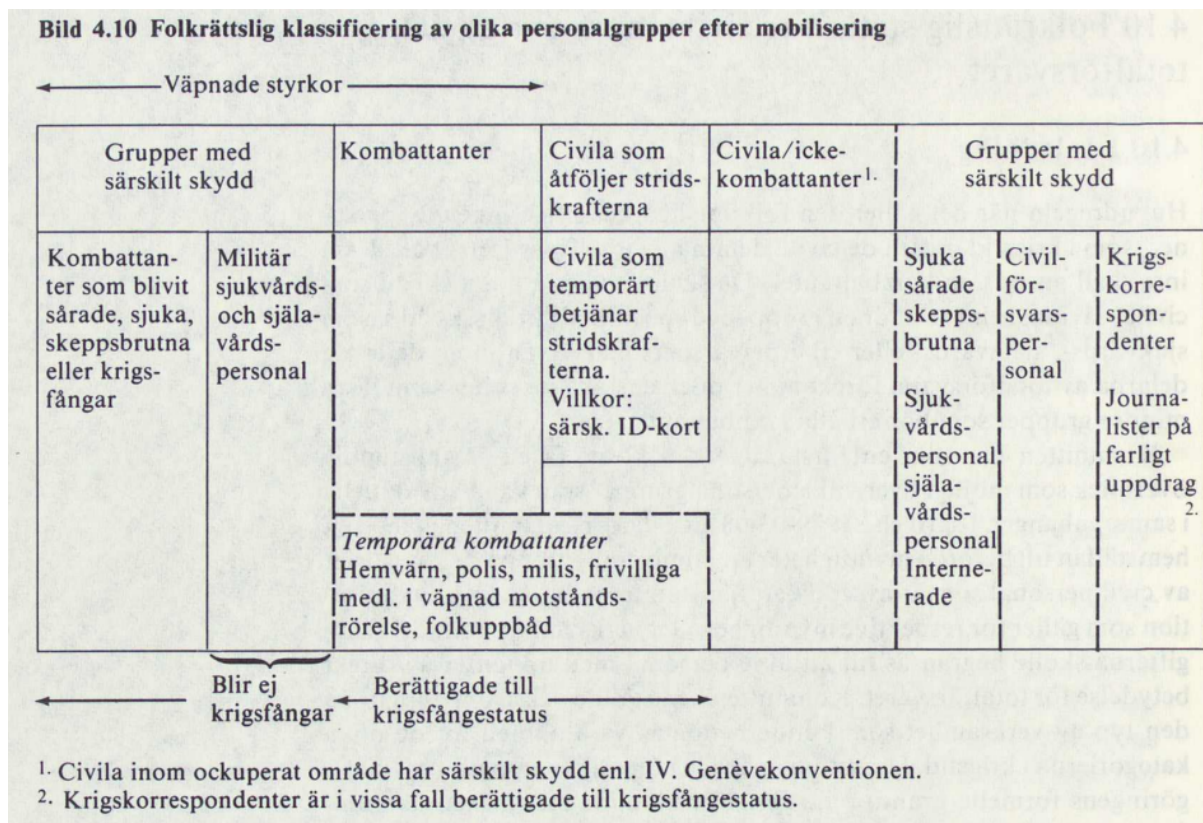


Bild 1: Tabell från Folk­rättskommittén 1984, SOU 1984:56, s. 122.

Rörande civil personal inom totalförsvaret beskriver Folk­rättskommittén att det kan finnas en vilja bland den civila personalen att beväpna sig för att försvara sig själva och sin arbetsplats. Kommittén anser att dessa ska betraktas som kombattanter, dvs. att kombattantstatusen skulle vara valbar och att den som agerar som kombattant ska åtnjuta skydd som t.ex. krigsfånge om den hamnar i fiendens våld.⁴⁴ Den synen är dock svårförenlig med IHR:s definitioner som återgivits ovan, där kategorierna kombattant och civil är ömsesidigt uteslutande. Vi menar att en lämpligare utgångspunkt är att betrakta civil personal som tjänstgör i totalförsvaret genom regleringarna av civila som direkt deltar i fientligheterna.⁴⁵

Folk­rättskommittén konstaterar också att i det civila försvaret befinner sig en krigsorganiserad ledning nära, eller samlokaliserad, med en militär ledning på motsvarande nivå.⁴⁶ Personal inom central administration i centrala verk och myndigheter som tjänstgör i gemensamma stabsplatser ska därför utgöra civil personal, så länge de inte arbetar i

⁴³ SOU 1984:56, s. 122.

