ÖREBRO UNIVERSITET

J U R I D I C U M

I krigens skymningsland
- Vem gör vad när det är osäkert vem motståndaren faktiskt är?

Victor Hellner

HT 2019

JU101A Examensarbete inom Juristprogrammet, 30 högskolepoäng

Examinator: Docent Erika Lunell
Handledare: Adj. prof. Carl Svernlöv

R.E.D.

Förord

Den här uppsatsen har jag planerat under flera år. Redan när jag skulle skriva min kandidatuppsats under vårterminen 2018 visste jag vad mitt examensarbete skulle handla om. Grunden till idén väcktes när jag under min tid som anställd inom Försvarsmakten följde Rysslands annektering av Krim 2014 och jag började läsa om begrepp som gråzonsproblematik, hybridkrigföring och icke-linjär krigföring. Då besatt jag inte särskilt mycket kunskap och kände mig mest förvirrad bland all ny terminologi. Jag hade inte i min vildaste fantasi kunnat föreställa mig att jag sex år senare skulle skriva ett examensarbete för juristprogrammet om just den här problematiken, som dessutom lämnas in på dagen sex år efter den milt sagt dubiösa folkomröstningen på Krim gällande införlivning i den ryska federationen.

Med det här examensarbetet sätter jag punkt för nio terminers juridiska studier vid Örebro universitet, redo att ta mig an det som väntar efter examen.

Jag vill rikta ett särskilt tack till min handledare Carl Svernlöv[1] som tagit sig an mig och min uppsatsidé och hjälpt mig förvandla den till ett färdigt arbete. Jag vill även rikta ett tack till Catarina Bartholdson, som inte bara handledde min kandidatuppsats utan också alltid funnits tillgänglig som ett mycket tacksamt bollplank under mina studier efter kandidatuppsatsen, så även under författandet av denna uppsats.

Jag vill också rikta tack till instagramprofilen ”Taktisk” som hjälpt mig i det förvånansvärt svåra sökandet efter källor och för att ha gett mig den kickstart jag behövde för att komma igång med det här arbetet.

Tack även till universitetslektor Adam Croon för mycket värdefulla metodologiska kommentarer och synpunkter i uppsatsskrivandets slutskeende.

Ytterligare ett särskilt tack till min vän Sandra Kalin. Utan dig hade jag aldrig tagit mig igenom programmet.

Örebro, mars 2020.

Victor Hellner

[1] Carl Svernlöv är advokat och delägare på Baker & McKenzie i Stockholm samt adjungerad professor i associationsrätt vid Uppsala universitet, han är dessutom reservofficer och major i Flygvapnet.

Sammanfattning

När Ryssland annekterade Krim år 2014 genom att sända in uniformerade soldater utan nations- eller förbandsbeteckningar väcktes många frågor. Syftet med de omärkta soldaterna var att förvirra omvärlden och få det att verka som att det inte var Ryssland som ockuperade Krim. Ur ett svenskt perspektiv väcktes bl.a. frågan hur ett likartat scenario skulle hanteras om det skedde i Sverige, främst gällande om de omärkta soldaterna skulle betraktas som soldater som begår krigshandlingar och därmed vara Försvarsmaktens uppgift eller om de skulle betraktas som brottslingar eller terrorister och därmed vara polisens uppgift.

I uppsatsen har därför utretts under vilka förutsättningar, och med vilka lagstöd, Försvarsmakten kan ingripa om en liknande händelse sker i Sverige. Med avstamp i ett konstruerat scenario har en rättsdogmatisk utredning genomförts där främst den gällande rätten i Sverige behandlats, men också den folkrätt som varit nödvändig för att kunna utreda den svenska rätten.

Huvudregeln inom folkrätten är att våld mellan stater är förbjudet; en stat som utsätts för ett väpnat angrepp har rätt att använda det våld som krävs för att avvärja angreppet. Denna folkrättsliga självförsvarsrätt har den svenska regeringsformen tätt kopplats ihop med genom att den ger regeringen möjlighet att, i enlighet med internationell rätt, sätta in den svenska försvarsmakten för att avvärja ett väpnat angrepp. Ett väpnat angrepp avser främst ett angrepp av viss intensitet från en annan stat, men kan också avse allvarliga och omfattande terroristangrepp. Regeringsformen möjliggör vidare för regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att, med våld om så krävs, förhindra kränkningar av svenskt territorium, en möjlighet som resulterat i IKFN-förordningen.

Även om Försvarsmakten i regel endast kan använda våld för att förhindra kränkningar av svenskt territorium eller avvärja väpnade angrepp från stater eller terroristorganisationer, finns det också en möjlighet för Försvarsmakten att ingripa med våld mot terrorbrottslighet på begäran från polisen. Det förutsätter dock att terroristangreppet visserligen är allvarligt men inte så allvarligt att det kan betraktas som ett väpnat angrepp, i det fallet har Försvarsmakten egna uppgifter.

Den rättsdogmatiska utredning som genomförts inom ramen för uppsatsen har visat att det finns mycket begränsade möjligheter för Försvarsmakten att ingripa i scenariot med stöd av IKFN-förordningen. Det troligaste är däremot att scenariot skulle utgöra ett terroristangrepp av sådant allvar och sådan omfattning att det kan betraktas som ett väpnat angrepp och därmed möjliggöra ett militärt ingripande. Skulle scenariot inte vara så pass allvarligt att det kan betraktas som ett väpnat angrepp kan Försvarsmakten endast ingripa på begäran från polisen. Utredningen har också visat på förekomsten av otydligheter och frågetecken i den gällande rätten.

Med tanke på resultatet samt de många frågetecken och otydligheter som finns i den svenska rätten har de regleringar som finns idag bedömts vara otillräckliga. De regleringar som finns i Sverige är i många fall föråldrade och behöver bättre anpassas till dagens konflikter och säkerhetspolitiska miljö. Det fordras också att frågan utreds mer omfattande än vad som varit möjligt inom ramen för denna uppsats.

Innehåll

Förord ..... **I**

Sammanfattning ..... **II**

Förkortningslista ..... **V**

1 Inledning **1**

1.1 Bakgrund och ämnespresentation 1

1.2 Uppsatsens scenario 4

1.3 Syfte 6

1.4 Metod 7

1.5 Material 8

1.5.1 Material i kapitel 3–6 9

1.5.2 Material i kapitel 2 10

1.6 Kort om metod och material i avsnitt 1.1 11

1.7 Disposition och avgränsningar 12

2 Folkrättsliga utgångspunkter beträffande våld mellan stater **13**

2.1 Inledande punkter 13

2.2 Våldsförbudet enligt FN-stadgan 13

2.3 Rätten till självförsvar 14

2.4 Väpnat angrepp 16

2.4.1 Begreppet aggression i förhållande till väpnat angrepp 17

2.5 Folkrättslig definition av krig och väpnade konflikter 18

2.5.1 Inomstatlig väpnad konflikt 18

2.5.2 Mellanstatlig väpnad konflikt 20

2.5.3 Diskussion beträffande mellanstatliga väpnade konflikter 24

2.6 Kombattanter 26

3 Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara **28**

3.1 Bestämmelser om rikets försvar 28

3.1.1 Insättandet av Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp 29

3.1.2 Bemyndigandet till Försvarsmakten att bevaka svenskt territorium 30

3.2 Insättandet av svenska väpnade styrkor i andra fall 32

3.3 Krigsförklaring 33

3.4 Höjd beredskap 34

3.5 Regeringsformen och militära insatser vid terroristattentat 35

4 Försvarsmakten **38**
4.1 IKFN-förordningen och tillträdesförordningen 38
4.1.1 Lagligt tillträde och ingripanden mot utländska statsfartyg och statsluftfartyg 39
4.1.2 Lagligt tillträde och ingripanden mot utländsk militär personal och fordon 40
4.1.3 Fientlig avsikt 40
4.1.4 Angående tillämpningen av IKFN-förordningen 41
4.2 Generellt om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter 42
4.3 Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning 42
4.3.1 Historiska aspekter beträffande Försvarsmaktens stöd till polisen 42
4.3.2 Polisen, dess uppgifter och dess resurser 44
4.3.3 Terrorism i svensk straffrätt 45
4.3.4 Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning 47
4.4 Militära insatser vid allvarliga och omfattande terroristangrepp 49
5 Försvarsmaktens ingripande i scenariot **50**
5.1 Kan Försvarsmakten ingripa med stöd av IKFN-förordningen? 50
5.2 Är scenariot att betrakta som ett terroristangrepp? 51
5.3 Är scenariot att betrakta som ett väpnat angrepp? 52
5.4 Kan Försvarsmakten ingripa om polisen begär stöd enligt LFPT? 53
5.5 Hade Sverige varit i krig? 53
5.6 Om scenariot utspelat sig annorlunda? 54
6 Avslutande ord **55**
7 Källförteckning **56**

Förkortningslista

A	United Nations General Assembly/Förenta nationernas generalförsamling.
BrB	Brottsbalk (1962:700).
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottsbalken.
Ds.	Departementsserien.
EU	Europeiska unionen.
FFS	Försvarets författningssamling.
FFS 2013:3	Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2013:3) om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna.
FHS	Försvarshögskolan.
FN	Förenta nationerna.
FN-stadgan	Förenta Nationernas stadga och Stadga för den Internationella Domstolen, New York 26 juni 1945.
FTH	Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.
Genèvekonventionerna	Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter, Genève 12 augusti 1949, (SÖ 1953:14—17).
ICC	International Criminal Court/Internationella brottmålsdomstolen.
ICJ	International Court of Justice/Internationella domstolen i Haag.
ICJ-stadgan	Stadga för den Internationella Domstolen, New York 26 juni 1945.
ICRC	International Committee of the Red Cross/Internationella Rödakorskommittén.
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda/Internationella Rwandatribunalen.
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia/Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien.
IKFN-förordningen	Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.
ILA	International Law Association.
Instruktionsförordningen	Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet.
LFPT	Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
LTH	Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.
Nato	North Atlantic Treaty Organization.
NI	Nationella insatsstyrkan.
NJA	Nytt juridiskt arkiv I. Rättsfall från HD.
Noa	Polismyndighetens Nationella operativa avdelning.
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.
Prop.	Proposition.
RES	Resolution.
RIF	Rådet för rättsliga och inrikes frågor (Europeiska unionen).
RF	Regeringsformen (1974:152).
S	United Nations Security Council/Förenta nationernas säkerhetsråd.
SOU	Statens offentliga utredningar.
Stödförordningen	Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.
SvJT	Svensk Juristtidning.
Säpo	Säkerhetspolisen.
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser.
TillF	Tillträdesförordning (1992:118).
Tilläggsprotokoll I	Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14—17), Genève 8 juni 1977, SÖ 1979:22.
Tilläggsprotokoll II	Tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14—17), Genève 8 juni 1977, SÖ 1979:23.
UN	United Nations.
(UN)HRC	United Nations Human Rights Council/Förenta nationernas råd för mänskliga rättigheter.
UNTS	United Nations Treaty Series.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och ämnespresentation

Under början av 2000-talet avvecklades stora delar av det svenska försvaret i tron om att det säkerhetspolitiska läget hade utvecklats så pass positivt att ett väpnat angrepp mot Sverige betraktades som osannolikt.[2] Den sista stora förbandsnedläggningen i Sverige skedde genom försvarsbesluten 2004.[3] Då uttalades att Ryssland satsade på ekonomisk tillväxt och prioriterade samarbete med kringliggande stater.[4] Bara fyra år senare inträffade kriget i Georgien, en tydlig indikation på att Ryssland var berett att genom väpnat våld påverka andra staters självbestämmande.[5] När Ryssland annekterade Krim 2014 cementerades bilden ytterligare och många frågor väcktes. Inte bara var det ytterligare en bekräftelse på Rysslands allt mer aggressiva framtoning på den internationella arenan, det visade också att en konflikt idag kan utspela sig på helt andra sätt än tidigare.[6]

Mitt intresse för frågan har funnits sedan jag följde den ryska annekteringen av Krim via Twitter. Det slog mig tidigt att det inte finns någon självklar lösning på en sådan situation här i Sverige. Därför vill jag i den här uppsatsen bena ut åtminstone delar av de rättsliga frågor, med fokus på svensk rätt, som finns kring den här problematiken och jag vill, inom ramen för den uppgift jag fått, bidra med det jag kan då det här är en fråga som bör utredas grundligt.

För den här uppsatsen har därför konstruerats ett scenario, vilket följer i avsnitt 1.2, som ska utredas och för att scenariot i sig inte ska verka taget ur luften följer nedan en beskrivning av hur det gick till när Ryssland annekterade Krim från Ukraina i början på 2014.

Efter omfattande och blodiga oroligheter i Ukrainas huvudstad Kiev under slutet av 2013 och början på 2014, på grund av att dåvarande presidenten i sista stund vägrat skriva under ett samarbetsavtal med EU och i stället velat närma sig Ryssland, flydde presidenten Ukraina i slutet av februari med hjälp av den ryska säkerhetstjänsten och tog sig till Ryssland.[7] Ukrainas

---

[2] Ds. 2019:8, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, [cit. Ds. 2019:8], s. 22.

[3] Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*, [cit. Prop. 2004/05:5]; Regeringens proposition 2004/05:43, *Försvarsmaktens grundorganisation*.

[4] Prop. 2004/05:5, s. 18 f.; Ds. 2019:8, s. 22.

[5] Ds. 2019:8, s. 23.

[6] Regeringens proposition 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, [cit. Prop. 2014/15:109], s. 28 ff.; Ds. 2017:66, s. 19 f.; Ds. 2019:8, s. 23.

[7] Bebler, Anton, *Freezing a Conflict: The Russian-Ukrainian Struggle over Crimea*, Israel Journal of Foreign Affairs, 8:3, 2014, s. 63-73, [cit. Bebler], s. 65; Marxsen, Christian, *The Crimean Crisis – An International Law Perspective*, Heidelberg Journal of International Law, vol. 74, 2014, s. 367-391, [cit. Marxsen], s. 368 f.; Gillich, Ines, *Illegally Evading Attribution? Russia´s Use of Unmarked Troops in Crimea and International Humanitarian Law*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 48, 2015, s. 1191-1223, [cit. Gillich], s. 1195; Kniivilä, Kalle, *Krim tillhör oss – Imperiets återkomst*, Bokförlaget Atlas AB, Stockholm, 2015, [cit. Kniivilä], s. 16 f.; Laurén, Anna-Lena & Lodenius, Peter, *Ukraina – Gränslandet*, Atlantis, Stockholm, 2015, [cit. Laurén & Lodenius], s. 91 f.; Galeotti, Mark, *Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's 'new way of war'?*, Small Wars & Insurgencies, 27:2, 2016, s. 282-301, [cit. Galeotti], s. 284; McDermott, Roger N., *Brothers Disunited: Russia's Use of Military Power in Ukraine*, Black, J.L. & Johns, Michael (red.), The Return of the Cold War: Ukraine, the West and Russia, Routledge, London, 2016, s. 77-108, [cit. McDermott], s. 83; Sotiriou, A. Stylianos, *The irreversibility of history: the case of the Ukrainian crisis (2013–2015)*, Southeast European and Black Sea Studies, 16:1, 2016, s. 51-70, [cit. Sotiriou], s. 58.

parlament avsatte presidenten och en interimsregering tog plats fram till det nyval som beslutades hållas i mars.[8] Ryssland vägrade erkänna interimsregeringen och förklarade den illegitim.[9] Kort därefter utbröt oroligheter på Krim med demonstrationer i Sevastopol och rena sammandrabbningar mellan pro-ryska och pro-ukrainska demonstranter framför Krims parlament i Simferopol.[10] Samtidigt mobiliserades ryska trupper och flera ryska specialförband sattes i beredskap.[11]

Natten till den 27 februari 2014, dagen efter sammandrabbningarna i Simferopol, stormades både parlamentet och regeringsbyggnaden i Simferopol av beväpnade rysktalande män i omärkta gröna uniformer som hissade ryska flaggor över byggnaderna.[12] Dessa beväpnade män i omärkta gröna uniformer har i efterhand kommit att kallas *små gröna män* av västländerna men kallades av Ryssland för *polite people* eller *artigt folk* (på ryska: вежливые люди eller *vezhlivye lyudi)*.[13] Bara några timmar senare samlades Krims parlament i den ockuperade byggnaden, avskedade Krims premiärminister och regering och utlyste en folkomröstning för ökat självstyre som skulle hållas i slutet på maj.[14] Ny regeringschef för Krim blev i stället partiledaren för ett litet ryssvänligt parti vid namn Rysk enhet.[15]

Den 28 februari stormade och övertog fler rysktalande beväpnade män i omärkta gröna uniformer hamnar och flygplatser på Krim, inklusive flygplatsen i Simferopol, de omringade ukrainska militärbaser för att hindra ett militärt ingripande, TV- och radiostationer övertogs, internet och telefon saboterades och Krim skars effektivt av från resten av Ukraina.[16] Samtidigt genomförde Ryssland en omfattande militärövning i närheten av Ukrainas norra gräns.[17]

Den 1 mars, dagen efter att Krim mer eller mindre isolerats från resten av Ukraina, begärde Krims nya regeringschef, i ett brev till den ryska presidenten, militärt stöd från Ryssland för att upprätthålla ordning och bevara freden på ön. Stödet godkändes av det ryska parlamentet redan samma kväll, vilket innebar att presidenten fick det ryska parlamentets tillåtelse att sätta

---

[8] Bílková, Veronika, *The Use of Force by the Russian Federation in Crimea*, Heidelberg Journal of International Law, vol. 75, 2015, s. 27–50, [cit. Bílková], s. 41; Marxsen, s. 369; Gillich, s. 1195; Kniivilä, s. 263; Sotiriou, s. 58.
[9] Bílková, s. 41; Gillich, s. 1195.
[10] Kniivilä, s. 17 ff. och s. 263; Galeotti, s. 284; Dessa demonstrationer av den pro-ryska falangen kan ha organiserats av ryska agenter i syfte att provocera fram oroligheter (Laurén & Lodenius, s. 113; Galeotti, s. 284).
[11] Galeotti, s. 284.
[12] Bílková, s. 34; Gillich, s. 1195; Kniivilä, s. 20 f.; Galeotti, s. 284; McDermott, s. 84.
[13] Bebler, s. 67; Bílková, s. 34 f.; Laurén & Lodenius, s. 66; Galeotti, s. 284; McDermott, s. 86.
[14] Bebler, s. 67; Kniivilä, s. 22; Laurén & Lodenius, s. 111; Galeotti, s. 284; McDermott, s. 84; Tilläggas ska att det är svårt att veta vad exakt som hände i parlamentsbyggnaden den morgonen eftersom samtliga kommunikationer in och ut ur byggnaden saboterats av de beväpnade männen, ledamöternas mobiltelefoner beslagtogs och inga journalister släpptes in. Det är inte heller säkert att tillräckligt många ledamöter var på plats för att parlamentet ens skulle vara beslutsfört (Kniivilä, s. 22).
[15] Kniivilä, s. 15; Laurén & Lodénius, s. 111; Galeotti, s. 284; Partiet hade i föregående val på Krim fått endast 4 % av rösterna (Laurén & Lodénius, s. 113).
[16] Bebler, s. 65 f.; Gillich, s. 1195; Kniivilä, s. 15 och s. 263; Laurén & Lodenius, s. 65; McDermott, s. 85.
[17] Kniivilä, s. 16 och s. 263; McDermott, s. 85; Övningen medförde att den ukrainska interimistiska regeringen i Kiev hade svårt att fokusera på den kaotiska situationen på Krim eftersom den ryska övningen även innebar att rysk militär rörde sig väldigt nära Ukrainas gränser, något som utgjorde ett konkret militärt hot (Kniivilä, s. 16).

in rysk militär i hela Ukraina. Truppförflyttningarna inleddes kort därefter.[18]

Folkomröstningen om ökat självstyre för Krim som skulle hållas i slutet på maj flyttades hastigt till, och genomfördes, den 16 mars och avsåg en införlivning i den ryska federationen.[19] Vid valet fanns inga utländska officiella valobservatörer närvarande, i stället bevakades valet bl.a. av beväpnade män i omärkta gröna uniformer.[20] Valdeltagandet rapporterades av lokala myndigheter på Krim vara högt (81,3 %[21]) och hela 96,7 % röstade för att införlivas i ryska federationen.[22] Det lokala styret på Krim utropade dagen efter valet Republiken Krim som självständig och begärde samtidigt att få upptas i den ryska federationen, fördraget skrevs på redan inom ett dygn.[23] Krim upptogs fullständigt i den ryska federationen den 21 mars 2014, dvs. strax över tre veckor efter att det lokala parlamentet stormats av de beväpnade männen.[24]

Från början nekade Ryssland bestämt till att de beväpnade männen i omärkta gröna uniformer, de *små gröna männen*, skulle vara ryska soldater eller att Ryssland över huvud taget skulle vara inblandade i händelserna på Krim.[25] I stället hävdades att de små gröna männen var pro-ryska lokala självförsvarsstyrkor.[26] Även när de soldater som utan tvivel var ryska skeppades över till Krim, efter begäran från den nya regeringschefen på Krim i början på mars, förnekades att de små gröna männen var ryska.[27]

Många var redan från början övertygade om att det var ryska soldater, men det ihärdiga nekandet sådde ett korn av osäkerhet som fick världen att tvivla.[28] Trots det ryska nekandet och tvivlet som uppstod därav fanns det en del tecken som visade att det faktiskt var ryska förband på Krim. Bland annat transporterades de små gröna männen med ryska militärfordon, de använde rysk materiel, ryska vapen och rysk utrustning.[29] En del av de små gröna männen försade sig

---

[18] Bebler, s. 68; Marxsen, s. 369; Bílková, s. 40; Gillich, s. 1196; Kniivilä, s. 16, s. 25 och s. 263; McDermott, s. 85; Beslutet motiverades med att rysk militär skulle skydda etniska ryssar och de ryska militära baser som redan fanns på Krim (Gillich, s. 1207).
[19] Bebler, s. 67; Gillich, s. 1197; Kniivilä, s. 36 och s. 264; Laurén & Lodenius, s. 66; Galeotti, s. 284; McDermott, s. 85; Sotiriou, s. 58.
[20] Bebler, s. 67; Kniivilä, s. 64; Laurén & Lodenius, s. 112; Galeotti, s. 284; Sotiriou, s. 58.
[21] Bebler, s. 67; Kniivilä, s. 65 (uppger dock 83 %); Russia Today, *Crimea declares independence, seeks UN recognition*, 2014-03-17; *Författarens kommentar:* Jag vill vara extremt tydlig med att Russia Today (RT) är ett statsägt ryskt mediebolag och att all information från den källan ska behandlas med försiktighet. Hänvisningen finns enbart med för att exemplifiera hur uppgifter om valdeltagandet spreds med hjälp av rysk media. Det finns all anledning att ifrågasätta de här siffrorna, något både Bebler och Kniivilä också är tydliga med. Gällande RT och dess status som ryskt statligt propagandaorgan, se Säkerhetspolisens Årsbok för 2015, s. 63.
[22] Bebler, s. 67; Gillich, s. 1197; Kniivilä, s. 36, s. 65 och s. 264; Galeotti, s. 284; Sotiriou, s. 58; Även själva resultatet har ifrågasatts och är troligtvis inte korrekt (Bebler, s. 67; Kniivilä, s. 44; Laurén & Lodenius, s. 112).
[23] Bebler, s. 68; Gillich, s. 1197; Kniivilä, s. 37 och s. 264; Laurén & Lodenius, s. 112; Galeotti, s. 284.
[24] McDermott, s. 85.
[25] Bílková, s. 34; Kniivilä, s. 16; Gillich, s. 1196; Laurén & Lodenius, s. 112; Den ryska försvarsministern uttalade sig bl.a. genom att kalla påståendena om rysk inblandning för ”nonsens” och hävdade att han inte hade någon som helst aning om hur det kom sig att ”självförsvarsstyrkorna” använde modern rysk militär materiel och ryska militärfordon med ryska militära nummerplåtar (Gillich, s. 1196 f.).
[26] Gillich, s. 1196; Laurén & Lodénius, s. 112.
[27] Kniivilä, s. 25; Gillich, s. 1196; Det ihärdiga nekandet syftade till att skapa förvirring och få omvärlden att tro att det handlade om interna oroligheter i Ukraina, inte en rysk invasion (Kniivilä, s. 16 och s. 21 f.).
[28] Kniivilä, s. 16; Laurén & Lodenius, s. 65; Galeotti, s. 284.
[29] Marxsen, s. 369 f.; Gillich, s. 1195 f. och s. 1204; Galeotti, s. 284.

dessutom till journalister och erkände att de var från Ryssland.[30] I efterhand har det konstaterats att det inte enbart var vanliga soldater, utan ryska specialförband som delvis utgick från den ryska flottbasen i Sevastopol.[31] Ett formellt erkännande från Ryssland om att det faktiskt var ryska soldater kom ca en månad efter att annekteringen var helt klar.[32]

> ”Om du känner din fiende och känner dig själv, behöver du inte frukta resultatet av hundra slag. Om du känner dig själv men inte fienden, för varje vunnen seger kommer du också att lida en förlust. Om du känner varken fienden eller dig själv, besegras du i varje slag” [33] – Sun Zi

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har blivit, och blir, allt sämre. Under de senaste åren har utvecklingen gått åt fel håll och har i många fall förändrats snabbare än väntat.[34] Idag anses att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas och det svenska försvaret föreslås rustas upp för att bättre svara mot de hot som finns.[35] I anslutning till Rysslands agerande på Krim väcktes diskussion om det som kallas för *gråzonsproblematik*. Begreppet avser den gråzon som kan uppstå när en motståndare utför operationer i gränslandet mellan krig och fred. Det är med andra ord inte direkt uppenbart huruvida de operationer som genomförs faktiskt är krigshandlingar eller inte, t ex. genom att nyttja kriminella element eller genom påverkanskampanjer.[36] I nära anslutning till *gråzonsproblematiken* finns det som kallas *hybridkrigföring* eller *icke-linjär krigföring*, ett tydligt exempel på det är just Rysslands agerande på Krim.[37]

1.2 Uppsatsens scenario

Det är svårt att över huvud taget förutse hur ett scenario skulle kunna utspela sig i Sverige. Scenariot skulle kunna inledas med allt från mer subversiv verksamhet i form av desinformationskampanjer i syfte att påverka den allmänna opinionen eller uppvigling för att skapa konflikter i problemområden, till ren sabotageverksamhet mot t ex. järnvägsnätet eller elnätsförsörjning, till mord av höga officerare och tjänstemän som en hittills okänd gren av en större terroristorganisation tar på sig ansvaret för. Det slutliga syftet skulle t ex. kunna vara att helt eller delvis ta kontroll över svenskt territorium eller utöva påtryckningar mot statsledningen, dvs. regering och riksdag, för att förhindra eller styra beslutsfattandet.

För den här uppsatsens skull har jag dock utgått från händelserna på Krim och konstruerat ett scenario som är snarlikt. Själva upptakten till scenariot grundar sig till stor del på ett typfall skrivet av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som utspelar sig under ca nio månader.[38] För

---

[30] Kniivilä, s. 15 f.; Gillich, s. 1204.
[31] Bebler, s. 66; Kniivilä, s. 21; Laurén & Lodenius, s. 111; Gillich, s. 1203 f.; Galeotti, s. 284; McDermott, s. 84.
[32] Bílková, s. 34; Kniivilä, s. 68; Laurén & Lodenius, s. 66; Gillich, s. 1197.
[33] Pettersson, Bengt, Ooi, Kee Beng & Friman, Henrik, *Sun Zis Krigskonst*, Santérus Förlag, Stockholm, 2010, s. 64.
[34] Prop. 2014/15:109, s. 1; Ds. 2019:8, s. 21 f.
[35] Ds. 2017:66, *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, [cit. Ds. 2017:66], s. 61; Ds. 2019:8, s. 104 och s. 163 ff.
[36] Ds. 2017:66, s. 65 ff.
[37] Prop. 2014/15:109, s. 42; *Författarens kommentar:* Jag har av utrymmesskäl valt att inte förklara begreppen närmare. I stället rekommenderas t ex. Käihkö, Ilmari, *All krigföring är av hybrid natur*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2016/4, s. 623–641; Galeotti; Wither, James K., *Making sense of Hybrid Warfare*, Connections: The Quarterly Journal, Vol. 15 No. 2, 2016, s. 73–87; Kragh, Martin & Åsberg, Sebastian, *Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case*, Journal of Strategic Studies, 40:6, 2017, s. 773–816.
[38] Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik – Kompletttering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, FOI Memo 6338, 2018, s. 4 ff.

den rättsdogmatiska utredningen är det avsnittets avslutande stycke som är av störst relevans då det beskriver det omedelbara och konkreta scenario som är föremål för utredning.

Under det första halvåret utsätts Sverige och de nordisk-baltiska grannländerna för en rad svårförklarliga olyckor samt mindre angrepp och sabotage. Dessa sker bl.a. i form av cyberangrepp och rent fysiska angrepp mot lokala försörjningssystem och företag, vilket leder till en onormalt hög arbetsbelastning på samhällsviktiga funktioner som polis och räddningstjänst. Samtidigt förekommer stora mängder falsk information i sociala- och alternativa medier rörande bl.a. säkerheten i Sverige, migration och integration, omvärldshändelser och dylikt, något som negativt påverkar allmänhetens förtroende för politiker och myndigheter. Den falska informationen misstänks ha sitt ursprung från främmande makt, landet X-land, men det har inte gått att säkerställa.

Händelserna sliter på Sverige eftersom befolkningen upplever att de är otryggare än någonsin, vilket bl.a. leder till brist på livsmedel och läkemedel på grund av bunkring. Den grova brottsligheten ökar och efter flera bombdåd runt om i Sverige cirkulerar falska pressmeddelanden som ser ut att komma från bl.a. Säkerhetspolisen (Säpo) där islamistiska terrorister pekas ut som ansvariga. Dessa sprids snabbt via sociala medier och förstärker den misstänksamhet mot invandrargrupper och de motsättningar som redan börjat få ordentligt fäste. Bombdåden har bl.a. utförts mot en fotbollsmatch på Nya Ullevi i Göteborg, Stockholms tunnelbana, Gotlandsfärjorna och LKAB:s gruva i Kiruna, alla har resulterat i flera döda. I ett mycket uppmärksammat dåd på Luleå-Kallax flygplats, som delas med Norrbottens flygflottilj F 21, lyckades en självmordsbombare ta sig in på flygfältet och döda både militär och civil personal.

Efter ca sex månader utsätts Sverige för mycket aggressiva diplomatiska utspel från X-land och det förekommer även indirekta hot om militärt våld. X-lands militära verksamhet i närområdet intensifieras och kränkningarna mot svenskt luftrum och territorialvatten ökar. Samtidigt rapporteras om oroligheter i grannlandet E-land där polisen har svårt att hantera konflikter som blossat upp mellan olika etniska grupper och förekomsten av någon form av beväpnad milis som ännu inte identifierats. Den parlamentariska situationen i Sverige, med en svag minoritetsregering och mycket oenighet i riksdagen, medför att den regering och riksdag har mycket svårt att enas om hur den allt mer hotfulla situationen ska hanteras och den politiska splittringen späds på av X-land som på olika sätt stödjer partier långt ut på både vänster- och högerkanten, t ex. genom ekonomiska bidrag och hjälp att sprida propaganda. X-lands desinformationskampanjer lyckas också plantera en konspirationsteori om att den senaste tidens händelser är resultatet av ökad invandring och en politisk konspiration. Samtidigt ökar förekomsten av fartygsrelaterade incidenter såsom svårförklarliga olyckor och konstaterade sabotage. Många rederier vägrar därför gå in i svenska hamnar, vilket påverkar tillförseln av t ex. läkemedel och livsmedel. Dessutom utsätts många beslutsfattare, t ex. myndighetspersoner och högt uppsatta personer inom näringslivet, för påtryckningar och hot från oidentifierade grupper.

Nio månader in i händelserna är rädslan och oroligheten bland invånarna i Sverige mycket utbredd och många har lämnat sina hem i de större städerna för att ta sig ut på landsbygden eller lämna landet. Ryktesspridningen och spridningen av desinformation från X-land har fortsatt öka, bl.a. har ett rykte om att regeringen undanhåller livsmedel från befolkningen fått mycket

omfattande spridning vilket lett till upplopp och plundring i många städer. Det förekommer också vaga nyhetsrapporter och obekräftad information i sociala medier om stridigheter i E-land. Rädslan hos befolkningen ökar ytterligare och de svenska makthavarna får allt svårare att hantera situationen. Det diskuteras om man bör besluta om höjd beredskap[39] men X-land kommer med mycket skarpa hot om att ett sådant beslut skulle få konsekvenser då det bara skulle öka spänningarna i närområdet. Sverige erbjuds dock humanitär hjälp i form av hjälpsändningar av bl.a. livsmedel och läkemedel som kan levereras med hjälp av fartyg och flyg.

Kort efter att Sverige mottagit hoten från X-land utbryter kravaller i Stockholm. I tumultet intas Riksdagshuset och Rosenbad av beväpnade människor[40] i omärkta uniformer som tar kontroll över byggnaderna och tar de personer som befinner sig där som gisslan. De har utrustning och beväpning som används av X-land och de uppträder på ett sätt som tyder på militär utbildning. Dock beter de sig mycket artigt och korrekt, presenterar sig på svenska och påstår att de är där för att se till att Sverige inte beslutar om höjd beredskap samt att den svenska statsledningen beslutar om att ta emot hjälpen från X-land. Identiska grupper dyker också upp vid flera hamnar, t ex. Slite hamn på Gotland, Göteborgs hamn och hamnområdena i Stockholm, samt på större flygplatser som Arlanda och Landvetter som de snabbt tar kontroll över. Grupperna nekar bestämt till att de är från X-land och X-land förnekar all inblandning.

Notera: Även om det ovan framgår att det är X-land som står bakom desinformationskampanjerna är det inget som skulle gå att säkerställa förrän i efterhand. När upptakten utspelar sig riktas alla misstankar mot X-land, men det går inte att bekräfta ursprunget.

1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen är att utreda, och så långt det går fastställa, om Försvarsmakten, enligt gällande svensk rätt, kan ingripa i det scenario som presenterats ovan och under vilka förutsättningar (*de lege lata*). Det innebär att flera frågor kopplade till scenariot behöver utredas och besvaras, t ex.: I vilka situationer, och med vilka lagstöd, kan Försvarsmakten ingripa med våld? Skulle Sverige vara utsatt för ett väpnat angrepp? Hur ska de omärkta ”soldaterna” betraktas, som soldater eller brottslingar? Skulle Sverige befinna sig i krig?

Vidare ska bedömas huruvida den gällande rätten är tillräcklig för att hantera situationer lika scenariot. Skulle den bedömas vara otillräcklig ska också ges förslag på hur den kan förändras för att på ett mer ändamålsenligt sätt möjliggöra ett effektivt försvar av Sverige (*de lege ferenda*).

---

[39] Begreppet *höjd beredskap* förklaras i avsnitt 3.4.

[40] *Författarens kommentar:* Jag har medvetet valt att inte kalla mina antagonister för *små gröna män* av det enkla skälet att jag tror att det är riskabelt att mentalt låsa sig vid att de som genomför en sådan här aktion måste vara män. Sett till vilka oerhört kompetenta kvinnor det finns i militära styrkor runt om i världen vore det ologiskt att förutsätta att det måste vara män som genomför aktionen. Dock ska ändå poängteras att den internationellt gångbara benämningen är just *små gröna män*.

1.4 Metod

Rättsvetenskapen innehåller en rad discipliner och inriktningar som i sin tur tillämpar olika arbetsmetoder och intar olika perspektiv. Till exempel tillämpar den rättssociologiska disciplinen sociologiska arbetsmetoder och perspektiv, den rättshistoriska tillämpar historiska, etc. Rättsvetenskapen som sådan innehåller dock, i första hand, s.k. *särskilda juridiska discipliner*. Hit hör bl.a. statsrätt, förvaltningsrätt, straffrätt, och andra mer specialiserade rättsområden. Den gemensamma nämnaren för samtliga discipliner är att de, vid sidan av sina egna perspektiv, huvudsakligen innehåller rättsdogmatiska inslag.[41] Målet med rättsdogmatiken är i första hand att ur ett givet material, *rättskällorna*, utvinna vad som kan beskrivas som den vid tidpunkten för utredandet *gällande rätten*.[42] En rättsdogmatisk framställning kan betraktas som en prognos av hur en domstol skulle döma om frågan var föremål för prövning och sker därför alltid ur ett *de lege lata*-perspektiv.[43] Då syftet med uppsatsen i huvudsak är att beskriva och fastställa den gällande rätten i fråga om vilka möjligheter Försvarsmakten har att ingripa i det givna scenariot och därtill hörande frågor används den *rättsdogmatiska metoden*.

Vad den rättsdogmatiska metoden innebär mer konkret och vad en rättsvetenskapsman kan göra inom ramen för rättsdogmatiken råder det dock delade meningar om. Sandgren menar att den rättsdogmatiska metoden som sådan endast inbegriper att fastställa den gällande rätten genom systematisering och beskrivning av densamma.[44] Rättsdogmatiken ska vara fri från personliga värderingar och endast pröva de argument som presenteras i rättskällorna. Två skilda rättsvetenskapare som behandlar samma problem ska därmed kunna komma fram till samma slutsats oberoende av varandra.[45]

Eftersom den rättsdogmatiska metoden enligt Sandgren endast innebär att *fastställa* den gällande rätten måste den som vill *analysera* eller *kritisera* den gällande rätten och ge förslag på förbättringar använda ytterligare metoder. Hit hör bl.a. den *rättsanalytiska* och *rättspolitiska* metoden. Bägge metoderna syftar till att *analysera* den gällande rätten men ur olika perspektiv, den rättsanalytiska analysen ska ske ur ett *de lege lata*-perspektiv och den rättspolitiska ur ett *de lege ferenda*-perspektiv.[46] Rimligtvis torde det innebära att Sandgrens rättsanalytiska och rättspolitiska metoder, till skillnad från den rättsdogmatiska, kan innehålla element färgade av personliga värderingar.

Till skillnad från Sandgren menar Peczenik, Jareborg m.fl. att den rättsdogmatiska framställningen mer eller mindre alltid är präglad av personliga värderingar och uppfattningar och att

---

[41] Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, SvJT 2004, s. 105–145, [cit. Olsen], s. 110; Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT 2005, s. 249–272, [cit. Peczenik], s. 249.
[42] Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004, s. 1–10, [cit. Jareborg], s. 4; Olsen, s. 112; Sandgren Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, 3 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2015, [cit. Sandgren], s. 43; Ramberg, Christina, under medverkan av Besher, Alexander, Carlson, Laura, Croon, Adam, Granmar, Claes, Kleist, David, Leviner, Pernilla & Norée, Annika, *Rättskällor – en introduktion i kritiskt tänkande*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2018, [cit. Ramberg m.fl.], s. 15 f.
[43] Olsen, s. 111 ff.; Ramberg m.fl., s. 15.
[44] Sandgren, s. 43.
[45] Sandgren, s. 45.
[46] Sandgren, s. 46 ff.

det gäller all vetenskap.[47] Uppfattningen att rättsdogmatiken skulle vara fri från värderingar och strikt objektiv blir därmed närmast att betrakta som en dröm eller ett ouppnåeligt ideal.[48] Enligt Peczenik använder rättsdogmatiken sig i hög grad av analys och beskriver rättsregler på olika områden samt utvecklar normativa ståndpunkter som i sin tur kan kritisera eller rättfärdiga den gällande rätten.[49] Eftersom den rättsdogmatiska framställningen alltid grundar sig på analys och värderingar torde det därmed inte finnas någon mening att bryta ut ytterligare metoder ur den rättsdogmatiska, det är också den ståndpunkten den här uppsatsen baseras på.

Ett rättsdogmatiskt mål är att framställa rätten och rättsordningen som ett koherent och enhetligt system fritt från motsägelser.[50] Hit hör också föreställningen om *den gällande rätten*. Begreppet myntades av den historiska skolan och avser en beskrivning av hur rätten ser ut vid tidpunkten för utredningen efter att de argument som kan tänkas påverka utgången har filtrerats genom, och förankrats i, rättskällorna för att utröna vilka argument som är juridiskt gångbara.[51] Med utgångspunkten att rätten är evigt föränderlig och aldrig statisk torde *den gällande rätten* mer konkret kunna betraktas som en ögonblicksbild av rätten som den ser ut *här och nu*. Om rätten betraktas som en tidslinje och den gällande rätten som en punkt på den linjen torde allt som befinner sig före den gällande rätten betraktas som *rättshistoria* och allt som befinner sig efter den gällande rätten betraktas som *rättspolitik*.

I uppsatsen har den gällande rätten, med hjälp av den rättsdogmatiska metod som beskrivs av Peczenik m.fl., beskrivits utifrån rättskällorna och sedan kritiskt granskats och analyserats, både vad gäller folkrätt och svensk rätt. De analytiska inslagen i uppsatsen är inte koncentrerade till endast de avslutande kapitlen utan förekommer löpande genom hela uppsatsen, både i huvudtexten och i fotnoter markerade med *Författarens kommentar*. I slutet av uppsatsen har ett *de lege ferenda*-perspektiv intagits då förslag getts på hur den gällande rätten kan förbättras och förändras för att bättre svara mot hur konflikter ser ut idag.