⁴⁴ Ibid, s. 122.

⁴⁵ Se vidare nedan i 4.2.

⁴⁶ Ibid, s. 123.

ett driftvärn. Detsamma konstateras gälla rörande de dåvarande CB-kanslierna⁴⁷ som ledningsmässigt i allmänhet samlokaliseras med den regionala militära ledningen.⁴⁸ I nuvarande system skulle detta enligt vår bedömning innebära att länsstyrelsernas krigsledning och civilområdeskanslierna under ledning av civilområdescheferna tillhör civil personal, även om de skulle samlokaliseras med militärregionernas staber. Vårt resonemang här, som överensstämmer med Folkrättskommitténs, grundas på att kombattantstatusen inte baseras på en geografisk närhet mellan den civila respektive militära personalen, utan på huruvida de är under befäl av en av parterna i den väpnade konflikten.⁴⁹ Detta innebär också att delar av kommunala organisationer som leder befolkningsskydd och räddningstjänst betraktas som civilförsvarspersonal, precis som den personal de leder. För övrig personal i centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och regioner så är även dessa att betrakta som civil personal i TFF:s mening.

Personal som tillhör frivilliga försvarsorganisationer ska statusmässigt hanteras utifrån den uppgift de genomför, vilket Folkrättskommittén anser innebär att en *bilkårist* som genomför civil transport utgör civil personal, men om personen utför transport för Försvarsmakten ska vederbörande förses med ID-kort som civil som åtföljer stridskrafterna. Civila som åtföljer stridskrafterna har i enlighet med GK III rätt till skydd som krigsfångar,⁵⁰ trots att de är civila snarare än kombattanter.⁵¹ Under ett krig kan därmed samma person ha olika status vid olika tillfällen baserat på de uppgifter som genomförs för en frivillig försvarsorganisation.⁵² Kommittén skapar här det som i andra kontexter ofta refererats till som svängdörrar.⁵³ Samma tanke återfinns i konstruktionen ”temporära kombattanter” som återfinns i Folkrättskommittén och som vi hanterar i nästa avsnitt. Det förefaller som att Folkrättskommittén genom sin klassificering av personal som tjänstgör i frivilliga försvarsorganisationer som civila som åtföljer stridskrafterna, artikel 4 (A) (4) GKIII, ville uppnå en svängdörr mellan statusen som civil personal respektive person med rätt till krigsfångestatus, snarare än kombattantstatus.⁵⁴

⁴⁷ Civilbefälhavarnas kanslier.

⁴⁸ Ibid, s. 129.

⁴⁹ Se mer om detta under avsnitt 3.1 och 3.2.

⁵⁰ Cf art. 4 (A) (4) GC III.

⁵¹ Cf art. 50 (1) AP I.

⁵² Ibid, s. 129.

⁵³ Mer specifikt, svängdörren som avses innebära civilt skydd i samband med civila som direkt deltar i fientligheter, se Nils Melzer, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law* (ICRC, May 2009), <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>, s. 70 f.

⁵⁴ Ett liknande resonemang rörande problematiken med temporär kombattantstatus och poliser återfinns i C Lamont & M Ericson, *Stridande poliser – rättsliga och operativa konsekvenser för totalförsvaret*, i red. A-S Lind, R Thorburn Stern & I Österdahl, *Folkrätten i Svensk rätt – Ett nytt decennium*, Studentlitteratur 2024, s. 413–432.