1.5 Material

Oavsett hur man väljer att betrakta rättsdogmatiken som sådan är utgångspunkten för en rättsdogmatisk framställning, och därmed också varje uttalande om gällande rätt, en analys av *rättskällorna*.[52] De källor som traditionellt sett i Sverige betraktas som rättskällor är lag, förarbeten, praxis och juridisk doktrin.[53] Vad som gör att en källa kan betraktas som en rättskälla

---

[47] Schultz, Mårten, *Värden, värderingar och juridik*, JT 1999–00 Nr 4, s. 986–1001, [cit. Schultz], s. 1000 f.; Jareborg, s. 9; Peczenik, s. 250; Svensson, Eva-Maria, *De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion*, Juridisk Publikation, Jubileumsnummer 2014, s. 211–226, [cit. Svensson], s. 213 f.

[48] Schultz, s. 1001; Peczenik, s. 250; Svensson vill till och med införa ett nytt begrepp, utöver de lege lata och de lege ferenda, att beskriva rätten, *de lege interpretata* (rätten som den har uttolkats/uttolkas), för att tydliggöra att rätten i praktiken alltid är subjektiva tolkningar snarare än objektiva sanningar (Svensson, s. 214).

[49] Peczenik, s. 250.

[50] Olsen, s. 112; Peczenik, s. 249 och s. 259 ff.

[51] Croon, Adam, *Jura Novit Curia-principen och sökandet efter en rättssäker rättstillämpning – ett rättshistoriskt perspektiv*, Juridisk Publikation, 2/2010, s. 273–281, [cit. Croon], s. 278.

[52] Jareborg, s. 8; Olsen, s. 118; Peczenik, s. 251 f.; Croon, s. 278; Sandgren, s. 43.

[53] Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: En lärobok i allmän rättslära*, 5 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996, [cit. Strömholm], s. 29; Jareborg, s. 8; Munck, Johan, *Rättskällor förr och nu*, Juridisk Publikation, Jubileumsnummer 2014, s. 199–208, [cit. Munck], s. 199; Sandgren, s. 43.

och gör den *auktoritativ* kan besvaras med hjälp av den engelska rättsfilosofen H.L.A. Harts *erkänningsregel*.[54] Frågan som ska ställas, och därmed också besvaras med hjälp av regeln, är om yrkesverksamma jurister och rättsvetenskapsmän tillämpar, dvs. erkänner, källan i fråga som en rättskälla. Kan det konstateras att så är fallet kan källan betraktas som en rättskälla. Vad som ska betraktas som en rättskälla blir därmed en empirisk fråga.[55] Samtliga fyra tidigare nämnda rättskällor kan med stöd av Harts erkänningsregel betraktas som auktoritativa.[56]

Vid författandet av denna uppsats har genomgående strävats efter att nyttja källor producerade av kvinnor såväl som av män.

1.5.1 Material i kapitel 3–6

Vad gäller kapitel 3–6 i uppsatsen, som behandlar svensk rätt, förekommer hänvisningar till relevanta lagrum löpande genom hela texten. De utgörs av bindande rättsregler i form av regeringsformen (1974:152) (RF), lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

Det är i huvudsak två lagar som, utöver RF, getts stort utrymme i uppsatsen: lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (LFPT) och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). När dessa behandlats har både förarbeten[57] i form av propositioner, statliga utredningar (SOU) och skrivelser ur Departementsserien (Ds.) samt doktrin[58] spelat en stor roll för att förtydliga och förklara lagtexten.

När det gäller förordningar har förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) getts störst utrymme. Avsaknaden av förarbeten och doktrin som behandlar förordningen har kompenserats genom att den i vissa fall förtydligats med hjälp dels av föreskrifter ur Försvarets författningssamling (FFS) dels av Försvarsmaktens Handbok IKFN[59]. Handboken är utfärdad inom ramen för Försvarsmaktens allmänna befogenheter och innehåller de tillämpningsregler militära chefer har att följa vid ingripanden med stöd av IKFN-förordningen.[60]

Vad gäller övriga lagar och förordningar har förarbeten i form av propositioner, SOU:er och skrivelser ur Ds. samt doktrin spelat en stor roll för att förtydliga och förklara. I mer eller mindre total avsaknad av relevanta rättsfall har rättsfall inte använts i nämnvärd utsträckning när det

---

[54] Dahlman, Christian, *Begreppet rättskälla*, Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), Juridiska grundbegrepp: en vänbok till David Reidhav, Studentlitteratur AB, Lund, 2019, s. 55–74, [cit. Dahlman 2019], s. 61; Se även Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, 3 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 100 ff.
[55] Dahlman 2019, s. 62 f.
[56] Dahlman, Christian, *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, Studentlitteratur AB, Lund, 2007, s. 21 f.
[57] För mer information om förarbeten som rättskälla se Strömholm, s. 358 ff.; Munck, s. 201 f.
[58] För mer information om den juridiska doktrinen som rättskälla se Strömholm, s. 509 ff.; Munck, s. 207 f.
[59] Försvarsmakten, *Handbok IKFN – Hävdande av vårt lands suveränitet och territoriella integritet 2016*, Försvarsmakten, 2016, [cit. Handbok IKFN 2016].
[60] Bring, Ove & Körlof-Askholt, Anna, *Folkrätt i krig, kris och fredsoperationer*, 4 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2010, [cit. Bring & Körlof-Askholt], s. 53.

gäller uppsatsens huvudtema.[61] Icke-juridiskt material förekommer sparsamt i syfte att förklara och illustrera men har inte påverkat den rättsdogmatiska utredningen.

1.5.2 Material i kapitel 2

Folkrätten, som behandlas i andra kapitlet, har en annorlunda rättskällelära än den svenska rätten. Främst tar det sig uttryck i att det inte finns någon total enighet om vilka de folkrättsliga källorna är.[62] Efter att Internationella domstolen i Haag (ICJ) bildades och genom FN-stadgan[63] art. 92 blev Förenta Nationernas (FN) främsta rättskipande organ går det dock att hämta god vägledning i Stadgan för den Internationella domstolen (ICJ-stadgan) art. 38.[64] Artikeln behandlar egentligen endast de rättsregler domstolen ska döma efter och inte rättskällorna som sådana.[65] Däremot har dessa rättsregler kommit att betraktas som de folkrättsliga rättskällorna. De är: traktater, sedvanerätt, allmänna grundsatser samt rättspraxis och doktrin.

De primära källorna inom folkrätten utgörs av traktater och sedvanerätt. *Traktater* är internationella överenskommelser som kan vara antingen mellan två stater (bilaterala) eller flera stater (multilaterala). Traktater kan också kallas för bl.a. konventioner, protokoll och tilläggsprotokoll, men samlingsnamnet är traktater och de är endast bindande för de stater som ingått överenskommelsen.[66] Hit hör t ex. Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll.[67]

Sedvanerätten är ett uttryck för en internationell praxis och sedvana som, utan att ha skrivits ner i en internationell överenskommelse, huvudsakligen har samma bindande effekt för alla stater som om den var nedskriven i ett traktat de var del av.[68] Även om sedvanerätten i huvudsak är bindande kan den avtalas bort i traktat. Men det förekommer också indispositiv sedvanerätt, s.k. *jus cogens*, som är så pass fundamental i den internationella ordningen att den inte går att avtala bort.[69] Eftersom sedvanerätten gäller alla stater, oavsett om de är anslutna till ett traktat med samma innebörd som sedvanerätten eller inte, innebär det att vissa jus cogens- regler är nedskrivna i traktater. Ett tydligt exempel är våldsförbudet i FN-stadgan art. 2(4).

---

[61] För mer information om praxis som rättskälla se Strömholm, s. 375 ff. och s. 498 ff.; Munck, s. 204 ff.
[62] Bring, Ove, Mahmoudi, Said & Wrange, Pål, *Sverige och folkrätten*, 5 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, [cit. Bring, Mahmoudi & Wrange], s. 27.
[63] Förenta Nationernas stadga och Stadga för den Internationella Domstolen, New York 26 juni 1945, 1 UNTS XVI.
[64] ICJ-stadgan är enligt FN-stadgan art. 92 en integrerad del av FN-stadgan.
[65] Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 27.
[66] SOU 2010:72, *Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning*, [cit. SOU 2010:72], s. 83 f.; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 28.
[67] Genèvekonventionen angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:14, [cit. 1:a Genèvekonventionen]; Genèvekonventionen angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:15; Genèvekonventionen angående krigsfångars behandling, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:16; Genèvekonventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:17; Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14—17), Genève 8 juni 1977, SÖ 1979:22, [cit. Tilläggsprotokoll I]; Tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14—17), Genève 8 juni 1977, SÖ 1979:23, [cit. Tilläggsprotokoll II].
[68] Linderfalk, Ulf, *Folkrättens källor*, Linderfalk, Ulf (red.), Folkrätten i ett nötskal, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2012, s. 25–37, s. 28 ff.
[69] SOU 2010:72, s. 83; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 30.

De *allmänna rättsgrundsatserna* kompletterar de primära folkrättsliga rättskällorna och utgörs av sådana rättsprinciper som finns i enskilda staters interna rättsordningar. Hit hör t ex. den inom avtalsrätten grundläggande *pacta sunt servanda* som inom folkrätten är viktig när det handlar om staters bundenhet till traktater.[70]

Rättspraxis och doktrin är inom folkrätten subsidiära rättskällor och ska endast betraktas som hjälpmedel för att fastställa gällande rätt. Källorna kan alltså inte på egen hand ge upphov till bindande normer.[71] Hit hör t ex. praxis från instanser som ICJ och krigsförbrytartribunalerna samt uttalanden från bl.a. International Law Association (ILA) och övrig litteratur.

Inom folkrätten finns också s.k. *soft-law*, dvs. normer som inte är bindande men som kanske borde bli det. Hit hör bl.a. icke-bindande resolutioner från FN:s generalförsamling eller FN:s råd för mänskliga rättigheter. Resolutioner från Säkerhetsrådet är dock alltid bindande.[72] Inom den humanitära rätten får även Internationella Rödakorskommittén (ICRC) stor betydelse då de enligt Genèvekonventionerna har ett särskilt uppdrag i händelse av väpnad konflikt (se bl.a. Genèvekonventionernas gemensamma art. 9).

Grunden för den folkrättsliga framställningen i uppsatsen är primärrättsliga källor i form av traktater, främst Genèvekonventionerna och FN-stadgan. När de primärrättsliga källorna inte räckt för att komma fram till ett konkret svar på vad t ex. ett begrepp innebär har andra källor, t ex. ICRC:s kommentarer till Genèvekonventionerna, samt rättspraxis, från bl.a. ICJ och krigsförbrytartribunalerna, och doktrin använts för att förtydliga och förklara. Det har även hänvisats till svenska statliga utredningar som behandlat relevanta delar av folkrätten.

1.6 Kort om metod och material i avsnitt 1.1

Vad gäller framställningen om Rysslands annektering av Krim ovan handlar det inte om rättsdogmatik utan om ren faktasammanställning varför den använda metoden snarare kan betraktas som kvalitativ.[73] Materialet utgörs till stor del av artiklar om konflikten skrivna av forskare både inom de statsvetenskapliga disciplinerna och inom juridik. Undantagen är Kniivilä samt Laurén & Lodenius som är journalister och vars verk jag hänvisat till är reportageböcker.

Källorna har avgränsats till sådana som är skrivna på språk författaren behärskar, dvs. svenska och engelska, vilket innebär att källor skrivna på andra språk därmed inte har beaktats.

Jag vill påpeka att eftersom framställningen inte är rättsdogmatisk i sin natur utan mer lutar åt en statsvetenskaplig sammanställning så är det inte den vetenskapliga disciplin jag som juridiskt skolad främst behärskar. Det finns därför skäl att nämna att det eventuellt skulle gå att anlägga ett annat perspektiv på händelsen än den jag gett uttryck för här. Jag har dock valt det perspektiv som jag, efter att ha sammanställt källorna, uppfattar som det allmänt vedertagna. Men sanningen ligger i betraktarens ögon och det överlåter jag därmed till läsaren att avgöra.

---

[70] SOU 2010:72, s. 82; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 31.
[71] SOU 2010:72, s. 82; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 28 och s. 32; se även ICJ-stadgan art. 38(1)(d).
[72] Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 32 f.
[73] Då det avsnittet endast utgör en mindre del av uppsatsens innehåll och inte har någon direkt bäring på den rättsdogmatiska framställningen kommer den kvalitativa metoden inte beskrivas ytterligare.

1.7 Disposition och avgränsningar

Uppsatsen är indelad i sex kapitel som i en logisk följd och i normhierarkisk ordning behandlar relevanta rättsområden. Folkrätten behandlas först, därefter svensk konstitutionell rätt, därefter relevanta svenska lagar och förordningar och sist följer en diskussion där syftet uppnås.

Första kapitlet innehåller inledning och bakgrund med en beskrivning av den ryska annekteringen av Krim, syfte, metod, material, disposition och avgränsningar samt det scenario som är föremål för utredning.

Andra kapitlet behandlar de folkrättsliga utgångspunkter som måste klargöras innan det går att redogöra för den svenska rätten. Anledningen till det är att de relevanta regleringarna i RF grundar sig i den internationella rätten och uttryckligen hänvisar dit. Framställningen har därmed avgränsats till att behandla de för uppsatsen centrala bitarna som rör våld mellan stater och de relevanta bestämmelser som måste behandlas för att kunna behandla relevanta bestämmelser i RF. Hit hör rätten till självförsvar, hur krig och väpnade konflikter definieras och hur de inleds samt vad begreppet *kombattant* innebär. Det innebär att fokus främst ligger kring FN-stadgans art. 2(4) och 51 samt Genèvekonventionernas gemensamma artiklar 2–3, i viss mån behandlas även Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I och II. Andra bestämmelser har behandlats i den mån det varit nödvändigt för framställningen.

Tredje kapitlet redogör för de av RF:s bestämmelser om krig och krigsfara som bedömts som mest relevanta i förhållande till syftet. Framställningen har därmed avgränsats till att enbart behandla 15 kap. 13–14 och 16 §§, vilket innebär bestämmelserna om rikets försvar, krigsförklaring och insättandet av svenska väpnade styrkor i andra fall än självförsvar och för hävdande av Sveriges territoriella integritet. Andra konstitutionella regleringar, t ex. regleringar om vilka som i händelse av krig kan träda i riksdagens och regeringens ställe behandlas därför inte. I anslutning till redogörelsen för 14 §, dvs. om krigsförklaring, ges också en presentation av vad höjd beredskap innebär.

Fjärde kapitlet behandlar Försvarsmakten och vilka lagstöd, bortsett från RF, som kan aktualisera ett militärt ingripande i det givna scenariot. Därför redogörs för IKFN-förordningen och vad den innebär i fredstid, möjligheten för Försvarsmakten att hjälpa andra myndigheter i allmänhet och polisen vid terrorismbekämpning i synnerhet samt under vilka omständigheter självständiga militära insatser kan komma ifråga vid allvarliga och omfattande terroristattentat. I anslutning till redogörelsen för Försvarsmaktens möjligheter att ge stöd till polisen vid terrorismbekämpning behandlas polisen och dess uppgifter, vad som utgör terroristbrott i svensk straffrätt avgränsat till terroristbrottslagen, samt i orienterade syfte en kort historisk redogörelse kring Försvarsmaktens stöd till polisen med fokus på Ådalshändelserna 1931.

Femte kapitlet behandlar om Försvarsmakten kan ingripa i scenariot och under vilka förutsättningar, hur angriparna ska betraktas rättsligt samt om Sverige hade varit i krig. Det behandlas också hur Försvarsmaktens möjligheter att ingripa hade förändrats om vissa omständigheter i scenariot sett annorlunda ut.

Sjätte kapitlet innehåller avslutande ord och kommentarer kring den gällande rättens ändamålsenlighet och möjliga förbättringar för att bättre svara mot de säkerhetspolitiska utmaningar som finns idag.

2 Folkrättsliga utgångspunkter beträffande våld mellan stater

Nedan följer ett avsnitt som behandlar ämnet våld mellan stater ur ett folkrättsligt perspektiv, vilket är tvunget dels eftersom RF 15 kap. 13 och 15 §§ uttryckligen hänvisar till internationell rätt, dels eftersom svensk rätt saknar definitioner av centrala begrepp som *väpnat angrepp* och *krig*. Det går att skriva betydligt mer utförliga redogörelser för folkrätten och dess innebörd men de har här förenklats för att underlätta för läsaren. Framställningen nedan ska därmed inte på något sätt ses som uttömmande.

2.1 Inledande punkter

De folkrättsliga regleringar som finns gällande krig och väpnade konflikter är delade i två delar. Den första delen (*jus ad bello*) behandlar rätten att tillgripa våld och omfattar t ex. rätten till självförsvar. Den andra delen (*jus in bello*), som utgörs av den internationella humanitära rätten, behandlar hur våldet får gå till när ett krig eller en väpnad konflikt faktiskt föreligger och är bindande för samtliga parter i en konflikt.[74] Framställningen nedan tar avstamp i regleringarna jus ad bello, dvs. FN-stadgans artiklar om våld och under vilka omständigheter våld får tillgripas. Därefter följer regler jus in bello, i det här fallet har fokus lagts på Genèvekonventionerna och dess definitioner av krig och väpnade konflikter vilket har betydelse för konventionernas tillämplighet. Själva huvudinnehållet i Genèvekonventionerna, t ex. skydd för krigsfångar, är för den här uppsatsen inte relevant och kommer därmed inte behandlas.

Samlingsbegreppet *krigets lagar* omfattar tre regelkomplex: den internationella humanitära rätten, ockupationsrätten och neutralitetsrätten.[75] Fokus i det här avsnittet ligger på den humanitära rätten och det är också den som begreppet *krigets lagar* hädanefter kommer syfta på.

2.2 Våldsförbudet enligt FN-stadgan

Historiskt sett har krig och våld mellan stater varit en nästintill naturlig del i de internationella relationerna eftersom rätten att inleda krig setts som en mer eller mindre självklar del av staternas suveränitet. Det har använts för att lösa tvister, utöka landområden eller hävda intressen i stort. Krig och internationellt våld har helt enkelt inte varit förbjudet. [76]

Arbetet med att begränsa möjligheterna att starta krig började i sekelskiftet mellan 18- och 1900-talen, men resulterade inte några bestämmelser som fick någon praktisk betydelse.[77] Under tiden efter Första världskriget återupptogs arbetet med att begränsa möjligheterna att starta krig och det första traktatet där de anslutna staterna förband sig att inte se krig som ett sätt att förverkliga sin nationella politik tog form.[78] Det hindrade dock inte ytterligare ett världskrig

---

[74] Akande, Dapo, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, Wilmshurst, Elizabeth (red.), International Law and the Classification of Conflicts, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 32-79, [cit. Akande], s. 40; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 259; Henriksen, Anders, *International Law*, 2 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2019, [cit. Henriksen], s. 279 f.

[75] Bring & Körlof-Askholt, s. 29; SOU 2010:72, *Bilaga 7 Svensk manual i humanitär rätt m.m.*, [cit. SOU 2010:72, *Bilaga 7*], p. 104.3, s. 29; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 258.

[76] Lindholm, Rolf H., *Internationell våldsanvändning – Har FN-stadgans förbud mot våld upphävts?*, SvJT 2001, s. 489–504, [cit. Lindholm], s. 490; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 172.

[77] Lindholm, s. 490.

[78] Henriksen, s. 255; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 172.

från att ske, men när FN bildades efter Andra världskriget förbjöds internationellt våld och hot om sådant våld i dess stadga. Detta allmänna våldsförbud gäller än idag och är en av grundpelarna i dagens internationella ordning.[79]

> ”Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.”[80]

Notera att stadgan explicit förbjuder *våld*, begreppet *krig* är medvetet utelämnat. Anledningen till det är att krig traditionellt sett har avsett *förklarat krig* och förklarade krig har inte förekommit sedan Andra världskriget.[81] Det i artikeln avsedda våldet ska vara av militär natur för att omfattas, vilket därmed innebär att rent ekonomiska eller politiska åtgärder inte omfattas, våldet ska också ha nått upp till en viss nivå innan våldsförbudet aktualiseras.[82] Med det inte sagt att det behöver vara fråga om en regelrätt militär invasion för att våldet ska omfattas av våldsförbudet, däremot omfattas t ex. inte mindre skottväxlingar vid gränsområden.[83] Förutom uppenbara stridigheter är minering av annan stats hamnar och indirekt våld i form av stöd till terrorist-, rebell- eller gerillagrupper vars verksamhet riktar sig mot en annan stat exempel på vad som kan anses vara våldshandlingar.[84]

2.3 Rätten till självförsvar

Likt många andra förbud kommer även våldsförbudet i FN-stadgan med undantag. Det första är rätten till självförsvar (art. 51) och det andra är våld som auktoriserats av FN:s säkerhetsråd (art. 42).[85] Våld som auktoriserats enligt Säkerhetsrådet bedöms för den här uppsatsen inte vara relevant och kommer därför inte behandlas nedan.

> ”Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.”[86]

---

[79] Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 172; Henriksen, s. 255.

[80] FN-stadgan art. 2(4), svensk översättning hämtad från SOU 2010:22, *Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser*, [cit. SOU 2010:22], s. 106; Notera här att stadgan förbjuder våld *mellan* stater, inte *inom* stater. Inbördeskrig och våldshandlingar inom staters egna territorier omfattas därmed inte av våldsförbudet (Linderfalk, Ulf, *Internationellt våld*, Linderfalk, Ulf [red.], Folkrätten i ett nötskal, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2012, s. 201–213, [cit. Linderfalk, *Internationellt våld*], s. 204 f.).

[81] Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 203.

[82] International Law Association, Committee on the Use of Force, *Final Report on Aggression and the Use of Force*, Sydney Conference, 2018, [cit. ILA 2018], s. 4; Lindholm, s. 491; Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 203 f.; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 176; Henriksen, s. 256.

[83] Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 176.

[84] Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 204; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 176; Just de två exemplen togs upp i det s.k. Nicaraguafallet (Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua [The Republic of Nicaragua v. The United States of America]: Judgement of 27 June 1986, ICJ Reports 1986 s. 14, [cit. ICJ, Nicaraguafallet], p. 228, p. 292.3-4 och p. 292.6).

[85] Det förekommer viss diskussion om huruvida *humanitär intervention*, dvs. militär intervention för att skydda civilbefolkning oavsett nationalitet, också ska ses som ett undantag även om det rent formellt inte är ett undantag som finns i FN-stadgan. Natos bombningar av Serbien i slutet på 90-talet motiverades bl.a. med att man hävdade humanitär intervention. Det förekommer dock ingen enighet i frågan och undantaget får därför ses som osäkert, majoriteten tycks dessutom motsätta sig humanitär intervention som ett undantag (Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 182 f.; Henriksen, s. 274 ff.); Det bör också nämnas att ett av Rysslands argument för att gå in med militära resurser på Krim 2014 var just humanitär intervention (Bílková, s. 45 ff.; Henriksen, s. 274).

[86] FN-stadgan art. 51, svensk översättning hämtad från SOU 2010:22, s. 118.

Omnämnandet av självförsvarsrätten som en *naturlig rätt* tyder på att den anses som en internationell sedvanerättslig och väl etablerad princip.[87] Rätten till självförsvar förutsätter att den stat, eller allians, som vill försvara sig har utsatts för ett *väpnat angrepp.*[88] Den uppkommer vid det väpnade angreppet och upphör i samma stund Säkerhetsrådet har vidtagit tillräckliga åtgärder för att hantera konflikten. Eftersom självförsvarsrätten blir aktuell *vid* ett väpnat angrepp råder det bred enighet om att s.k. *preventivt* eller *förebyggande självförsvar*, dvs. våldshandlingar för att undanröja ett *potentiellt* angrepp, inte är tillåtet.[89] Med det inte sagt att en invasionsstyrka måste ha korsat gränsen för att rätten till självförsvar ska vara aktuell. Däremot bör angreppet ha påbörjats i någon form, t ex. genom att landstigningsfartyg har kastat loss och befinner sig på internationellt vatten i riktning mot staten som vill försvara sig.[90] Förbudet mot det preventiva eller förebyggande självförsvaret ska dock inte förväxlas med möjligheten till det s.k. *föregripande självförsvaret*, dvs. våldshandlingar i självförsvar när ett angrepp är omedelbart förestående (på engelska benämnt *imminent*). Viss oenighet finns men sammantaget tycks det anses tillåtet.[91]

En viktig del av självförsvaret är proportionalitets- och behovsprinciperna. De innebär dels att våldet som brukas i självförsvar ska vara behövligt, dels att våldet måste vara proportionerligt i förhållande till angreppet. *Behovsprincipen* innebär att alla andra möjligheter att lösa konflikten ska vara uttömda eller bedömas som otjänliga för att våld ska få tillgripas.[92] *Proportionalitetsprincipen* innebär att det våld som tillgrips ska stå i rimlig proportion till det hot som ska avvärjas, t ex. kan ett angrepp på ett begränsat geografiskt område inte motivera en fullskalig motinvasion och annektering.[93] Det är också viktigt att det våld som tillgrips syftar till att

---

[87] Bring, Ove, *En rätt till väpnat självförsvar mot internationell terrorism?*, JT 2001–02 Nr 2, s. 241–251, [cit. Bring], s. 244; Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., Karnov Group Sweden AB, Stockholm, 2018, [cit. Eka m.fl.], s. 713.

[88] Hur begreppet *väpnat angrepp* kan definieras behandlas i avsnitt 2.4 nedan.

[89] Bring, s. 245; Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 207 f.; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 180; Henriksen, s. 269.

[90] *Författarens kommentar:* Exemplet är taget från Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 180, men det finns i min mening skäl att betrakta just det exemplet med viss försiktighet. Främst på grund av att skillnaden mellan en faktisk förestående invasion som betraktas som ett påbörjat angrepp och en maktdemonstration är hårfin. Innan landstigningsfartygen i det här exemplet har tagit sig in på territorialvattnet tillhörande staten som ska invaderas finns det fortfarande en möjlighet för dem att bryta av och vända. Var gränsen ska gå för *omedelbart förestående* är givetvis svårt att säga, men rimligtvis torde det vara så att det krävs mer än vad Bring, Mahmoudi & Wrange hävdar. Det torde åligga det försvarande landet att endast tillgripa våld om man har väldigt goda grunder för det i ett sådant läge. Kopplat till det här finns det i min mening också skäl att ställa frågan hur självförsvar i en *putativ* situation skulle bedömas och betraktas internationellt.

[91] Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Doc. A/59/565, 2 Dec 2004, p. 188; SOU 2010:72, *Bilaga 7*, p. 103.1, s. 28; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 180; Henriksen, s. 269; Möjligheten till det föregripande självförsvaret ska dock tolkas mycket snävt och är enbart möjligt i exceptionella fall (Henriksen, s. 269).

[92] Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 211; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 178; Henriksen, s. 270; *Författarens kommentar:* Det här tycks, åtminstone när det gäller våld mellan två eller flera stater, vara en rent formell regel eftersom det mer eller mindre alltid torde vara oundgängligen nödvändigt att bruka våld för att möta ett väpnat angrepp. Realistiskt sett torde det falla på sin egen orimlighet att en stat som blir invaderad först måste uttömma t ex. diplomatiska medel innan våld får tillgripas i självförsvar. Principen får dock större betydelse när självförsvar hävdas mot en icke-statlig aktör som finns på en annan stats territorium. I det fallet måste nämligen den försvarande staten först uppmana den andra staten att förhindra och stoppa verksamheten innan våld får tillgripas (Henriksen, s. 268).

[93] Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 211; Bring & Körlof-Askholt, s. 29; Henriksen, s. 270.

avvärja ett specifikt säkerhetspolitiskt hot, det får alltså inte vara fråga om ren vedergällning eller bestraffning.[94]

Värt att nämna att det i FN-stadgans art. 51 inte nämns huruvida den som utför det väpnade angreppet måste vara en annan stat eller inte. Fram till den, i huvudsak brittiska och amerikanska, invasionen av Afghanistan 2001 till följd av terrorattackerna på World Trade Center och Pentagon i USA den 11 september samma år var det här en icke-fråga eftersom det ansågs vara självklart att angriparen måste vara en annan stat.[95] Den här uppfattningen har dock förändrats i kölvattnet efter händelserna 2001 och den rådande uppfattningen idag tycks vara att självförsvar också kan hävdas mot icke-statliga aktörer, främst terroristnätverk, förutsatt att det handlar om ett allvarligt och omfattande angrepp.[96]

2.4 Väpnat angrepp

För att självförsvarsrätten enligt FN-stadgans art. 51 ska aktualiseras krävs det, som nämnts ovan, att det föreligger ett *väpnat angrepp*. Definitionen av vad som utgör ett väpnat angrepp ligger nära, men är inte direkt motsvarande, definitionen av våldet som omfattas av våldsförbudet i FN-stadgans art. 2(4). Våldet måste i båda fallen nå upp till en viss intensitet men intensitetskravet är satt högre för att klassificeras som ett väpnat angrepp och inte ”bara” förbjudet våld enligt våldsförbudet.[97] Det återspeglas också i internationell praxis där ICJ omnämnt väpnade angrepp som den grövsta formen av internationellt våld och gjort skillnad på det och mindre grova former av internationellt våld.[98]

Våldet i sig kan med andra ord fortfarande vara förbjudet enligt art. 2(4) men behöver inte nödvändigtvis vara allvarligt nog att klassificeras som ett väpnat angrepp och därmed trigga en rätt till självförsvar för den angripna staten.[99] Som exempel på en mindre allvarlig

---

[94] Bring, s. 245; Eka m.fl., s. 713; Här ska tilläggas det faktum att självförsvar mot terrorism i regel hävdas efter att attacken ägt rum, vilket försvårar möjligheterna att faktiskt få våldet ursäktat eftersom attacken vid det laget redan är över. Våldet får därmed dels en bestraffande karaktär som snarare syftar till vedergällning än självförsvar, dels blir det snarare fråga om ett preventivt självförsvar för att undanröja potentiella framtida attacker. Våldet är i det läget i regel inte tillåtet (Henriksen, s. 271).

[95] Bring, s. 244; SOU 2003:32, *Vår beredskap efter den 11 september,* [cit. SOU 2003:32], s. 211 f.; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 181; Henriksen, s. 268; Eka m.fl., s. 713.

[96] Bring, s. 249; Bring & Körlof-Askholt, s. 29; SOU 2003:32, s. 212 f.; Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 181; Henriksen, s. 268; Se också United Nations Security Council resolution 1368, UN Doc. S/RES/1368, 12 Sep 2001 och United Nations Security Council resolution 1373, UN Doc. S/RES/1373, 28 Sep 2001; Det ska dock poängteras att ICJ i flera fall inte har anslutit sig till synsättet att självförsvar kan hävdas mot icke-statliga aktörer, se t ex. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory: Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004 s. 136, [cit. ICJ, The Wall], p. 139; Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda): Judgement of 19 December 2005, ICJ Reports 2005 s. 168, [cit. ICJ, Armed Activities], p. 146-149.

[97] Klabbers, Jan, *Intervention, Armed Intervention, Armed Attack, Threat to Peace, Act of Aggression, and Threat or Use of Force: What's the Difference?*, Weller, Marc (red.), The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 488–507, [cit. Klabbers], s. 501; Linderfalk, *Internationellt våld,* s. 206; Bring & Körlof-Askholt, s. 29; Henriksen, s. 267; ILA 2018, s. 5 f.

[98] ICJ, Nicaraguafallet, p. 191; Se också Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. The United States of America): Judgement of 6 November 2003, ICJ Reports 2003 s. 161, [cit. ICJ, Oljeplattformfallet], p. 51; Vid bedömningen av huruvida våldet når upp till den nivå som krävs för att betraktas som ett väpnat angrepp anger ICJ att ”scales and effects” av våldet ska vara del av bedömningen (ICJ, Nicaraguafallet, p. 195).

[99] Linderfalk, *Internationellt våld,* s. 206; Bring & Körlof-Askholt, s. 29; Henriksen, s. 267; ILA 2018, s. 5 f.

våldshandling anges logistiskt stöd till en rebellgrupp.[100] Det innebär att det finns ett visst utrymme för en stat att nyttja våld mot en annan stat utan att självförsvarsrätten träder i kraft. Huruvida en upprepad mängd mindre våldshandlingar skulle kunna läggas samman för att tillsammans aktualisera rätten till självförsvar är föremål för diskussion, men sammantaget tycks det finnas stöd både i både praxis och doktrin för en sådan tillämpning av art. 51.[101]

Vid definitionen av vad ett väpnat angrepp ska anses vara har ICJ i flera fall hämtat stöd i en resolution från FN:s generalförsamling från 1974 som definierar begreppet *aggression*.[102]

> "Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition."[103]

Den uppmärksamme noterar att resolutionens inledande artikel har tydliga likheter med FN-stadgans art. 2(4), den mest betydande skillnaden är tillägget att det avsedda våldet måste vara väpnat (*armed* force).[104]

Resolutionen ställer vidare upp kriterier som säger att våldet måste nå upp till en viss nivå av intensitet (art. 2) och anger dessutom exempel på handlingar som ska anses utgöra en aggression, t ex.: invasion och angrepp på en annan stats väpnade styrkor samt ockupation och annektering (art. 3a), blockad av hamnar eller kust (art. 3c) och utsändande av t ex. väpnade grupper, irreguljära trupper eller legosoldater som utför väpnade handlingar mot en annan stat av sådan svårighetsgrad att de omfattas av aggressionsförbudet (art. 3g). Handlingarna torde därmed också betraktas som ett väpnat angrepp.[105]

2.4.1 Begreppet aggression i förhållande till väpnat angrepp

Begreppet *aggression* förekommer inte i någon av de tidigare berörda artiklarna i FN-stadgan om våldsförbudet och rätten till självförsvar, art. 2(4) och art. 51. Däremot förekommer det i art. 39 och utgör där ett av tre alternativa rekvisit för att säkerhetsrådet ska kunna ingripa med tvångsåtgärder för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (vilket är säkerhetsrådets uppgift enligt art. 24). Begreppet återfinns också inom den internationella

---

[100] ICJ, Nicaraguafallet, p. 195; Ett sådant stöd kan dock fortfarande bryta mot våldsförbudet i FN-stadgans art. 2(4).

[101] ICJ, Armed Activities, p. 146; ICJ, Nicaraguafallet, p. 231; ICJ, Oljeplattformfallet, p. 64; Henriksen, s. 267; ILA menar dock att stödet inte är så pass brett som Henriksen påstår (ILA 2018, s. 7); *Författarens kommentar:* Visserligen är det ett år mellan publikationerna ILA 2018 och Henriksen men det visar på att samsynen i frågan inom doktrinen inte är helt självklar, vilket bör tas i beaktande.

[102] United Nations General Assembly, *Definition of Aggression,* UN Doc. A/RES/3314, 14 Dec 1974, [cit. Resolution 3314]; ICJ, Nicaraguafallet, p. 195; ICJ, Oljeplattformfallet, p. 51 och p. 64; ICJ, Armed Activities, p. 146.

[103] Resolution 3314, art. 1.

[104] Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 179.

[105] *Författarens kommentar:* Exemplen är medvetet valda för att korrespondera med avsnitt 1.2 i denna uppsats då Rysslands handlingar i Ukraina utgjorde ett väpnat angrepp (Bílková, s. 35 ff.); Några ord bör också sägas om hur cyberkrigföring, dvs. hackerattacker och dyl., betraktas i förhållande till våldsförbudet i FN-stadgans art. 2(4), begreppet väpnat angrepp och självförsvarsrätten enligt art. 51. Kort sagt kan sägas följande: Om en cyberattack är tillräckligt omfattande och ger upphov till fysiska skador på egendom eller person är sannolikheten stor att den betraktas som ett brott mot våldsförbudet i art. 2(4) och ett väpnat angrepp som aktualiserar rätten till självförsvar enligt art. 51. Diskussionen är viktig eftersom Resolution 3314 och dess definition av *aggression* skrevs på 1970-talet långt innan cyberkrigföring ens existerade. För mer information se Schmitt, Michael N., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, s. 45 ff.

straffrätten där *aggressionsbrott* utgör ett av de brott som den Internationella brottmålsdomstolen (ICC) har jurisdiktion över.[106]

Det är inte helt klarlagt huruvida de båda begreppen ska ses som synonyma eller inte, men de är åtminstone tillräckligt nära besläktade för att i den här uppsatsen ses som likvärdiga. ICJ har dock hanterat frågan på ett sätt som indikerar att den verkligt relevanta frågan är huruvida våldet i fråga varit tillåtet eller inte tillåtet. Eftersom våldet är otillåtet oavsett om det kallas för en aggression eller ett väpnat angrepp tycks detaljdefinitionen vara av mindre betydelse.[107]

2.5 Folkrättslig definition av krig och väpnade konflikter

Definitionen och tolkningen av krigsbegreppet inom folkrätten i allmänhet och den internationella humanitära rätten i synnerhet är av yttersta vikt eftersom det är vad som avgör när krigets lagar ska tillämpas eller inte.[108]

Till att börja med ska nämnas att begreppet *krig* i princip inte används inom folkrätten idag, i stället används begreppet *väpnad konflikt.*[109] Den folkrättsliga primärrätten, dvs. traktater och sedvänja, ger ingen direkt vägledning i hur begreppet väpnad konflikt ska tolkas och förstås.[110] Dock identifierar Genèvekonventionerna två kategorier av väpnade konflikter i sina gemensamma artiklar: mellanstatliga (art. 2) och inomstatliga (art. 3).

Eftersom en av teorierna kring mellanstatliga väpnade konflikter likställer definitionen av mellanstatliga konflikter med den för inomstatliga konflikter behandlas de inomstatliga först.

2.5.1 Inomstatlig väpnad konflikt

En inomstatlig väpnad konflikt, också kallat *intern konflikt* eller ibland *inbördeskrig*, avser en väpnad konflikt som pågår inom en stats territorium, utan att andra stater är inblandade.[111] Det här framgår tydligt av Genèvekonventionernas gemensamma art. 3:

> ”[…] väpnad konflikt, som icke är av internationell karaktär […] på en av de höga fördragsslutande parternas territorium […]”[112]

Den här definitionen har vidareutvecklats i praxis och i det mycket ofta citerade *Tadicfallet* från 1995 har Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (ICTY) definierat en inomstatlig väpnad konflikt på följande sätt:

---

[106] Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, Rom 17 juli 1998, SÖ 2002:59, [cit. Romstadgan], art. 5(d).
[107] Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 178 f.; ILA 2018, s. 26 ff.; Klabbers, s. 501 ff.
[108] SOU 2010:72, s. 86; SOU 2010:72, *Bilaga 7*, p. 104.2, s. 29; International Law Association, Committee on the Use of Force, *Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*, The Hague Conference, 2010, [cit. ILA 2010], s. 1; Engdahl, Ola, *Internationell humanitär rätt*, Linderfalk, Ulf (red.), Folkrätten i ett nötskal, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2012, s. 215–228, [cit. Engdahl], s. 218; Kleffner, Jann K., *Scope of Application of International Humanitarian Law*, Fleck, Dieter (red.), The Handbook of International Humanitarian Law, 3 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 43-78, [cit. Kleffner], p. 201.1 s. 43; Akande, s. 40; Henriksen, s. 282; Gillich, s. 1198.
[109] ILA 2010, s. 1; Engdahl, s. 218; Kleffner, p. 201.2 s. 44; Gillich, s. 1207 f.
[110] Akande, s. 32; Engdahl, s. 218; Henriksen, s. 283.
[111] Henriksen, s. 285; Se även t ex. Bring & Körlof-Askholt, s. 76 och s. 88 där begreppet intern konflikt används.
[112] Svensk översättning hämtad från SOU 2010:22, s. 159.

> "[…] an armed conflict exists whenever there is […] protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State."[113]

Uttalandet innehåller två rekvisit och har gett upphov till det s.k. *Tadic-testet.*[114] Testet innebär att för att våldshandlingar inom en stat ska anses vara en inomstatlig väpnad konflikt ska för det första våldet nå upp till en viss *intensitet* och för det andra ska parterna i konflikten vara *organiserade*.[115] Skulle våldshandlingarna inte nå upp till rekvisiten enligt testet är det inte fråga om en väpnad konflikt utan snarare interna oroligheter. Det innebär att ren brottslighet eller andra former av större interna händelser som t ex. upplopp inte uppfyller rekvisiten för att betraktas som väpnade konflikter.[116] Både intensitets- och organisationsrekvisiten ska bedömas på de fakta som finns i varje enskilt fall.[117]

Det första som bör fastställas för att bedöma om det föreligger en inomstatlig väpnad konflikt eller inte bör vara huruvida konfliktens parter är tillräckligt *organiserade*.[118] Enligt ICTY:s definition ska åtminstone en av parterna vara en icke-statlig aktör med en viss nivå av organisation (*organized* armed group*)*. För att bedöma huruvida den icke-statliga aktören når upp till organisationsrekvisitet ska bl.a. följande beaktas: förekomsten av en definierad befälsstruktur, disciplinära regler samt ett högkvarter, förmågan för aktören att planera och genomföra militära operationer, rekrytera och träna nya medlemmar samt tillgången till vapen och annan militär materiel.[119] Inget av rekvisiten ska i sig ses som avgörande, utan ska betraktas som indikativa faktorer som i ett sammanhang kan tyda på förekomsten av en väpnad konflikt.[120] En statlig aktör når per definition *alltid* upp till organisationskravet.[121]

---

[113] Prosecutor v. Dusko Tadic, Appeals Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), Caso No IT-94-1, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, [cit. ICTY, Tadicfallet 1995], p. 70.