4.2 ”Temporära kombattanter”

Folkrättskommittén skapade en struktur som delvis byggde på begreppet temporär kombattantstatus. Temporär kombattantstatus finns inte nämnt någonstans i konventionstexterna, men enligt kommittén kan man utläsa indirekt att en sådan status är helt förenlig med folkrättens principer.⁵⁵ Kommittén hänvisar till art. 51 (3) TP I som stadgar att civilpersoner ska åtnjuta skydd som civila ”med undantag för den tid då de direkt deltar i fientligheterna”. Enligt kommittén innebär detta att de civila som direkt deltar anses som kombattanter när de deltar, dvs. har en tillfällig kombattantstatus.⁵⁶ Man likställer sedan detta med den uppdelning som görs mellan permanent och tillfällig sjukvårdspersonal i art. 8 (k) TP I. De grupper som Folkrättskommittén menar skulle innehålla en temporär kombattantstatus i Sverige är Hemvärnet, milistrupper och frivilliga samt poliser och medlemmarna av en motståndsrörelse.⁵⁷ Polisens ställning i krig är ytterst intressant, men kommer att lämnas åt sidan här eftersom en utredning slutrapporterades våren 2025 som föreslår att polisen ska ha status som civila i krig. När detta skrivs pågår behandling av utredningens förslag och utifrån den allmänna debatten kan konstateras att frågan om polisens status i krig fortfarande är omstridd.⁵⁸

De tidigare nämnda kategorierna diskuteras i detalj i följande avsnitt, men här konstateras att konstruktionen som skapats av Folkrättskommittén vilar på en sammanblandning mellan det som utgör kombattantstatus och hur skyddet för civila förloras om och för den tid de direkt deltar i fientligheterna. En civil som direkt deltar i väpnad konflikt får attackeras, precis som en kombattant, men deras status som civil är oförändrad. De blir inte kombattanter.⁵⁹ Istället förlorar de sitt skydd mot direkt attack om, när och under den tid de deltar i eller genomför handlingar som direkt negativt påverkar militära operationer eller förmågor för en konfliktpart, och deras handlingar syftar till att stödja en konfliktpart och skada en annan konfliktpart.⁶⁰ Viktigt att notera är just att dessa civila fortfarande har en civil status och deras skydd förloras endast under den tid de deltar direkt i fientligheterna,

⁵⁵ Ibid, s. 75.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Dir. 2023:143 Polisens beredskap, SOU 2025:57, Polisiär beredskap i fred, kris och krig.

⁵⁹ ICRC Interpretive guidance, s. 70, p. 39; New Zealand Military Manual, paras 6.5.3 och 6.5.8 <https://www.nzdf.mil.nz/assets/Uploads/DocumentLibrary/DM-69-2ed-vol4.pdf>; France, *Military Manual* (2022) s. 113 file:///Users/marisagiustini/Downloads/NP_FR_MM_0087.pdf; *Public Committee Against Torture in Israel v The Government of Israel* (2006) HCJ 769/02, Supreme Court of Israel (Targeted Killings Case), para 31.

⁶⁰ Med andra ord föreligger sådant direkt deltagande om de tre konstituerande elementen av en skadetröskel, direkt kausalitet och nexus till krigföringen är uppfyllda, ICRC Interpretive Guidance, ibid s. 46–64. Exempel på direkt deltagande som gör att en direkt deltagande civil förlorar sitt skydd som civil kan vara att skjuta mot fiendetrupper i direkt mening att skada dem och förhindra deras vidare framryckning.

vilket även inkluderar framryckning och tillbakadragande från hens direkta deltagande. Till skillnad från kombattanter är de inte konstant lagliga militära mål. Ytterligare en viktig skillnad mellan civila som direkt deltar och kombattanter är att civila inte åtnjuter kombattantprivilegiet, dvs. de har inte rätt att delta i fientligheterna. Detta innebär att en civil som direkt deltar, vid tillfångatagande, kan åtalas och straffas i enlighet med nationell rätt även om denne per se inte har utfört handlingar som skulle utgöra ett brott mot IHR.⁶¹ Civila som direkt deltar har heller inte rätt enligt IHR att erhålla skydd och rättigheter som krigsfångar.