[114] Prosecutor v. Dusko Tadic, Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-94-1-T, Opinion and Judgment, 7 May 1997, [cit. ICTY, Tadicfallet 1997], p. 562; Prosecutor v. Fatmir Limaj et al., Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-03-66-T, Judgement, 30 November 2005, [cit. ICTY, Limajfallet], p. 84; Prosecutor v. Ljube Boskoski & Johan Tarculovski, Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-04-82-T, Judgement, 10 July 2008, [cit. ICTY, Boskoski- & Tarculovskifallet], p. 175; Akande, s. 51; Engdahl, s. 218 f.

[115] ICTY, Tadicfallet 1997, p. 562; ICTY, Limajfallet, p. 84; SOU 2010:72, s. 88 f.; Kleffner, p. 209.1 s 49 f.; International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field - Commentary of 2016 Article 3: Conflicts not of an international character*, 2016, [cit. ICRC 2016, Art. 3], p. 387; Henriksen, s. 285.

[116] ICTY, Tadicfallet 1997, p. 562; Prosecutor v. Rutaganda, Trial Chamber, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Case No. ICTR-96-3-T, Judgement and Sentence, 6 December 1999, [cit. ICTR, Rutagandafallet], p. 92; ICTY, Limajfallet, p. 84; Engdahl, s. 219; SOU 2010:72, s. 87; ILA 2010, s. 11; ICRC 2016, Art. 3, p. 417; Det här återspeglas också i Tilläggsprotokoll II art. 1(2) samt i Romstadgan art. 8(2)(d).

[117] ICTR, Rutagandafallet, p. 93; ICTY, Limajfallet, p. 84; ICRC 2016, Art. 3, p. 427.

[118] Akande, s. 51.

[119] Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al., Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-04-84-T, Judgement, 3 April 2008, [cit. ICTY, Haradinajfallet], p. 60; SOU 2010:72, s. 89; ILA 2010, s. 29; Akande, s. 51; Engdahl, s. 219; ICRC 2016, Art. 3, p. 429; Organisationskravet syftar till två saker: Dels att säkerställa att aktören faktiskt utövar tillräcklig ledning över sina medlemmar för att ha någon form av möjlighet att ens tillämpa den humanitära rätten. Dels att de handlingar som aktören utför ska vara del av en större militär strategi som tas fram och beordras av ledningen för aktören. Det får alltså inte vara fråga om en löst sammansatt grupp där enskilda personer eller smågrupper agerar på eget bevåg (SOU 2010:72, s. 89; ICRC 2016, Art. 3, p. 429; ICTY, Boskoski- & Tarculovskifallet, p. 196; se även ICTY, Limajfallet, p. 94–129).

[120] ICTY, Haradinajfallet, p. 60; SOU 2010:72, s. 89; ILA 2010, s. 29; Akande, s. 52; ICRC 2016, Art. 3, p. 430.

[121] ICTY, Haradinajfallet, p. 60; ILA 2010, s. 29; ICRC 2016, Art. 3, p. 429.

När organisationen bedömts och fastställts ska även *intensiteten* av konflikten bedömas för att fastställa att våldsanvändningen når upp till det intensitetskrav som ställs i Tadic-testet. Visserligen uttalar ICTY i Tadicfallet från 1995 att våldet ska vara utdraget (*protracted* armed violence) men i senare praxis har själva intensiteten av våldet ansetts vara av större betydelse än varaktigheten.[122] Intensiteten bedöms bl.a. utifrån vilken typ av vapen som används, hur många som deltar i stridigheterna, hur många som dödas och såras, den geografiska spridningen av konflikten, påverkan på civilbefolkningen och hur omfattande den materiella förstörelsen är.[123] Likt organisationskravet är inget av kriterierna avgörande i sig utan det handlar om att fastställa en helhet.[124]

2.5.2 Mellanstatlig väpnad konflikt

En mellanstatlig väpnad konflikt råder mellan två eller flera stater, vilket framgår av Genèvekonventionernas gemensamma art. 2:

> ”[…] varje förklarat krig eller annan väpnad konflikt, som uppstår mellan två eller flera av de höga fördragsslutande parterna, även om en av dem icke erkänner, att krigstillstånd föreligger.”[125]

Med andra ord krävs det ingen formell krigsförklaring mellan staterna eller att staterna ens erkänner att det skulle föreligga en väpnad konflikt.[126] Eftersom en väpnad konflikt föreligger oavsett krigsförklaring eller inte har de tidigare diplomatiska krigsförklaringarna helt tappat betydelse inom folkrätten.[127] Det här innebär också att bedömningen om huruvida en väpnad konflikt föreligger eller inte ska ske på objektiv grund och de faktiska omständigheterna från fall till fall snarare än på formell grund.[128]

En mellanstatlig väpnad konflikt kan också föreligga om en stat stödjer en väpnad grupp som utför väpnade aktioner på en annan stats territorium. Det ställs dock relativt höga krav på den

---

[122] ICTY, Haradinajfallet, p. 49; ILA menar dock att kriterierna *intensitet* och *varaktighet* är sammanlänkade, dvs. om intensiteten är låg men varaktigheten hög och vice versa är kravet ändå uppfyllt (ILA 2010, s. 30).

[123] ICTY, Haradinajfallet, p. 49; ICTY, Boskoski- & Tarculovskifallet, p. 177 och dess hänvisningar; SOU 2010:72, s. 88 f.; ILA 2010, s. 30; Akande, s. 53; Engdahl, s. 219; Ytterligare en indikativ faktor på om det föreligger en inomstatlig väpnad konflikt är att den legitima regeringen, i det fall en av parterna är en statlig aktör, tvingats sätta in militära styrkor mot en rebellgrupp i stället för att nyttja polisiära resurser (SOU 2010:72, s. 89).

[124] ICTY, Boskoski- & Tarculovskifallet, p. 177; ILA 2010, s. 30.

[125] Svensk översättning hämtad från SOU 2010:22, s. 158.

[126] En rent lexikalisk tolkning av artikeln indikerar att en väpnad konflikt inte skulle föreligga om *en* av parterna inte erkänner att det råder krig. Det skulle innebära att om samtliga parter i en konflikt vägrar erkänna att det råder krig skulle det inte vara en väpnad konflikt, oavsett omständigheter. Doktrinen anger dock att det är utan betydelse hur många av parterna som faktiskt nekar, artikeln ska i stället läsas som om det stod ”[…]en *eller flera* av dem[…]”, vilket innebär att det kan råda en väpnad konflikt oavsett (Greenwood, Christopher, *Scope of Application of Humanitarian Law*, Fleck, Dieter [red.], The Handbook of International Humanitarian Law, 2 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 45–79, [cit. Greenwood], p. 202.1 s. 46 f.; Akande, s. 40).

[127] Tidigare var en formell krigsförklaring något som krävdes för att krigets lagar skulle börja gälla, vilket alltså inte längre krävs sedan införandet av Genèvekonventionerna. Några formella krigsförklaringar stater emellan genom diplomatiska kanaler har som tidigare nämnts inte skett sedan Andra världskriget (Greenwood, p. 201.1–2 s. 45 f. och p. 202.2 s. 47; Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 203).

[128] Henriksen, s. 282 f.; Akande, s. 40; Det här var också tanken med att utelämna mer utförliga definitioner ur konventionerna. Tolkningen av begreppet *väpnad konflikt* skulle inte skulle bli rent legal och formell utan snarare faktabaserad (Greenwood, p. 202.3 s. 47).

kontroll staten ska utöva över gruppen eller det stöd staten ger. Dessutom förutsätts att gruppen är fristående från den stödjande staten, varför det här kriteriet inte kommer behandlas vidare.[129] Det föreligger även en mellanstatlig väpnad konflikt vid ockupation, oavsett om ockupationen möter något motstånd eller inte, vilket också framgår av Genèvekonventionernas gemensamma art. 2:

> ”Konventionen skall likaledes tillämpas vid ockupation av hela eller en del av en av de höga fördragsslutande parternas territorium, även om ockupationen icke möter något militärt motstånd.”[130]

Klarlagt är att en väpnad konflikt mellan två stater är en mellanstatlig väpnad konflikt. Däremot är det föremål för diskussion och oenighet hur mycket våld som faktiskt behöver utövas för att komma upp i tillräcklig nivå för att det ska föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt, dvs. placeringen av den s.k. *våldströskeln*, vilket är av central betydelse.

2.5.2.1 First shot-teorin och en lågt ställd våldströskel

ICRC kommenterade redan på 1950-talet Genèvekonventionerna och enligt ICRC ska en mellanstatlig väpnad konflikt anses vara följande:

> ”Any difference arising between two States and leading to the intervention of members of the armed forces is an armed conflict within the meaning of Article 2, even if one of the Parties denies the existence of a state of war. It makes no difference how long the conflict lasts, or how much slaughter takes place.”[131]

Kommentaren etablerar och ger uttryck för den s.k. *first shot-teorin*. Dvs. en mellanstatlig väpnad konflikt föreligger i samma ögonblick en stat brukar våld mot en annan stat. Vilken form våldet tar eller vilken typ av våld det rör sig om är enligt ICRC irrelevant.[132] Våldet behöver inte heller nå upp till någon nivå av intensitet eftersom de menar att Genèvekonventionernas gemensamma art. 2 i sig inte nämner något sådant krav.[133] Det finns heller inget krav på hur stor konflikten ska vara, något krav på antal stridsrelaterade dödsfall eller någon tidsrymd konflikten ska ha utspelat sig inom.[134] Våldströskeln är som synes satt oerhört lågt i ICRC:s definition. Det innebär att enstaka händelser där våld förekommer mellan staters militära enheter, oavsett storlek, enligt ICRC medför att det föreligger en väpnad konflikt mellan de berörda staterna. Detsamma gäller om en stats militära styrkor genomför militära operationer på en annan stats territorium.[135]

ICTY definierade i Tadicfallet från 1995 en mellanstatlig väpnad konflikt på följande sätt:

> “[…] an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States […]”[136]

---

[129] För mer information om stats stödjande till väpnade grupper, se Linderfalk, *Internationellt våld*, s. 204 ff.
[130] Svensk översättning hämtad från SOU 2010:22, s. 159.
[131] Pictet, Jean S. (red.), *Commentary IV to the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1958, [cit. ICRC 1958], s. 20.
[132] Kleffner, p. 202.1 s. 44 f.
[133] International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field - Commentary of 2016 Article 2: Application of the Convention*, 2016, [cit. ICRC 2016, Art. 2], p. 236.
[134] ICRC 2016, Art. 2, p. 236.
[135] ICRC 2016, Art. 2, p. 237.
[136] ICTY, Tadicfallet 1995, p. 70.

Uttalandet är ofta citerat och använt för att definiera när en väpnad konflikt föreligger.[137] Enligt uttalandet föreligger en mellanstatlig väpnad konflikt vid *resort to armed force*, dvs. när stater tar till väpnat våld mot varandra. Definitionen bär stora likheter med ICRC:s definition från 1958 och anses också ge uttryck för den tidigare nämnda first shot-teorin eftersom våldströskeln även här är satt lågt.[138] Det går dock att argumentera för att den är satt något högre än i ICRC:s kommentarer från 1958 eftersom ICTY:s definition förutsätter faktiskt väpnat våld, något ICRC:s definition inte gör. Kravet på att det faktiskt måste förekomma väpnat våld, om än fortfarande i liten omfattning, återfinns även i ett senare uttalande från ICTY:

> ”[…] the existence of armed force between States is sufficient of itself to trigger the application of international humanitarian law.”[139]

Det räcker alltså med den faktiska existensen av väpnat våld mellan stater för att det ska föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt.[140] Dock ska tilläggas att ICRC har tolkat uttalandena från ICTY som att det räcker med väpnat våld i någon form. Dvs. även blockader och andra liknande handlingar räcker enligt ICRC för att det ska föreligga en väpnad konflikt.[141]

2.5.2.2 En högre ställd våldströskel

I motsats till first shot-teorin finns en teoribildning som i stället likställer definitionerna av mellanstatliga och inomstatliga väpnade konflikter och därför kräver att konflikten måste ha nått upp till en viss intensitet för att en konflikt ska föreligga.[142] Dessutom krävs det, också likt inomstatliga väpnade konflikter, att de stridande parterna måste vara organiserade. Våld utövat av t ex. privatpersoner bör därmed inte räknas.[143]

Denna våldströskel innebär att mindre händelser, även om de resulterar i dödsfall, enligt den här teorin inte är att anse som mellanstatliga väpnade konflikter. Som exempel ges bl.a. isolerade händelser såsom mindre eldstrider vid gränser eller mindre händelser som involverar sjöstridskrafter.[144] Enstaka bortföranden eller kvarhållanden av enskilda militärer skulle inte heller räcka för att en mellanstatlig konflikt ska anses föreligga.[145]

Det påpekas också att andra vetenskapliga discipliner än de rent juridiska kräver ett visst antal dödsfall för att en konflikt ska kunna klassas som en väpnad konflikt.[146] Vilka andra

---

[137] Henriksen, s. 282; Akande, s. 40 f.; Kleffner, p. 202.1 s. 44; Engdahl, s. 218; ILA 2010, s. 14; ICRC 2016, Art. 2, p. 218.
[138] Vité, Sylvain, *Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations*, International Review of the Red Cross, Vol. 91 No 873, 2009, s. 69-94, s. 72; Kleffner, p. 202.1 s. 44 f.
[139] Prosecutor v. Delalic et al., Trials Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-96-21, Trial Judgement, 16 November 1998, p. 184.
[140] Det citerade avsnittet nämner tillämpligheten av krigets lagar, vilket enbart sker då det föreligger en väpnad konflikt. Uttalandet blir därmed synonymt med att det skulle föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt.
[141] ICRC 2016, p. 223.
[142] Greenwood, p. 202.3 s. 47 f.; ILA 2010, s. 28; Kleffner, p. 202.1 s. 45; Akande, s. 41.
[143] Greenwood, p. 202.3 s. 48; ILA 2010, s. 2; Kleffner, p. 202.1 s. 45; Det här ska dock inte tolkas som att det utesluter det våld som kan utövas av t ex. terroristorganisationer eftersom en terroristorganisation per definition bör anses komma upp i det krav på organisering som ställs. Det våld som utesluts är snarare sådant våld som utövas av enskilda personer på eget initiativ.
[144] Greenwood, p. 202.3 s. 48; ILA 2010, s. 30.
[145] Kleffner, p. 202.1 s. 45.
[146] O’Connell, s. 397.

vetenskapliga discipliner det skulle vara preciseras inte, men troligtvis åsyftas freds- och konfliktforskningen som ställer upp kriterier där konflikter kategoriseras efter antalet stridsrelaterade dödsoffer under en tolvmånadersperiod. För att det ska betraktas som en *väpnad konflikt* krävs minst 25 dödsoffer och för att det ska betraktas som *krig* krävs minst 1 000 dödsoffer.[147]

Hur enskilda stater i sig har betraktat händelser läggs också fram som stöd för teorin eftersom det finns mycket få fall där enskilda mindre händelser har betraktats som väpnade konflikter av de inblandade parterna eller bedömare från andra vetenskapliga områden.[148] Bland annat hämtas stöd från en rad händelser som enligt first shot-teorin borde ha klassificerats som mellanstatliga väpnade konflikter men i stället har betraktats som enskilda incidenter.[149]

Bland många andra händelser anges grundstötningen av U-137, som dessutom med stor sannolikhet var bestyckad med kärnvapenladdningar, i Karlskrona skärgård som i allra högsta grad och otvivelaktigt involverade militära enheter från Sverige och dåvarande Sovjetunionen.[150] Även ubåtsjakterna i Hårsfjärden 1982 tas upp. Där brukade svenska ubåtsjaktstyrkor våld i form av sjunkbomber och minor i syfte att tvinga upp de misstänkta ubåtarna till ytan för identifiering och vidare åtgärder såsom förhör av besättning, undersökning och avvisning.[151] Båda händelserna har ansetts vara *incidenter* snarare än händelser som resulterat i att det skulle förelegat en väpnad konflikt mellan Sverige och Sovjetunionen.[152]

Även exempel på händelser som utspelats under 2000-talet mellan Nord- och Sydkorea, Colombia och Ecuador samt Thailand och Kambodja (där vissa händelser faktiskt inneburit dödsfall) tas upp som stöd för teorin eftersom de inte har betraktats som väpnade konflikter.[153]

Ytterligare stöd för teorin går också att hämta i en utredning från Förenta Nationernas råd för mänskliga rättigheter (UNHRC).[154] I utredningen skulle rådet bl.a. ta ställning till om det förelegat en mellanstatlig väpnad konflikt mellan Israel och Libanon efter stridigheter i mitten av

---

[147] Andersson, Jan Joel, *Krig och Konflikter*, Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas [red.], Internationella Relationer, 3 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2014, s. 149–167, Box 9.1, s. 150.
[148] O'Connell, Mary Ellen, *Defining Armed Conflict*, Journal of Conflict and Security Law, vol. 13, 2009, s. 393-400, [cit. O'Connell], s. 397.
[149] ILA 2010, s. 18.
[150] SOU 1995:135, *Ubåtsfrågan 1981–1994*, [cit. SOU 1995:135], s. 117 f.; ILA 2010, s. 18; *Författarens kommentar:* Som kuriosa om incidenten kring U-137 kan nämnas att den svenska staten efter händelsen blev tvungen att betala 2 500 000 kronor jämte ränta i bärgarlön till Karlshamns kommun eftersom Marinen anlitat en bogserbåt tillhörande kommunen för att dra loss U-137 (NJA 1987 s. 90).
[151] SOU 1983:13, *Att möta ubåtshotet*, [cit. SOU 1983:13], s. 42; SOU 2001:85, *Perspektiv på ubåtsfrågan*, [cit. SOU 2001:85], s. 98 ff.; ILA 2010, s. 18.
[152] ILA 2010, s. 18; Det ska dock poängteras att i fallet Hårsfjärden är det inte klarlagt att ubåtarna faktiskt var sovjetiska. Den första statliga utredningen i frågan menade att så var fallet (SOU 1983:13, s. 39 f.), men efterföljande statliga utredningar har menat att bevisningen inte räcker för att säkerställa nationaliteten på de ubåtar som kränkt svenskt territorium (SOU 1995:135, s. 275 ff.; SOU 2001:85, s. 335).
[153] ILA 2010, s. 26 f.
[154] Report of the Commission of Inquiry on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, UN Doc. A/HRC/3/2, 23 Nov 2006.

2006. Rådet kom fram till att det hade förelegat en mellanstatlig väpnad konflikt efter att uttryckligen ha beaktat bl.a. intensiteten av stridigheterna.[155]

Det ska tilläggas att en statlig utredning från Sverige ansluter sig till synsättet att det krävs väpnat våld av en viss intensitet för att det ska anses vara en mellanstatlig väpnad konflikt. Utredningen anger också att det enligt folkrätten ska vara möjligt för stater att tillgripa ett visst mått av våld inom sina egna gränser för att hävda sitt egna territorium, utan att det för den sakens skull ska föreligga en väpnad konflikt.[156] Dock gör utredningen det här uttalandet efter att ha behandlat definitionen av mellanstatliga väpnade konflikter enligt Genèvekonventionerna och inleder uttalandet med att det ”[…] emellertid [är] möjligt för stater att […]”, vilket gör att uttalandet skulle kunna uppfattas som en sammanblandning av regleringarna jus ad bello och jus in bello. Troligtvis är det dock inte fallet.[157]

Rätten för en stat att upprätthålla en incidentberedskap och skydda sig från gränskränkningar är en internationell sedvanerättslig princip och ger stater rätt att bruka väpnat våld för att avvisa inkräktare eller avvärja intrång.[158] Det faktum att den här rätten existerar bör också kunna ses som ett stöd för att det krävs en viss intensitet för att en händelse ska anses vara en mellanstatlig väpnad konflikt. I Sverige har den här rätten gett upphov till IKFN-förordningen.

2.5.3 Diskussion beträffande mellanstatliga väpnade konflikter

Det enda som med säkerhet går att konstatera är att den oenighet som råder kring placeringen av våldströskeln minst sagt är problematisk. Eftersom samtliga inblandade parter är skyldiga att börja tillämpa den humanitära rätten i samma ögonblick en mellanstatlig väpnad konflikt uppstår är det av yttersta vikt att faktiskt ha en, åtminstone någorlunda tydlig, definition av när en sådan ska anses ha uppkommit.