Att det är svårt att få ihop synen på civila som direkt deltar med tanken om tillfällig kombattantstatus har konstaterats i Kombattantutredningen, som går igenom både argument för och emot en tillfällig kombattantstatus. Utredningen konstaterar att det medför stora risker för befattningshavares skydd att skifta status, men menar också att det föreligger feltolkningar bakom tanken med tillfällig kombattantstatus.⁶²

Frågan om kombattantstatus för bl.a. poliser, gränsövervakningspersonal, driftvärn och Kustbevakningens personal under krig har varit ytterst svårhanterlig i Sverige. Gränsövervakningsutredningen ger ett förslag som i slutändan skulle ändra gränsövervakningens personals status till civil, men tar inte tydlig ställning mellan tolkningarna från Folkrättskommittén 1984 och Kombattantutredningen rörande tillfällig kombattantstatus. Folkrättskommittén 2010 innehåller en ytterst kortfattad text om totalförsvaret, som skrevs under den tid totalförsvaret låg i ide och som fokuserar helt på internationella insatser och krig mot terrorismen. Där diskuteras inte kombattantstatusen för de här grupperna, men man refererar till den utredning som gjordes av Folkrättskommittén 1984.⁶³ Vi kan här bara konstatera att de svenska tolkningar som fortfarande används rörande statusen för poliser, gränsövervakningspersonal, driftvärn och kustbevakningens personal under krig är problematiska och behöver tydliggöras. Den utredning som presenterades våren 2025 om polisens ställning i fred, kris och krig har givit ett viktigt bidrag och det blir intressant att se om den kommer att medföra ändringar i framförallt TFF.

4.3 Driftvärn

Driftvärn skapades under kalla kriget som en försvarsorganisation vid en stor del av svenska statliga och kommunala verk och myndigheter. Huvuduppgiften var att skydda och försvara den egna arbetsplatsen och de ingick strukturellt i Hemvärnet.⁶⁴ Driftvärnet avvecklades när statliga verksamheter bolagiserades och sedan i större omfattning när

⁶¹ Att döda eller skada en motståndarkombattant med en våldsanvändning som enligt IHR är laglig skulle därmed ändå kunna bestraffas när våldet utförts av en civil som direkt deltar.

⁶² SOU 1998:123, s. 39–44 f.

⁶³ SOU 2010:72, s. 132 ff.

⁶⁴ Se t.ex. SOU 1984:56, stycke 4.9.5.

totalförsvaret övergick i krisberedskap. Varje driftvärn hade en driftvärnschef med militär befälsgrad som ledde verksamheten under rikshemvärnschefen. Beväpningen bestod av handeldvapen.⁶⁵ Folkkrättskommittén 1984 ansåg att driftvärnet utgjorde ett tydligt exempel på en befattningsgrupp som skulle utgöra tillfälliga kombattanter.⁶⁶ Frågan om driftvärn har åter aktualiserats i uppbyggnaden av det nya totalförsvaret där olika myndigheter och aktörer föreslagit att man bör återgå till att utbilda och utveckla driftvärn som en del av Hemvärnet. Försvarsberedningen föreslår att möjligheten att återupprätta driftvärnet utreds vidare.⁶⁷

Ett driftvärn som organiseras inom Hemvärnet kommer att ha kombattantstatus. Till skillnad från 1984 finns idag enligt vår bedömning inte något tvivel om att Hemvärnet är kombattanter, vilket innebär att även driftvärnet skulle bli det. Detta förefaller också vara Kombattantutredningens slutsats, som betecknar driftvärnet som en oproblematiserad struktur i förhållande till folkrätten.⁶⁸

Enligt vårt synsätt krävs dock ändå vissa överväganden rörande ett eventuellt framtida modernt driftvärn om det kvarstår i en befälsstruktur under Hemvärnet. Det skulle innebära att civila myndigheter skulle ha en del av sina anställda organiserade i en militär struktur med kombattantstatus till skydd för det som är en civil verksamhet och där all övrig personal är civil.

Konsekvenserna av detta för berörda anställda som blir kombattanter är också långtgående. Viktigast är att de förlorar sitt skydd mot direkt attack och kan tillfångatas som krigsfångar tills de aktiva fientligheterna upphör. En konsekvens av deras ställning som lagliga militära mål är att skador på civila, civil personal och civila objekt i deras närhet kommer att styras av proportionalitetsprincipen eftersom driftvärnet blir ett lagligt militärt mål. Det innebär att så länge de civila skadorna inte är överdrivna i relation till den konkreta och direkta militära fördel som kan förväntas av att attackera driftvärnet är sådana attacker lagliga enligt IHR.

Det förefaller vara en något lämpligare tolkning av driftvärnets status i IHR att eventuellt placera dem, när det gäller driftvärn för civil verksamhet, i en icke-militär struktur, t.ex. som del i den civila civilförsvarsorganisation som utgör en typ av räddningsstyrka för organisationen. Detta skulle bättre leva upp till distinktionsprincipen och spegla deras roll som skydd för en civil verksamhet som i grunden inte kan utgöra ett militärt mål. Det innebär dock också att de inte ska ha stridande uppgifter. Vill man förse civila byggnader och verksamheter med militär stridande personal får man också acceptera effekten, i form av en risk för urholkat skydd för civila verksamheter och personer.

⁶⁵ Se beskrivning i SOU 1998:123, s. 71 f.

⁶⁶ Ibid, s. 124.

⁶⁷ Ds 2024:6, s. 197 f.

⁶⁸ SOU 1998:123, s. 74 f.

4.4 Skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305)

Även skyddsvakter som var civila och bevakade civila objekt ansågs av Folkrättskommittén 1984 utgöra tillfälliga kombattanter i krig.⁶⁹ Utredningen utgick även i deras fall från att detta främst skulle behövas i ett mobiliseringsskede där personalen skulle skydda sina skyddsobjekt tills de kunde avlösas av personal från Försvarmakten. Om personalen krigsplacerats vid skyddsobjektet skulle de dock fortsätta sin verksamhet där.⁷⁰ Kategorin ingår även idag i kombattantgruppen i 3 § 2 TFF.

Kombattantutredningen konstaterar att Sverige dels har skyddsvakter som utses av Länsstyrelsen, dels skyddsvakter som utses av Försvarmakten, vilket gäller även idag.⁷¹ Bevakningspersonal är i allmänhet anställda hos privata säkerhetsföretag, vars tjänster för bevakning och skydd upphandlas av statliga myndigheter. Kombattantutredningens slutsats är att skyddsvakter inte ska ha stridande uppgifter i händelse av krig och att de därför inte bör ges status som kombattanter, om de inte är militära skyddsvakter som bevakar militära objekt. Trots detta ligger de alltså fortfarande kvar som kombattanter i TFF.

IHR ger kombattantstatus till bevakningspersonal endast om de krav vi refererat till tidigare uppfylls, dvs. de står under befäl av en person som är ansvarig för sina underordnade.⁷² Det finns få prejudikat och begränsad doktrin rörande betydelsen av ”under befäl av”, men mycket talar för att det avser en befälskedja av militär typ.⁷³ Tolkningen finner stöd i TP I:s krav på att stater ska notifiera varandra om inkorporeeringen av paramilitära eller polisiära styrkor i sina militära styrkor.⁷⁴ Befälskedjan i en polisiär myndighet, vars handlingar är attribuerbara till svenska staten, förefaller inte vara tillräcklig för att poliser ska tillerkännas en kombattantstatus. Kravet på en militär befälskedja finns också implicit uttryckt i kravet på att ”sådana väpnade styrkor skall vara underkastade ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att folkrättens regler, tillämpliga i väpnade konflikter, iakttages.”⁷⁵ Även om civil bevakningspersonal skulle anses leva upp till att ha en militär befälsstruktur, är det otydligt hur formaliserad en sådan struktur måste vara och om det räcker att den endast existerar i praktiken.

Utifrån dessa överväganden kommer statusen för civil bevakningspersonal som tjänstgör i Försvarmakten att bli starkt beroende av vilken organisatorisk länk som finns mellan det privata säkerhetsföretaget å ena sidan och Försvarmakten å andra sidan. Om t.ex. kontrakten mellan ett företag och Försvarmakten reglerar att anställda i företaget

⁶⁹ SOU 1984:56, s. 128.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Dessa kallas ofta, civila respektive militära skyddsvakter, vilket vi använder även här för att hålla isär dem i analysen.