Det ska också poängteras att skyldigheten att faktiskt tillämpa den humanitära rätten inte är beroende av huruvida statsledningen förklarat att landet är i krig eller inte.[159] I Sveriges fall innebär det att Försvarsmakten enligt internationell rätt, är skyldiga att tillämpa den humanitära rätten även om regeringen inte skulle ha förklarat att Sverige är i krig enligt RF 15 kap. 14 §. Det här ställer som synes höga krav på de militära chefer som befinner sig i händelsernas centrum som alltså i förlängningen själva ska kunna avgöra om den händelse de är inblandade i faktiskt är en mellanstatlig väpnad konflikt eller inte, något som försvåras av att det inte finns en bred internationell, knappt nationell, samsyn i frågan.[160]

---

[155] Report of the Commission of Inquiry on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, UN Doc. A/HRC/3/2, 23 Nov 2006, p. 12 s. 5 och p. 51 s. 21 f.
[156] SOU 2010:72, s. 87.
[157] *Författarens kommentar:* En gissning är dock att man valt att koppla samman förekomsten av en mellanstatlig väpnad konflikt med våldsförbudet i FN-stadgan. Det skulle innebära att en mellanstatlig väpnad konflikt föreligger när det våld som utövas når upp till den nivå som krävs för att det skulle kunna omfattas av våldsförbudet i FN-stadgans art. 2(4), oavsett om det är undantaget förbudet eller inte.
[158] Bring & Körlof-Askholt, s. 46 f.
[159] Bring & Körlof-Askholt, s. 64.
[160] Det här har Försvarsmakten dock reglerat genom att deras egna instruktioner anger att när faktiska stridshandlingar inletts vid händelser där utländska militära enheter som uppvisar fientliga avsikter överskridit svensk territorialgräns ska krigets lagar börja tillämpas, oavsett om en krigsförklaring kommit från regeringen eller inte

Dock finns det skäl att betrakta teorin om att det krävs en viss intensitet för att det ska föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt som den teori som, åtminstone i Sverige, tycks vara mest vedertagen. Främst eftersom en statlig utredning har anslutit sig till den teorin, men också för att IKFN-förordningen, som reglerar hur Försvarsmakten ska hantera gränskränkningar, är en produkt av att stater anses ha rätt att tillgripa ett visst våld för att avvärja intrång utan att det våldet varken skulle utgöra ett väpnat angrepp eller vara förbjudet enligt FN-stadgan. Det torde därmed inte heller vara en mellanstatlig väpnad konflikt.

Det går också att argumentera för att first shot-teorin, om den tillämpas med den lägst ställda våldströskeln så som ICRC förespråkar, faller på sin egen orimlighet. Om varje händelse där militära enheter från två olika stater är inblandade på ett sätt som inte är av vänlig art skulle innebära att det föreligger en mellanstatlig väpnad konflikt, skulle t ex. varje avvisande som svenskt stridsflyg genomför av utländska statsluftfartyg med stöd av IKFN-förordningen vara att anse som en mellanstatlig väpnad konflikt.

IKFN-förordningen anger dessutom att verkanseld ska öppnas utan föregående varning i vissa fall (9, 13–14 & 22 §§) och att förordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig (1 §). Försvarsmakten har i sina egna instruktioner kopplade till IKFN-förordningen angett att vid ingripanden med vapenmakt mot utländska militära enheter med förmodad fientlig avsikt ska krigets lagar börja tillämpas när faktiska stridshandlingar inletts, inte innan.[161] Det bör kunna betraktas som ett ställningstagande för att det krävs en viss intensitet för det ska föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt.[162] Intensitetskravet i fråga skulle då vara uppfyllt när första skottet avlossats, vilket får ses som en mer eller mindre ordagrann tillämpning av first shot-teorin om den tolkas efter sitt namn. Till skillnad från ICRC:s tolkning av teorin innebär det att det faktiskt skulle krävas stridshandlingar.

Sett till det ovan anförda tycks den rimligaste lösningen vara att sälla sig till att det bör krävas åtminstone en viss intensitet för att det ska föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt. Det innebär dock inte att våldet behöver nå upp till samma intensitet som ett väpnat angrepp eller våldsförbudet i FN-stadgan, utan våldströskeln kan vara satt lägre än så. Första skottet är en inte helt orimlig lösning på frågan vilket också innebär något av en kompromiss mellan ICRC:s

(Handbok IKFN 2016, p. 60.2, p. 133, p. 136.1 och p. 176.4); *Författarens kommentar:* Det kan tyckas som något av en *hängslen och livrem*-lösning men troligtvis skadar det inte att tillämpa krigets lagar även när det inte behövs. Det skulle också gå att resonera kring vad som utgör *faktiska stridshandlingar* och om det då finns stridshandlingar som *inte* är faktiska? Var går gränsen för att de faktiska stridshandlingarna ska anses ha inletts? Är det t ex. vid intagande av attackformation eller vid eldöppnandet? I den här uppsatsen antas att de faktiska stridshandlingarna inleds vid första eldöppnandet.

[161] Handbok IKFN 2016, p. 60.2, p. 133, p. 136.1 och p. 176.4; *Författarens kommentar:* Formuleringarna i Handbok IKFN 2016 anger visserligen inte om det är svensk militär eller utländsk militär som ska inleda stridshandlingarna, men de antyder mycket tydligt att det främst handlar om situationer där svensk militär skjuter först. Med största sannolikhet torde förhållandet gälla även omvänt, dvs. krigets lagar ska börja tillämpas i samma ögonblick utländsk militär begår stridshandlingar mot svensk militär. Något annat vore direkt orimligt.

[162] Det ska dock tilläggas att Försvarsmakten samtidigt menar att IKFN-förordningen fortsatt gäller fram tills regeringen säger annat, dvs. förklarar att Sverige befinner sig i krig (Handbok IKFN 2016 p. 60.2, p. 133, p. 136.1 och p. 176.4).

tolkning av first shot-teorin med deras mycket lågt ställda våldströskel och teorin om en förhållandevis högt placerad våldströskel.

2.6 Kombattanter

I nära anslutning till huruvida den humanitära rätten är tillämplig ligger klassificeringen av de människor som på något sätt kan tänkas bli inblandade i konflikten. De tre huvudkategorierna är kombattanter, icke-kombattanter och civila.[163] Relevanta regleringar finns främst i Tilläggsprotokoll I och hänvisningarna nedan avser det om inget annat anges. Notera att begreppet kombattant endast används vid mellanstatliga väpnade konflikter, vid inomstatliga väpnade konflikter finns inga kombattanter.[164]

Kombattantdefinitionen är viktig eftersom endast kombattanter får angripas och för att den som betraktas som kombattant åtnjuter mycket betydande rättigheter och skydd. Till exempel är det bara kombattanter som har laglig rätt att direkt delta i stridigheter i en konflikt (art. 43[2]), kombattanter har rätt att betraktas som krigsfångar och åtnjuter alla skydd som följer därav (art. 44–45) och en kombattant kan inte heller ställas inför rätta för sina handlingar i konflikten om inte handlingarna i fråga strider mot krigets lagar.[165]

Samtliga medlemmar i de organiserade väpnade styrkor som tillhör en stridande part i en konflikt anses som kombattanter förutsatt att de uppfyller vissa kriterier, de enda undantagen är sjukvårdspersonal och själavårdspersonal (art. 43[2]).[166] För att betraktas som kombattanter ska de väpnade styrkorna stå under ansvarigt befäl som inför parten i fråga ansvarar för styrkornas uppförande och de ska vara underkastade ett internt disciplinärt system som bl.a. ska se till att krigets lagar efterlevs (art. 43[1]).

Det föreligger också en skyldighet för kombattanter att särskilja sig från civila, t ex. genom att bära uniform, eller, om särskiljande inte är möjligt, bära sina vapen öppet (art. 44[3]). Eftersom det i en väpnad konflikt endast är tillåtet att angripa militära mål (art. 48) är den här *distinktionsprincipen* mycket viktig.[167] Någon skyldighet att bära uniform och tillhörande tecken vid militära operationer finns dock inte nedskriven inom folkrätten, men mycket pekar på att en sådan skyldighet finns enligt sedvanerätten, även om det råder viss osäkerhet.[168]

---

[163] Bring & Körlof-Askholt, s. 92.
[164] SOU 2010:72, *Bilaga 7*, s. 53.
[165] Bring & Körlof-Askholt, s. 93; SOU 2010:72, s. 430.
[166] Sjukvårdspersonal och själavårdspersonal åtnjuter ett mycket långtgående skydd och får inte angripas om de inte direkt deltar i stridigheterna (se t ex. 1:a Genèvekonventionen art. 24 och Tilläggsprotokoll II art. 11[2]).
[167] ICJ har benämnt distinktionsprincipen som *intransgressible* (ungefär oöverträdbar på svenska) och som en del av den internationella sedvanerätten (Legality of the threat or use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 1996 s. 226, p. 78–79).
[168] Pfanner, Toni, *Military uniforms and the law of war,* International Review of the Red Cross, Vol. 86 No 853, 2004, s. 93–124, s. 104 ff.; Henckaerts, Jean-Marie & Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law Volume I: Rules,* International Committee of the Red Cross, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, s. 384 ff.; Rosenzweig, Ido, *Combatants dressed as civilians?,* The Israeli Democracy Institute, Policy Paper 8E, Jerusalem, 2014, s. 28 ff.; Gillich, s. 1213 ff.; Jfr också Tilläggsprotokoll I art. 44(7).

Den mer eller mindre självklara tillämpningen av kombattantbegreppet är på t ex. värnpliktiga och anställda soldater eller officerare då dessa åtnjuter permanent kombattantstatus så länge de tjänstgör, dvs. när de tilldelats militär utrustning och står under ansvarigt befäl.[169] Men även andra personalkategorier kan ses som kombattanter. Poliser åtnjuter t ex. kombattantstatus när de fullgör sin skyldighet att delta i rikets försvar.[170]

Icke-kombattanter avser t ex. militär sjukvårds- och själavårdspersonal. Dessa får använda vapenmakt i självförsvar men inte i offensiva syften och får därför inte angripas. Skulle icke-kombattanter delta i strider offensivt och inte enbart bruka vapenmakt i självförsvar betraktas de i stället som kombattanter.[171]

Civila avser alla som varken är kombattanter eller icke-kombattanter. De har rätt att i viss mån använda våld i självförsvar men är i huvudsak inte berättigade att delta i stridigheter och åtnjuter därmed inte heller det skydd som kombattanter har. Skulle civila olovligen delta i stridigheter förlorar de sin status som civila och får därmed angripas, men eftersom de saknar kombattant-status kan de riskera behandling som inte är tillåten mot kombattanter. Kombattanterna ska vid tillfångatagande betraktas som krigsfångar och är garanterade vissa skydd därav, någon sådan rätt har inte civila som illegalt deltar i stridigheter. Civila kan dessutom ställas till svars och dömas för sina handlingar enligt nationell rätt.[172]

Även om huvudkategorierna är de tre ovannämnda finns det ytterligare tre kategorier: *Legosoldater, spioner* och *desertörer*. Dessa, åtminstone de två förstnämnda, har ett mycket svagt folkrättsligt skydd och riskerar mycket ogynnsam behandling i en konflikt.[173]

Legosoldater är stridande som för egen vinning, vanligtvis mot hög lön, strider för ett annat land än sitt eget och utan att tillhöra de reguljära väpnade styrkorna. De saknar rätt till både kombattant- och krigsfångestatus men är legitima militära mål.[174]

Spioner är den, kombattant eller inte, som under falska förevändningar inhämtar information om en part i en konflikt i syfte att överlämna informationen till en annan part. Undantaget är militär personal som inhämtar information iklädda sitt lands uniformer, dessa anses i stället bedriva underrättelsetjänst. Spioner som tillfångatas har i regel inte rätt till krigsfångestatus.[175]

---

[169] Bring & Körlof-Askholt, s. 94 och s. 105 f.
[170] Bring & Körlof-Askholt, s. 95; Se även totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) 3 § p. 1; Jfr Tilläggsprotokoll I art. 43(3); Denna skyldighet för polisen framgår av lagen (1943:881) om polisens ställning i krig 1 § och kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig 1 §.
[171] Bring & Körlof-Askholt, s. 100 f.
[172] Bring & Körlof-Askholt, s. 101.
[173] Bring & Körlof-Askholt, s. 102 ff.
[174] Bring & Körlof-Askholt, s. 102 f.
[175] Bring & Körlof-Askholt, s. 103 f.

3 Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara

Krig och krigsfara är den yttersta typen av kris som kan drabba ett land och det är därför viktigt att varje land har robusta verktyg för statsapparaten att hantera sådana kriser.[176] Sverige har sedan länge valt att inte förlita sig på s.k. *konstitutionell nödrätt*, dvs. en möjlighet för regering och riksdag att i extraordinära situationer kunna åsidosätta lag och grundlag i syfte att underlätta en lösning på den givna situationen och ändå hävda att de handlat rättsenligt.[177] I stället har valts att i förväg lagstifta om hur ett sådant arbete ska gå till för att skapa en legal grund att lösa eventuella kriser. Detta på grund av att den konstitutionella nödrätten och möjlighet att åsidosätta lag rimmar illa med principen om maktutövningens lagbundenhet samt att konstitutionell nödrätt ses som en allt för osäker grund för handlande.[178]

Grunden för hur Sverige ska fortsätta fungera som land även i krig eller krigsfara finns i RF:s 15:e kapitel. Dessa regler är i delar mycket långtgående och regeringen ges bl.a. mycket stora befogenheter att ”lösa uppgiften”.[179] Där finns t ex. bestämmelser om under vilka förutsättningar en krigsdelegation kan träda i riksdagens ställe (2–3 §§), vilka befogenheter regeringen har (5–6 §§), vad som gäller för riksdagen och regeringen om Sverige ockuperas (9 §) och specialregleringar av riksdagsval i händelse av krig eller krigsfara (11 §).

Nedanstående kapitel kommer dock främst fokusera på 13 och 14 §§ då dessa ses som mest centrala för uppsatsen, men även 16 § ges en kortare presentation.

3.1 Bestämmelser om rikets försvar

RF 15 kap. 13 § behandlar kompetensfördelningen mellan regering och riksdag när det gäller att sätta in Försvarsmakten[180] för att möta mer akuta hot och angrepp mot Sverige.[181] Paragrafen är delad i två stycken där första stycket behandlar insättandet av Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp eller för att förhindra kränkningar av svenskt territorium. Andra stycket ger

---

[176] SOU 2008:61, *Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick*, [cit. SOU 2008:61], s. 21; Eka m.fl., s. 691.

[177] SOU 1963:17, *Sveriges statsskick – Författningsutredningen VI – Del 2 Motiv – Förslag till regeringsform*, [cit. SOU 1963:17], s. 473; *SOU* 1972:15, *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, [cit. SOU 1972:15], s. 215; SOU 1986:28, *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*, [cit. SOU 1986:28], s. 16 f.; SOU 2008:61, s. 23; SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, [cit. SOU 2008:125], s. 503; SOU 2016:64, *Förutsättningar enligt regeringsformen för ett fördjupat försvarssamarbete*, [cit. SOU 2016:64], s. 77 f.

[178] SOU 1972:15, s. 214 f.; SOU 1986:28, s. 19; SOU 2016:64, s. 78; Eka m.fl., s. 691.

[179] SOU 2008:61, s. 23; Se särskilt RF 15 kap. 5 § 1 st. som säger ”Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta fullgöra sina uppgifter, *ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget* [egen kursivering].”

[180] Det ska tilläggas att bestämmelserna i RF använder benämningen *rikets försvarsmakt* och inte *Försvarsmakten*. Begreppet *rikets försvarsmakt* avser verksamheten att försvara Sverige som sådan, inte nödvändigtvis myndigheten Försvarsmakten i sig (SOU 2016:64, s. 89). Dock utgörs rikets försvar idag av Försvarsmakten varför den här uppsatsen kommer hänvisa till rikets försvar som just Försvarsmakten. Men rent teoretiskt skulle rikets försvar lika gärna kunna avse en privatägd säkerhetsstyrka som arbetar för regeringen.

[181] SOU 1986:28, s. 22; SOU 2003:32, s. 55; Regeringens proposition 2005/06:111, *Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning*, [cit. Prop. 2005/06:111], s. 10; SOU 2008:125, s. 508; SOU 2016:64, s. 88.

regeringen rätt att uppdra åt Försvarsmakten att använda våld för att förhindra sådana kränkningar av svenskt territorium som avses i första stycket om de sker i fred[182] eller neutralitet[183].

3.1.1 Insättandet av Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp

Den bärande principen i RF är att det är regeringen som har att disponera Försvarsmakten för att skydda Sverige, vilket i sin tur bygger på 1 kap. 6 § som anger att det är regeringen som styr riket med ansvar inför riksdagen.[184] Tanken med att det är regeringen och inte riksdagen som ansvarar för insättandet av Försvarsmakten i akuta situationer är att man beaktat risken för att ett angrepp kan komma mycket snabbt och utan förvarning. Det vore i ett sådant läge mycket ofördelaktigt om regeringen var tvungen att invänta en prövning i riksdagen om huruvida Försvarsmakten ska få sättas in eller inte.[185]

> ”Regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium.”[186]

Formuleringen *i enlighet med internationell rätt* är viktig att betona då den tydligt kopplar samman den svenska grundlagen med den internationella rätten.[187] Här främst med FN-stadgans bestämmelser om självförsvar i art. 51, vilket också innebär att principerna om proportionalitet och behov ska beaktas.[188] Notera också att formuleringen *för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium* mer eller mindre helt förhindrar att Försvarsmakten, med stöd av den här paragrafen, sätts in i andra syften än rent

---

[182] *Fred* ska i uppsatsen förstås som avsaknad av väpnad konflikt eller krig.

[183] *Neutralitet* ska i uppsatsen förstås som de situationer då Sverige förklarat sig neutralt, och därmed inte tagit ställning, i händelse av en konflikt där Sverige inte är direkt inblandat. *Författarens kommentar:* Det finns dock skäl att ställa sig skeptisk till om det över huvud taget skulle vara möjligt för Sverige att förklara sig neutralt i händelse av en konflikt i vårt närområde. Även om möjligheten finns i teorin torde det vara nästintill omöjligt i praktiken med tanke på t ex. vårt försvarssamarbete med Finland eller undertecknandet av Lissabonfördraget som innehåller en klausul om gemensamt försvar som infördes i EU-fördraget (*Fördraget om Europeiska Unionen*, konsoliderad version, Europeiska unionens officiella tidning, C 202/01, 7.6.2016) art. 42.7. Artikeln säger att varje medlemsstat är skyldig att med alla till buds stående medel undsätta en annan medlemsstat som utsätts för väpnat angrepp. Visserligen anger artikeln att åtagandet inte ska påverka ”den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik”, vilket skulle innebära att det för Sveriges del inte skulle påverka eventuell neutralitet. Jag vill dock påstå att det torde vara nästintill en omöjlighet att trovärdigt och med ”alla till buds stående medel” undsätta ett land som utsätts för ett väpnat angrepp och samtidigt förhålla sig neutral i konflikten. Värt att nämna i sammanhanget är också följande uttalande från regeringens utrikesdeklaration 2015 ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land.” (Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 11 februari 2015, s. 2) som i grunden tycks komma från en skrivelse ur Departementsserien (Ds. 2013:33, *Vägval i en globaliserad värld*, s. 223).

[184] SOU 1963:17, s. 477; SOU 1972:15, s. 189; SOU 2016:64, s. 85.

[185] SOU 1963:17, s. 477; SOU 1972:15, s. 189; Kungl. Maj:ts proposition 1973:90, *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, [cit. Prop. 1973:90], s. 373; SOU 1986:28, s. 22; SOU 2003:32, s. 55; Prop. 2005/06:111, s. 10; SOU 2016:64, s. 88; Eka m.fl., s. 712.

[186] RF 15 kap. 13 § 1 st.

[187] Notera att den mycket tydliga kopplingen till internationell rätt medför att svensk grundlag delvis blir beroende av den internationella rättsutvecklingen och därmed står utom svensk kontroll (SOU 2016:64, s. 89).