⁷² Art. 43 (1) TP I.

⁷³ Se t.ex. ICRC Interpretive Guidance, s. 22 som anger att “all armed actors showing a sufficient degree of *military* organization and belonging to a party to the conflict must be regarded as part of the armed forces of that party.” Kursivering tillagd.

⁷⁴ Art. 43 (3) TP I.

⁷⁵ Art. 43 (1) andra meningen TP I.

är en del av befälskedjan i Försvarsmakten i händelse av en internationell väpnad konflikt, skulle det utgöra ett tungt vägande argument för att betrakta den personalen som kombattanter.

Är det inte reglerat så, kommer civil bevakningspersonal dock att bli betraktade som civila. Deras skydd och förlust av det skyddet kommer att bero på hur de agerar. Det är bara om, när och under den tid de direkt deltar i stridigheterna som de kommer att förlora sitt skydd.⁷⁶ Bevakningspersonal, särskilt de som bevakar militära objekt kommer ofta ligga nära gränsen för att bli direkt deltagande och därmed förlora sitt skydd mot direkta attacker. Det förefaller logiskt att de tre konstituerande elementen av en skadetröskel, direkt kausalitet och nexus till krigföringen för att betrakta någon som direkt deltagande,⁷⁷ är uppfyllda när civila bevakar militära objekt mot fiendens attacker under en väpnad konflikt, till skillnad mot när de bevakar ett objekt mot viss typ av kriminalitet under fredstid.⁷⁸ Även om civil bevakningspersonal skulle exkluderas från försvar av militära objekt mot fiendens attacker, skulle deras närhet till dem tydligt öka risken för dem att bli skadade vid lagliga attacker mot de militära målen. Detta väcker frågor rörande proportionalitet⁷⁹ och försiktighetsåtgärder vid anfall⁸⁰ för de attackerande styrkorna, men också rörande kravet på försiktighetsåtgärder som IHR ställer på försvararen, i vårt exempel på Sverige.⁸¹

4.5 Gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

Gränsövervakning i händelse av krig är en gemensam uppgift för personal från polisen, tullen och Försvarsmakten. Lagen som reglerar verksamheten är en av fullmaktslagarna och behov av uppdatering har påpekats under en längre tid.

Även här kan konstateras att utredningarna som kom 1998 och 2002 har en annan syn än den tidigare Folkrättskommittén 1984. Båda de senare utredningarna menar att gränsövervakningsuppgiften kan utföras utan kombattantstatus. Trots detta ingår personalen vid Tullverket fortfarande i kombattantbegreppet enligt TFF, med hänvisning till sina uppgifter enligt den nu aktuella lagen. Även här har alltså utredningen från 1984 fortfarande fått genomslag med en reglering som förutsätter en tillfällig kombattantstatus även för Tullverkets personal som deltar i gränsövervakningen i krig. Övrig personal vid Tullverket är dock civil personal.

Som tidigare konstaterats blir det avgörande för statusen på poliser och Tullverkets personal som utför gränsövervakning under krig, om

⁷⁶ Detta eftersom de då blir civila som direkt deltar.

⁷⁷ Se ICRC Interpretive Guidance ovan not 60.

⁷⁸ Ibid, s. 38.

⁷⁹ Art. 51 (5)(b) TP I.

⁸⁰ Art. 57 TP I.

⁸¹ Cf Art. 58 TP I.

de gör det under ett ansvarigt befäl som är ansvarig för sina underordnades agerande, dvs. inom en militär befälskedja. Det krävs också att Sverige notifierar motparten om att de har inkorporerats i de väpnade styrkorna.⁸² Det avgörande är därmed hur de utför gränsbevakningsuppgiften (finns ett ansvarigt befäl) snarare än vilken typ av gränsbevakningsuppgift som de utför. Om de inte står under ett ansvarigt befäl (dvs. de betraktas inte som kombattanter, utan som civila enligt IHR), kommer dock uppgiften att bli relevant för att avgöra om de förlorar sitt skydd mot direkt attack eller inte. Om de t.ex. ska förhindra gränsövergångar från fiendestyrkor så finns det grund för att anta att de förlorar sitt skydd p.g.a. direkt deltagande i stridigheterna. Dessutom kommer närheten mellan civil gränsövervakningspersonal och deras militära motsvarigheter och militära objekt att göra att de utsätts för samma risker som vi identifierat i förhållande till civil bevakningspersonal enligt skyddslagen (2010:305).

Den nu aktuella lagen ingick i utredningsuppdraget om polisens beredskap som slutredovisats våren 2025. Förslaget där är att den här lagen ändras, men att en tydlig samverkan rörande gränsövervakningen fortsatt inbegriper samtliga myndigheter. Utredningen menar också att de civila myndigheternas personal vid arbete under den här lagen ska vara civila, medan Försvarsmaktens personal kvarstår med sin kombattantstatus.⁸³

4.6 *Kustbevakningens personal*

Kustbevakningen har uppgifter som inkluderar ordning och säkerhet till sjöss, skydd av den marina miljön och miljöräddningstjänst på havet kopplat till t.ex. oljeutsläpp.⁸⁴ Kustbevakningen har också sedan länge en särskild uppgift inom ramen för totalförsvaret, som regleras särskilt i en förordning från 1980-talet. Enligt förordningen (1982:312) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten ska delar av myndigheten flytta över i Försvarsmakten. Detta sker enligt föreskrift och överenskommelse genom att myndigheterna i förväg utser den personal och den utrustning som ska ianspråkta av Försvarsmakten.⁸⁵ När förordningen träder i kraft efter regeringsbeslut eller beredskapslarm, ska personal och utrustning från Kustbevakningen ställas till Försvarsmaktens förfogande. Personalen ingår i Försvarsmaktens krigsorganisation och blir militär personal, dvs kombattanter enligt TFF. Detta är tydligt i linje med bestämmelserna i IHR, och enligt vårt synsätt utgör det här en lämpligare och tydligare reglering än övriga kategorier vi behandlat ovan. Förordningen är en av de s.k. fullmaktslagarna och

⁸² Art. 43 (3) TP I.

⁸³ SOU 2025:57, s. 40 f.

⁸⁴ Förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

⁸⁵ FFS 2019:1 Försvarsmaktens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten, § 11; Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen avseende utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten Perioden 2023–2025, FM2022-26552:1, KBV2022-3009, stycke 3.1.

detaljerna rörande tillämpningen regleras särskilt i ett avtal mellan myndigheterna. När förordningen implementeras ska också Kustbevakningspersonal som flyttar över i Försvarmakten bära särskilda tjänstetecken på sina uniformer och deras fartyg örlogsflaggor (4 §). Den personal i Kustbevakningen som inte omfattas av förordningen kommer att fortsätta utgöra civil personal.

5 Slutsats

Svenska regler som hanterar statusfrågor för personal inom totalförsvaret och tolkningen av IHR i svensk rätt väcker som vi visat flera frågor och utmaningar för utvecklingen av ett modernt totalförsvaret. Regelverken bygger till stor del fortfarande på tolkningar av IHR som gjordes under 1980-talet och dels har rättsutvecklingen inom IHR gått framåt på många områden, dels ser dagens krigföring och dagens totalförsvaret annorlunda ut än det gjorde på 1980-talet. Krisberedskapen har påverkat och försämrat kunskapen i IHR inom svenska myndigheter samtidigt som den, av logiska skäl, givit en närmare samverkan mellan militärt och civilt som blir problematisk i en kontext där arbetet bedrivs under väpnad konflikt.

Vår bedömning är att det som krävs nu är en genomgripande utredning av IHR i en svensk modern totalförsvarskontext, inte minst vad gäller hur olika befattningsgruppers status bestäms enligt reglerna i internationell humanitär rätt. Uppgiften måste också inbegripa förslag till lagändringar inom området och bedrivs i nära samverkan med militära och civila myndigheter, organisationer och företag. Det är avgörande för att Sverige ska leva upp till sina folkrättsliga åtaganden, men också för att svensk rätt ska ge stöd till utvecklingen av ett starkt totalförsvaret med förutsättningar till gott skydd för den civila personalen.