[188] SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373; SOU 2003:32, s. 56; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2008:61, s. 57; SOU 2008:125, s. 508; Regeringens proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, [cit. Prop. 2009/10:80], s. 205; SOU 2016:64, s. 88; Eka m.fl., s. 712.

försvarsanknutna. Enligt RF:s förarbeten syftar det till att förhindra att regeringen skulle fatta beslut om preventivkrig eftersom ett väpnat angrepp måste ha konstaterats.[189]

Även om förarbetena är väldigt tydliga med att det väpnade angreppet måste ha *konstaterats*, förtydligar de inte vilket skede av angreppet som ska ha konstaterats. Det innebär att det torde råda viss osäkerhet kring huruvida RF tillåter regeringen att sätta in Försvarsmakten i ett föregripande syfte (se avsnitt 2.3), eftersom det föregripande självförsvaret faktiskt tycks vara tillåtet enligt internationell rätt men inte nödvändigtvis enligt RF. Dock finns en möjlighet att formuleringen *för att möta ett väpnat angrepp* skulle kunna gå att tolka så att det även innefattar möjligheten till det föregripande självförsvaret.[190]

Förutom att det väpnade angreppet måste konstateras är själva definitionen av vad ett väpnat angrepp faktiskt innebär i sig av central betydelse. Dock definieras inte begreppet vare sig i grundlag, lag eller förarbeten vilket innebär att definitionen i sin helhet torde grundas på den internationella rätt som redogjorts för i avsnitt 2.4 i den här uppsatsen. Det åligger främst regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra när de eventuella fientliga handlingarna nått upp till en sådan intensitet och aktivitet att det rör sig om ett väpnat angrepp för att därefter bestämma omfattningen av försvarsinsatserna.[191] Regeringens bedömning av händelserna ska därmed inte påverkas av om det förekommit en formell krigsförklaring eller inte eller huruvida angriparen betraktar handlingarna som ett väpnat angrepp eller inte.[192]

3.1.2 Bemyndigandet till Försvarsmakten att bevaka svenskt territorium

Till skillnad från 15 kap. 13 § 1 st. som tar sikte på de situationer där det väpnade angreppet har kunnat konstateras tar andra stycket i stället sikte på situationer där Sveriges gränser och suveränitet kränks utan att det har kunnat konstateras ett faktiskt väpnat angrepp.

> ”Regeringen får uppdra åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.”[193]

Från början motiverades bestämmelsen främst med att dåvarande Krigsmakten[194] måste ha möjlighet att vid krig i Sveriges närområde, då Sverige förklarat sig neutralt och i den mån som internationell rätt medger, kunna agera mot neutralitetskränkningar från krigförande stater, t ex.

---

[189] SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373; SOU 2003:32, s. 56; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2006:61, s. 57; SOU 2008:125, s. 508; SOU 2016:64, s. 89; Eka m.fl., s. 713.

[190] Jfr dock Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus & Regner, Göran, *Vår författning*, 13 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2003, s. 181 som anger att regeringen har möjlighet att sätta in flygstridskrafter mot en flottstyrka som närmar sig med synbar avsikt att inleda ett angrepp, likt det exempel som ges i Bring, Mahmoudi & Wrange, s. 180 och som diskuteras kort i not 90, dvs. i rent föregripande syfte; Jfr också SOU 2003:32, s. 215 som anger att det måste anses mycket tvivelaktigt om RF även avser sådana *förebyggande* våldsåtgärder som är tillåtna enligt FN-stadgans art. 51; *Författarens kommentar:* SOU 2003:32 använder ordet *förebyggande*, men eftersom förebyggande våld inte alls är tillåtet enligt FN-stadgan torde den avsedda innebörden snarare ha varit *föregripande*, vilket i sammanhanget inte är samma sak.

[191] SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373; SOU 1986:28, s. 22; SOU 2003:32, s. 56; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2016:64, s. 89; Eka m.fl., s. 712 f.

[192] SOU 1963:17, s. 477; SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373; SOU 1986:28, s. 22; SOU 2003:32, s. 55 f.; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2016:64, s. 89; Eka m.fl., s. 712 f.

[193] RF 15 kap. 13 § 2 st.

[194] Från 1974 benämns Krigsmakten som Försvarsmakten, se lag (1974:615) om beteckningen försvarsmakten.

överflygningar med stridsflyg.[195] Senare har bestämmelsen också motiverats med att det kan befaras att ett väpnat angrepp föregås av eller inleds med åtgärder som vid första anblick enbart synes vara begränsade suveränitetskränkningar. Försvarsmakten måste därför kunna agera mycket snabbt och på eget bevåg för att värna Sveriges suveränitet och avvärja eventuella hot utan att behöva invänta regeringsbeslut.[196] Stycket har gett upphov till IKFN-förordningen som behandlas närmare i avsnitt 4.1 nedan. Dock ska tilläggas att stycket inte ställer krav på att bemyndigandet från regeringen sker i förordningsform, som har skett genom IKFN-förordningen, utan bemyndigandet kan också ske genom regeringsbeslut.[197]

Likt RF 15 kap. 13 § 1 st. är det viktigt att även när det gäller andra stycket betona formuleringen *i enlighet med internationell rätt*. Den självklara delen av formuleringen är att det våld som Försvarsmakten kan utöva, med stöd av bemyndigandet från regeringen, ska följa behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den mindre självklara delen däremot är huruvida våldsanvändning vid gränsövervakning faktiskt vilar på någon konkret folkrättslig grund eller inte.

Det torde betraktas som klarlagt och nästintill självklart att regeringens möjlighet att nyttja Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp vilar på självförsvarsrätten i FN-stadgans art. 51. Vad gäller gränsbevakningen har stater enligt folkrätten rätt att skydda sina gränser från kränkningar. Däremot är det inte helt tydligt vad exakt det grundar sig på eftersom det endast hänvisas till ”folkrätten” i allmänhet.[198] Det torde därför antas grunda sig i en sedvänja som därmed inte behöver finnas nedskriven.[199]

Dock ska nämnas att den folkrättsliga grunden för våldet i samband med gränsövervakandet i sig i regel inte nämns när regeringens rätt att bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i samband med gränsövervakning behandlas. I stället tycks det snarare ses som en självklarhet att Sverige ska kunna bevaka sina gränser och skydda sig mot kränkningar.[200] IKFN-förordningen betraktas därmed som Sveriges uttolkning av den folkrättsliga sedvanerätt som i förlängningen möjliggör förordningen.[201]

---

[195] SOU 1963:17, s. 478.
[196] SOU 2003:32, s. 57; SOU 2008:61, s. 59; SOU 2008:125, s. 509 f.; Eka m.fl., s. 715.
[197] Eka m.fl., s. 715.
[198] ”Enligt folkrätten är det […] möjligt för stater att använda en viss proportionerlig vapenmakt inom landets gränser för att hävda sitt territorium […]” (SOU 2010:72, s. 87); ”Det står helt klart att folkrätten medger ett visst, rimligt utövat våld för att skydda en stats gränser och territoriella integritet, för att avvisa en inkräktare eller stoppa ett olaga intrång.” (Bring & Körlof-Askholt, s. 46); Se även Handbok IKFN 2016, p. 14.
[199] En statlig utredning menar att rätten att hävda territoriell integritet grundar sig i rätten till självförsvar enligt FN-stadgans art. 51 (SOU 1983:13, s. 65). Den motiveringen underkänns dock av Bring & Körlof-Askholt som menar att art. 51 behandlar den fundamentala övergången från krig till fred och förutsätter att det föreligger ett väpnat angrepp. Rätten att värna sitt territorium ska i stället ses som en sedvanerättslig princip (s. 46 f.).
[200] Jfr SOU 1963:17, s. 478; SOU 1972:15, s. 190; Prop. 1973:90, s. 372 ff.; SOU 2003:32, s. 57; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2008:61, s. 59; SOU 2008:125, s. 509 f.; SOU 2016:64, s. 89 f.
[201] Bring & Körlof-Askholt, s. 47.

3.2 Insättandet av svenska väpnade styrkor i andra fall

I alla andra fall än de som behandlas ovan krävs riksdagens medgivande för att sätta in svenska väpnade styrkor, både inom Sverige och utomlands.[202]

> ”Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen.”[203]

Första stycket tar främst sikte på en bestämmelse i FN-stadgan (art. 43) som säger att samtliga medlemmar i FN är skyldiga att på säkerhetsrådens anmodan enligt särskilda avtal ställa väpnade styrkor till förfogande för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Dock har inga sådana avtal träffats mellan Sverige och FN.[204] Det ska också tilläggas att bestämmelsen inte enbart är avgränsad till överenskommelser med FN, utan överenskommelser med andra stater eller internationella organ omfattas också.[205]

> ”Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om
> 1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller
> 2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.”[206]

Paragrafens andra stycke tar sikte på mer eller mindre alla andra situationer än de som regleras i paragrafens första stycke eller i RF 15 kap. 13 §. I två fall har riksdagen antagit sådana lagar som avses i första punkten.[207] Den ena lagen ger regeringen möjlighet att sända svensk militär på fredsbevarande uppdrag utomlands på begäran av FN eller Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).[208] Den andra lagen ger regeringen möjlighet att sända svensk militär utomlands för att delta i utbildnings- och övningsverksamhet inom ramen för internationellt militärt samarbete.[209]

Andra punkten avser alla andra situationer där regeringen vill sätta in Försvarsmakten, då krävs riksdagens medgivande i varje enskilt fall. När Sverige deltagit i internationella militära insatser, vanligtvis på mandat från FN:s säkerhetsråd, t ex. i Mali (MINUSMA[210]), Afghanistan (ISAF[211]) och Kosovo (KFOR[212]), har riksdagens medgivande i varje enskilt fall getts i enlighet med den här bestämmelsen.[213]

Även om bestämmelsen i 15 kap. 16 § 2 st. tycks ha nyttjats uteslutande för att sända svensk militär utomlands tycks det finnas utrymme att nyttja bestämmelsen för att sätta in svensk militär inom Sveriges gränser. Bestämmelsen är formulerad ”[…] får i övrigt sändas till andra

---

[202] SOU 1972:15, s. 189 f.; Prop. 1973:90, s. 374; SOU 2003:32, s. 56 f.; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2008:61, s. 58; Eka m.fl., s. 720.
[203] RF 15 kap. 16 § 1 st.
[204] SOU 2008:61, s. 58; SOU 2016:64, s. 90 f.; Eka m.fl., s. 720.
[205] SOU 1972:15, s. 190; Prop. 1973:90, s. 374; SOU 2016:64, s. 91; Jfr även SOU 2008:61, s. 58; *Författarens kommentar:* Lissabonfördraget och dess klausul om militär hjälp torde vara ett exempel på en sådan överenskommelse som ger regeringen rätt att sända svenska väpnade styrkor utomlands utan att riksdagen i det enskilda fallet behöver godkänna det.
[206] RF 15 kap. 16 § 2 st.
[207] SOU 2003:32, s. 56; Prop. 2005/06:111, s. 11; SOU 2008:61, s. 58; SOU 2016:64, s. 91; Eka m.fl., s. 720.
[208] Lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.
[209] Lag (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.
[210] United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.
[211] International Security Assistance Force.
[212] Kosovo Force.
[213] SOU 2016:64, s. 91 f.; Eka m.fl., s. 720 f.

länder *eller* [egen kursivering] sättas in om […]” vilket skulle kunna innebära att Försvarsmakten kan sättas in i mer eller mindre vilken situation som helst, förutsatt att riksdagen ger sitt godkännande.

3.3 Krigsförklaring

Till att börja med ska klargöras att den krigsförklaring som utges av regeringen inte ska förväxlas med de krigsförklaringar som tidigare skedde mellan stater. Det är helt enkelt två helt olika typer av krigsförklaringar även om benämningen på svenska är densamma.

En förklaring om att Sverige befinner sig i krig utfärdas i första hand av regeringen och får mycket långtgående nationella effekter, både politiska och juridiska.[214] Förutom den uppenbara följden att förklaringen innebär att Sverige de facto är i krig påverkas tillämpningen av en rad lagar och förordningar. Utöver stora delar av RF:s 15 kap. börjar t ex. förfogandelagen (1978:262), lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. samt 21 kap. och delar av 22 kap. brottsbalken (1962:700) (BrB) gälla när Sverige är i krig. IKFN-förordningen upphör däremot gälla.

> ”Förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.”[215]

Eftersom RF:s bestämmelser om krigsförklaring (15 kap. 14 §) tidigare ingick i samma paragraf som bl.a. bestämmelserna om regeringens befogenhet att sätta in Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp mot Sverige (15 kap. 13 § 1 st.) finns det flera likheter vad gäller reglernas utformning, tolkning och tänkta tillämpning.[216] Bestämmelserna är också nära sammankopplade eftersom bägge ger riksdagen ett betydande inflytande, förutom vid ett väpnat angrepp.

Som nämnts ovan är det regeringen som utfärdar krigsförklaringen, men riksdagen har enligt paragrafen tillerkänts ett betydande inflytande och måste godkänna förklaringen. Förutom vid väpnade angrepp mot Sverige då beslutet kan behöva fattas snabbt och en prövning av riksdagen inte kan inväntas.[217] Anledningen till att riksdagen tillerkänts ett så pass avgörande inflytande i frågan är dels att krigsförklaringen kan försätta riksdagen i en tvångssituation gentemot regeringen.[218] Dels att rättsverkningarna av en sådan förklaring blir mycket omfattande. Dessutom poängterades i de ursprungliga förarbetena till RF att en krigsförklaring som utges utan att den föregåtts av ett väpnat angrepp ger regeringen formella förutsättningar att föra

---

[214] SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373; SOU 2008:61, s. 59; SOU 2008:125, s. 509; SOU 2016:64, s. 92; Eka m.fl., s. 717.
[215] RF 15 kap. 14 §.
[216] RF 15 kap. 13 § 1 st. motsvarar tidigare 10 kap. 9 § 1 st. och 15 kap. 14 § motsvarar tidigare 10 kap. 9 § 2 st. Vidare motsvarar 15 kap. 16 § 1 st. tidigare 10 kap. 9 § 1 st. p. 3, 15 kap. 16 § 2 st. motsvarar tidigare 10 kap. 9 § 1 st. p. 1–2 och 15 kap. 13 § 2 st. motsvarar tidigare 10 kap. 9 § 3 st. (SOU 2008:125, s. 879 f.).
[217] Jfr SOU 1972:15, s. 189.
[218] SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373; SOU 2008:61, s. 59; SOU 2008:125, s. 509; SOU 2016:64, s. 92; Eka m.fl., s. 717; *Författarens kommentar:* Vilken typ av tvångssituation det skulle handla om specificeras dock inte. En tänkbar möjlighet är dock att regeringen, enligt RF, erhåller i vissa fall mycket omfattande befogenhetsökningar genom krigsförklaringen och att de befogenhetsökningarna skulle kunna rubba maktfördelningen mellan regering och riksdag om krigsförklaringen missbrukas.

krig, något som inte ansetts önskvärt om riksdagen inte godkänt förklaringen.[219]

Eftersom regeringen endast får utge en krigsförklaring utan riksdagens medgivande vid ett väpnat angrepp blir begreppet väpnat angrepp i sig väldigt centralt. Begreppet är inte definierat i svensk rätt och bedömningen torde därmed i sin helhet grunda sig på den internationella rätt som redogjorts för tidigare i den här uppsatsen, dvs. exakt samma som gäller för bestämmelserna om regeringens möjligheter att sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp enligt RF 15 kap. 13 § 1 st.

Ytterligare en likhet med 15 kap. 13 § 1 st. är att även om det i första hand är regeringen som avgör när Sverige befinner sig i krig så kan det även åligga befattningshavare på lägre nivå att besluta huruvida regler som träder i kraft (eller som i fallet med IKFN, upphör att gälla) när Sverige är i krig ska tillämpas eller inte. Reglerna ska alltså träda i kraft och tillämpas när Sverige är i krig, oavsett om regeringen har gett ut en sådan förklaring eller inte. Det är i sig en säkerhetsåtgärd eftersom regeringen skulle kunna hindras från att utge en sådan förklaring alternativt skulle förklaringen kunna riskera att inte nå ut till alla som berörs av den.[220]

3.4 Höjd beredskap

I nära anslutning till krigsförklaringen ligger möjligheten för regeringen att besluta om höjd beredskap. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap (LTH) kan regeringen, i syfte att stärka landets försvarsförmåga, besluta att Sverige ska inta *höjd beredskap* (1 § 2 st. 1 men.). Lagen medger enbart beredskapshöjningar i syfte att stärka totalförsvaret[221], inte vid t ex. naturkatastrofer eller andra oroligheter som sker i landet.[222]

> ”Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.”[223]

Bestämmelsen avgränsar de situationer där regeringen kan besluta om höjd beredskap. Med *krigsfara* avses t ex. situationer då ett fientligt angrepp bedöms vara förestående.[224] Med *utomordentliga förhållanden* föranledda av krig i Sveriges närområde eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara avses situationer som utsätter landet för omfattande störningar och påfrestningar, förarbetena exemplifierar med stora flyktingströmmar till följd av konflikt i närområdet eller att landets försörjning påverkas av t ex. avspärrningar eller blockader.[225]

Beslutet att inta höjd beredskap är ett sätt att snabbt ställa om den fredstida samhällsapparaten

---

[219] SOU 1965:34, *Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning - Del 4*, s. 77; SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373.
[220] Regeringens proposition 1998/99:85, *Försäkring under krig och krigsfara*, s. 87; Jfr dock SOU 2016:64, s. 92 som anger att en förklaring från regeringen krävs för att reglerna ska börja gälla.
[221] Begreppet *totalförsvar* förklaras i inledningen till avsnitt 4 nedan.
[222] Regeringens proposition 1992/93:76, *om höjd beredskap*, [cit. Prop. 1992/93:76], s. 46.
[223] LTH 3 § 2 st.
[224] Prop. 1992/93:76, s. 47; *Författarens kommentar*: Det ska tas i beaktande att när lagen och förarbetena skrevs fanns inte möjligheten att betrakta terroristangrepp som väpnade angrepp. Huruvida regeringen har möjlighet att besluta om höjd beredskap om ett allvarligt terroristattentat bedöms förestående får därmed betraktas som något oklart. Det torde dock åligga regeringen att göra den bedömningen.
[225] Prop. 1992/93:76, s. 47.

till den verksamhet som behövs för att försvara Sverige i krig.[226] Beslutet kan avse hela landet, eller enbart en viss del eller viss verksamhet (4 §). Likt krigsförklaringen i RF får beslutet om höjd beredskap också följder i form av att vissa lagar börjar gälla, dock bestämmer regeringen i vilken omfattning.[227] Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap (FTH) 11 § ska Försvarsmakten vid höjd beredskap krigsorganiseras i den omfattning regeringen bestämmer.

Det ska dock klargöras att *höjd beredskap* inte är en egen beredskapsgrad i sig, utan innebär antingen *skärpt beredskap*[228] eller *högsta beredskap*[229] (LTH 1 § 2 st. 2 men.). För att säkerställa att försvarsansträngningarna kommer igång även om regering eller riksdag skulle vara förhindrad att fatta beslut om höjd beredskap råder automatiskt högsta beredskap om Sverige är i krig (3 § 1 st.).[230] Det ligger då på varje myndighet som har att agera på ett visst sätt i händelse av krig att på eget bevåg handla som om högsta beredskap råder.[231] Bestämmelsen är en yttersta garanti och sista utväg.[232]

3.5 Regeringsformen och militära insatser vid terroristattentat

Som visats i avsnitt 2.3 kan rätten till självförsvar enligt FN-stadgans art. 51 aktualiseras vid allvarliga angrepp från icke-statliga aktörer, t ex. terroristorganisationer. Folkrättsligt föreligger därmed inga hinder för regeringen att disponera Försvarsmakten vid stora terroristattentat på samma sätt som den kan disponera Försvarsmakten vid väpnade angrepp mot Sverige. Eftersom 15 kap. 13 § 1 st. direkt anknyter till folkrätten i allmänhet och FN-stadgans art. 51 i synnerhet torde det inte heller föreligga några hinder, åtminstone på rent konstitutionell nivå i Sverige, för regeringen att nyttja Försvarsmakten vid allvarliga terroristattentat.

Dock måste betonas att det, för att regeringen ska kunna sätta in Försvarsmakten med stöd av RF 15 kap. 13 §, måste handla om ett terroristattentat som kan betraktas som ett väpnat angrepp. Det innebär att terroristattentatet i fråga måste vara av betydande dignitet och/eller hota funktioner som är vitala och centrala för Sverige. Angreppet måste med andra ord rikta sig *mot Sverige* och inte mot mindre mål eller enskilda personer.[233] Det går t ex. att tänka sig att direkta angrepp mot regering och riksdag skulle kunna utgöra så pass allvarliga angrepp att de skulle

---

[226] Försvarshögskolan (FHS), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*, 2019 års utgåva, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, 2019, [cit. FHS 2019], s. 159.
[227] Prop. 1992/93:76, s. 44 f.; FHS 2019, s. 228, s. 230 ff. och s. 240.
[228] *Skärpt beredskap* är en mindre ingripande åtgärd än högsta beredskap. Samhället ska så långt det är möjligt fungera som vanligt men stegvis omfördela resurser och fokus för att förbereda ett försvar av Sverige (FHS 2019, s. 230).
[229] Vid *högsta beredskap* ska all samhällsverksamhet styras om till att enbart omfatta totalförsvar (LTH 1 § 2 st. 3 men.). Högsta beredskap som avser hela landet kan meddelas med *beredskapslarm* (FTH 9 §), som i sin tur får andra följder än enbart beslutet om högsta beredskap. Exempelvis att hela Försvarsmakten ska krigsorganiseras (11 §), att vissa lagar omedelbart ska tillämpas i sin helhet (13 §) och att den som är krigsplacerad omedelbart ska inställa sig till tjänstgöring (15 §).
[230] *Författarens kommentar:* Terminologin kan tyckas förvirrande eftersom de flesta torde tolka ordet *beredskap* som att man gör sig beredd *inför* en händelse, inte att man vidtar åtgärder när händelsen *inträffat*. Därför kan det tyckas ologiskt att det råder *beredskap* när Sverige är i krig, men sådan är terminologin enligt LTH.
[231] Prop. 1992/93:76, s. 46.
[232] Prop. 1992/93:76, s. 46; FHS 2019, s. 228.
[233] SOU 2003:32, s. 215.

kunna betraktas som väpnade angrepp och därmed göra en militär insats med stöd av RF möjlig. Detsamma torde även gälla angrepp mot t ex. kärn- och vattenkraftverk. Förutsatt att angreppet i sig bedöms som så pass allvarligt och omfattande att det kan betraktas som ett angrepp mot Sverige som nation.[234]

Exempel som lyfts fram i statliga utredningar handlar främst om angrepp som innefattar kärnavfall, massförstörelsevapen eller omfattande flygangrepp.[235] Det innebär att terroristattentat såsom händelserna på Drottninggatan i Stockholm 2017 eller masskjutningen på Utøya 2011 inte räcker, detsamma torde gälla attentat liknande t ex. bombattentaten i London 2005 och eventuellt också Madrid 2004. Precis som om Sverige skulle angripas av en annan stat åligger det i första hand regeringen att bedöma när ett terroristattentat går över till att bli så pass allvarligt och omfattande att det kan betraktas som ett väpnat angrepp.[236]

Även om framställningen ovan främst tar sikte på terroristangrepp utförda av icke-statliga aktörer finns det en möjlighet att ett angrepp mot Sverige inleds med handlingar som är tänkta att uppfattas som just terroristangrepp, dvs. inte som väpnade angrepp från en annan stat. Vem som är den faktiska utföraren har dock ingen påverkan på regeringens möjligheter att sätta in Försvarsmakten vid allvarliga terroristangrepp, men det är ändock viktigt att uppmärksamma att företeelsen med maskerade angrepp från andra stater faktiskt ses som realistisk.[237]

I förarbetena till LFPT finns ett uttalande om att RF:s bestämmelser om regeringens befogenhet att sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp inte utgör några hinder för regeringen att disponera över och ge Försvarsmakten direktiv i samband med terroristbrottslighet på samma sätt som den kan ge direktiv till andra förvaltningsmyndigheter i allmänhet.

> ”Som nyss nämnts regleras i 10 kap. 9 § RF [nuvarande 15 kap. 13–14, 16 §§] kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att sätta in Sveriges försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot landet från andra stater. Bestämmelsen hindrar alltså inte regeringen från att i samband med terroristbrottslighet disponera över Försvarsmakten på samma sätt som den kan meddela direktiv till förvaltningsmyndigheter i allmänhet.”[238]

Det finns dock vissa intressanta iakttagelser att göra kopplat till uttalandet i fråga. Uttalandet är tämligen knapphändigt motiverat och tycks bygga på ett antagande om att regleringarna om regeringens befogenhet att sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp förutsätter att det väpnade angreppet kommer från en annan stat.[239] Någon förutsättning att det väpnade

---

[234] Jfr SOU 2005:70, s. 54.

[235] I SOU 2005:70, s. 73 ff. har ett flertal typfall presenterats, t ex. en kapning av ett kärnavfallsfartyg med avsikt att spränga fartyget i eller utanför Stockholm. Det skulle kunna utgöra ett så pass allvarligt terroristattentat att det kan anses som ett väpnat angrepp och därmed trigga självförsvarsrätten i FN-stadgans art. 51 och möjligheten att sätta in Försvarsmakten enligt RF 15 kap. 13 § (SOU 2005:70, s. 77).

[236] SOU 2005:70, s. 79; *Författarens kommentar:* Rent spekulativt torde det dock inte vara en orimlig gissning att tröskeln för att regeringen faktiskt ska sätta in militära resurser för att möta ett terroristangrepp som inte uppenbart omfattas kommer vara mycket hög.

[237] SOU 2008:125, s. 518 f.

[238] Prop. 2005/06:111, s. 11; Uttalandet citeras också i SOU 2008:61, s. 58 och i Eka m.fl., s. 714.

[239] ”Som nyss nämnts regleras i 10 kap. 9 § RF [nuvarande 15 kap. 13 § 1 st.] kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att sätta in Sveriges försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot landet *från andra stater* [egen kursivering].” (Prop. 2005/06:111, s. 11).

angreppet måste komma från en annan stat har däremot aldrig funnits i lagtexten.[240] Tänkbara anledningar till antagandet skulle dels kunna vara att paragrafen fram till revideringen av RF som trädde i kraft 1 januari 2011 ingick i 10 kap., vars dåvarande titel var *Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer*.[241] Dels att det i tidigare förarbeten till RF i princip förutsatts att ett väpnat angrepp enbart skulle kunna komma från en annan stat.[242]

Viktigt att poängtera här är dock att regleringarna i nuvarande RF 15 kap. 13–14 och 16 §§, dvs. samtliga regler som behandlats ovan, tidigare ingick i samma paragraf, nämligen 10 kap. 9 §. Paragraferna ingick alltså i kapitlet som behandlade förhållandet till andra stater. Det är därför inte orimligt att anta att uttalandet grundar sig i att samtliga regleringar som behandlar möjligheterna, för både regering och riksdag, att sätta in Försvarsmakten faktiskt fanns i det kapitlet, vilket skulle kunna tolkas som att regleringarna endast avsåg möjligheterna att sätta in Försvarsmakten utomlands eller när andra stater var involverade. Det skulle alltså kunna vara så att förarbetena menar att eftersom möjligheterna att sätta in Försvarsmakten i andra situationer än de som behandlades i dåvarande 10 kap. 9 § inte synes vara reglerade så fanns möjligheten för regeringen att disponera och ge direktiv till Försvarsmakten i samband med terroristbrottslighet på samma sätt som till andra förvaltningsmyndigheter.[243]

Ytterligare en intressant aspekt i uttalandet är att ordvalet ”[…] i samband med *terroristbrottslighet* [egen kursivering] disponera över […]” innebär en mycket vid tillämpning jämfört med om möjligheterna att disponera Försvarsmakten i stället hade kopplats till FN-stadgans art. 51. Det gjordes alltså ingen avgränsning till särskilt allvarliga fall av terroristangrepp, som förutsätts enligt FN-stadgan, utan i stället gjordes en hänvisning till *terroristbrottslighet* i allmänhet.

Med tanke på att RF har ändrats sedan uttalandet gjordes så att bestämmelserna som hänvisas till inte längre ligger under det kapitel som enbart behandlar förhållandet till andra stater, att LFPT infördes på förslag från just propositionen i fråga samt att uttalandet i sig är förhållandevis knapphändigt motiverat bör uttalandet betraktas med viss försiktighet. Det ter sig osannolikt att RF skulle öppna upp för regeringen att nyttja Försvarsmakten mer eller mindre fritt enbart på grund av att angriparen inte är en annan stat, det stämmer inte heller överens med den internationella rätt som regleringarna i RF mycket tydligt grundar sig på och hänvisar till.

---

[240] Jfr t ex. förslag till RF 9 kap. 9 § 1 st. SOU 1972:15, s. 27; förslag till RF 10 kap. 9 § 1 st. Prop. 1973:90, s. 23; dåvarande formulering RF 10 kap. 9 § 1 st. SOU 2008:125, s. 879 f.; nuvarande formulering RF 15 kap. 13 § 1 st.; Det bör vara möjligt att dra tydliga paralleller till FN-stadgans art. 51 som inte heller kräver att angriparen är en stat.

[241] Från början hette kapitlet *Förhållandet till andra stater* (jfr förslag till RF 9 kap. SOU 1972:15, s. 26; förslag till RF 10 kap. Prop. 1973:90, s. 22). Tillägget *och mellanfolkliga organisationer* lades till 1 januari 2003 (lag [2002:903] om ändring i regeringsformen). Vid revideringen av RF 2011 flyttades bestämmelsen om regeringens möjligheter att sätta in Försvarsmakten till 15 kap. *Krig och krigsfara* som tidigare var 13 kap. Samtidigt döptes 10 kap. om till *Internationella förhållanden* (lag [2010:1408] om ändring i regeringsformen).

[242] Jfr t ex. SOU 1972:15, s. 189; Prop. 1973:90, s. 373 ff.; Det här diskuteras också i SOU 2005:70, s. 52 f.

[243] Som stöd hänvisades till RF 11 kap. 6 § som idag motsvaras av bl.a. RF 12 kap. 1 §, dvs. den paragraf som ger regeringen möjlighet att styra förvaltningsmyndigheternas verksamhet genom direktiv. ”Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen.” (RF 12 kap. 1 §).

4 Försvarsmakten

För att försvara Sverige finns ett totalförsvar. Det regleras i LTH och syftar på den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (1 § 1 st.). Totalförsvaret består av ett militärt och ett civilt försvar (1 § 3 st.).[244]

Det är Försvarsmakten som ansvarar för det militära försvaret.[245] Försvarsmakten är en svensk statlig myndighet som lyder under regeringen och vars verksamhet bl.a. regleras genom förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten (instruktionsförordningen). Dess viktigaste uppgift är att utveckla och upprätthålla ett militärt försvar för att kunna möta ett väpnat angrepp (1 § 1 men.) och grunden för Försvarsmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid (1 § 2 men.). Av förordningens 2 § följer att Försvarsmakten ska: försvara Sverige och främja svensk säkerhet (1 st. 1 men.), upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium (1 st. 2 men.), värna Sveriges intressen och suveränitet samt förebygga och hantera konflikter och krig (1 st. 3 men.), kunna verkställa uppgifterna självständigt eller i samverkan med andra, t ex. myndigheter eller länder (1 st. 4 men.) samt kunna lämna stöd till civil verksamhet (2 st.).[246]

4.1 IKFN-förordningen och tillträdesförordningen

Till att börja med ska återigen poängteras att IKFN-förordningen endast gäller när Sverige befinner sig i fred eller förklarat sig neutralt i händelse av konflikt i närområdet. Förordningen upphör med andra ord gälla om Sverige befinner sig i krig (IKFN-förordningen 1 § 1 st.). Inom ramen för den här uppsatsen kommer endast regleringarna som gäller i fred behandlas.

Försvarsmakten har genom IKFN-förordningen getts befogenhet att i yttersta fall använda potentiellt dödligt våld för att utföra uppgiften att upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium. Ingripande med vapenmakt ska dock, om inte annat anges, föregås av varning (7 §). Majoriteten av bestämmelserna i IKFN-förordningen behandlar hur Försvarsmakten ska hantera utländska statsfartyg[247] och statsluftfartyg[248] som kränker svenskt territorium[249] samt

---

[244] SOU 2019:34, *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, [cit. SOU 2019:34], s. 67; Det civila försvaret kommer inte närmare behandlas i den här uppsatsen men det består av en rad aktörer vars gemensamma mål är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och stödja Försvarsmakten i händelse av väpnat angrepp eller krig. I händelse av väpnad konflikt omfattar det civila försvaret hela den samlade samhällsverksamheten, förutom det militära försvaret som ska bedrivas för sig. Begreppet *civilt försvar* får inte förväxlas med begreppet *civilförsvar* som är en folkrättslig term och som regleras i Tilläggsprotokoll I kap. VI (Prop. 2014/15:109, s. 12; Bring & Körlof-Askholt, s. 78).

[245] SOU 2003:32, s. 118; SOU 2016:64, s. 16; Till det militära försvaret hör Försvarsmakten, till Försvarsmakten närstående myndigheter såsom FOI och Försvarets radioanstalt samt vissa frivilligorganisationer såsom Hemvärnet och Lottakåren (Bring & Körlof-Askholt, s. 78).

[246] Försvarsmakten ska också kunna krigsorganisera, mobilisera och använda alla krigsförband för att kunna försvara Sverige och Sveriges intressen (instruktionsförordningen 2 a §). Därutöver följer en rad verksamhetsuppgifter i 3 – 3 c §§ som inte kommer behandlas i denna uppsats.

[247] Med *statsfartyg* avses ”örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte” (IKFN-förordningen 2 § p. 3).

[248] Med *statsluftfartyg* avses ”militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte” (IKFN-förordningen 2 § p. 7).

[249] *Svenskt territorium* definieras som ”Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet” (IKFN-förordningen 2 § p. 1).

hur Försvarsmakten ska uppträda när de medverkar vid kontroll av sjöfart och fiske. Endast en liten del behandlar hur utländsk militär personal och utländska militära fordon på land ska hanteras. Dock är samtliga bestämmelser viktiga för att förstå sammanhanget och syftet med IKFN, varför även bestämmelserna om statsfartyg och statsluftfartyg behandlas nedan.

Villkoren för lagligt tillträde till svenskt territorium för utländska fordon, statsfartyg och statsluftfartyg regleras i tillträdesförordningen (1992:118) (TillF). Förordningen gäller, likt IKFN-förordningen, endast när Sverige befinner sig i fred eller förklarat sig neutralt i händelse av konflikt i närområdet och upphör gälla om Sverige är i krig (TillF 1 §).

4.1.1 Lagligt tillträde och ingripanden mot utländska statsfartyg och statsluftfartyg

Enligt TillF har utländska statsfartyg rätt att för genomfart passera svenskt territorialhav[250] om genomfarten är skyndsam och oavbruten (3 § 1–2 st.), utländska ubåtar ska vara i övervattensläge (7 §).[251] Utländska statsluftfartyg däremot har enbart rätt till genomfart när det gäller luftrummet över svenskt territorialhav i Öresund, vissa undantag finns dock för danska statsluftfartyg som ska starta och landa på vissa danska flygplatser där flygning inom svenskt luftrum är nödvändigt (3 § 3 st.). I övrigt krävs i huvudsak diplomatiskt utverkat tillstånd från regeringen för tillträde till svenskt territorium (4 § 1 st. och 6 §).

Skulle ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg bryta mot bestämmelserna i TillF ska Försvarsmakten ingripa med stöd av IKFN-förordningen. I huvudsak handlar det om att avbryta otillåten verksamhet och, om det behövs, avvisa det statsfartyg eller statsluftfartyg som otillåtet befinner sig på svenskt territorium, om så krävs med vapenmakt (se 15 § 2 st., 17–18 och 20 §§ i fråga om statsfartyg och 23–24 §§ i fråga om statsluftfartyg). Utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten[252] ska förhindras från fortsatt verksamhet, för att genomföra det får vapenmakt utan föregående varning tillgripas (15 § 1 st.). Ett utländskt statsluftfartyg som landat på svenskt territorium utan tillstånd ska hållas kvar och militär personal ska omhändertas och avväpnas, detta ska anmälas till Polismyndigheten (27 §).

Om ett utländskt statsfartyg överskrider svensk territorialgräns under omständigheter som tyder på fientlig avsikt ska vapenmakt tillgripas utan föregående varning (13 §). Motsvarande bestämmelse för statsluftfartyg saknas i IKFN-förordningen, däremot får Försvarsmakten bestämma att vapenmakt ska tillgripas mot utländska statsluftfartyg utan föregående varning om särskilda förhållanden kräver det (23 § 2 st.). Försvarsmakten har därför infört en sådan

[250] *Territorialhavet* avser den yttre delen av *Sveriges sjöterritorium*, som i sin tur utgörs av både *inre vatten* och *territorialhavet*. Den yttre gränsen för territorialhavet sträcker sig tolv nautiska mil från fastställda s.k. baslinjer som dras enligt Förenta Nationernas havsrättskonvention (lagen [2017:1272] om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner 3–4 §§; Förenta Nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention, SÖ 2000:1, [cit. Havsrättskonventionen], art. 3–7 och 9).
[251] Den här rätten till s.k. oskadlig genomfart följer av Havsrättskonventionen art. 17–32.
[252] *Inre vatten* avser den inre delen av *Sveriges sjöterritorium*. Dit räknas vattenområden på land (t ex. insjöar och kanaler) och vattenområden i havet innanför riksgränsen som utgörs av t ex. hamnar och vikar samt havsområden runt och mellan öar i skärgårdarna (lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner 2 §; Regeringens proposition 2016/17:215, *Sveriges sjöterritorium och maritima zoner*, [cit. Prop. 2016/17:215], s. 528 f.). Vissa begränsningar finns dock i fråga om sjöterritoriet som gränsar mot dansk, norsk och finsk riksgräns (Prop. 2016/17:215, s. 526 ff.; Se även Havsrättskonventionen art. 8).

bestämmelse i Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2013:3) om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna (FFS 2013:3) 26 §. Vapenmakt utan föregående varning ska också tillgripas om ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg begår våldshandlingar mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet eller mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav (14 och 22 §§).

Utländskt fartyg som ännu inte identifierats ska behandlas som ett handelsfartyg (FFS 2013:3 11 § 1 st.), utländskt luftfartyg som ännu inte identifierats ska behandlas som statsluftfartyg (FFS 2013:3 12 §).[253]

4.1.2 Lagligt tillträde och ingripanden mot utländsk militär personal och fordon

Enligt TillF krävs alltid diplomatiskt utverkat tillstånd från regeringen för att utländska militära fordon ska få tillträde till svenskt territorium (4 § 1 st. och 6 §). Någon särskild reglering för utländsk militär personal finns inte i TillF, bortsett från en bestämmelse om att besättningar på utländska statsfartyg och statsluftfartyg inte får vara beväpnade när de lämnar fartyget eller luftfartyget (11 §). Utländsk militär personal, ackrediterade försvarsattachéer undantagna, får inte bära uniform i Sverige utan tillstånd från Försvarsmakten (IKFN-förordningen 11 § 1 st.), skulle utländsk militär personal uppträda i uniform på svenskt territorium utan tillstånd ska det anmälas till Försvarsmakten (11 § 2 st.). I övrigt regleras tillträdet för utländsk militär personal på samma sätt som för utlänningar i allmänhet.[254]

Om utländsk militär personal överskrider svensk territorialgräns eller landsätts inom densamma från fartyg eller luftfartyg under omständigheter som tyder på fientlig avsikt ska vapenmakt tillgripas utan föregående varning (9 §). Någon särskild bestämmelse om just utländska militära fordon och fientlig avsikt saknas, men det torde vara ett rimligt antagande att även utländska militära fordon omfattas av 9 §.[255]

Anträffas utländsk militär personal inom svenskt territorium i andra fall än som avses i 9 § och det finns misstanke om att de saknar rätt att vistas i Sverige ska personalen avväpnas och omhändertas (10 §). Detsamma gäller om ett utländskt militärt fordon påträffas inom svenskt territorium som saknar tillstånd att vara där. Fordonet ska då hållas kvar och personalen avväpnas och omhändertas, förutsatt att de också saknar tillstånd att vistas i Sverige (12 §). Händelsen och åtgärderna ska anmälas till Polismyndigheten (10 och 12 §§).

4.1.3 Fientlig avsikt

Fientlig avsikt är inget som definieras direkt varken i IKFN-förordningen eller några av Försvarsmaktens föreskrifter, däremot har det definierats av Försvarsmakten i Handbok IKFN 2016. Definitionen av fientlig avsikt för statsfartyg, statsluftfartyg och militär personal är i princip identisk varför dessa kommer behandlas gemensamt.

---

[253] Det innebär att oidentifierade utländska luftfartyg kan komma att skjutas ned utan föregående varning, civila som militära.
[254] Handbok IKFN 2016, p. 170.
[255] Jfr Handbok IKFN 2016, p. 178.4.

Om utländska militära enheter uppvisar en militär förmåga och bedöms ha vilja att tillfoga skada föreligger fientlig avsikt. Indikatorer på detta kan t ex. vara taktiskt militärt uppträdande, intagande av attackformation eller att vapen eller vapensystem är eller görs redo för strid. Den här bedömningen ska göras med beaktande av vid tidpunkten gällande politiska och militära faktorer samt underrättelser, det ska också beaktas vilka andra *fientliga handlingar* som i närtid vidtagits av det land vars enheter bedöms uppvisa eventuell fientlig avsikt. *Fientlig handling* föreligger om utländska militära enheter vidtar militära åtgärder under fientliga omständigheter, t ex. genom att landsätta trupp, genomföra vapeninsats, minera eller genomföra andra fientliga militära handlingar.[256]

4.1.4 Angående tillämpningen av IKFN-förordningen

I fråga om militär personal finns det två punkter värda att uppehålla sig något extra kring vad gäller tillämpningen av IKFN-förordningen. Den första är att IKFN-förordningen uttryckligen anger att vapenmakt utan föregående varning ska tillgripas när utländska militära enheter med fientlig avsikt *överskrider* svensk territorialgräns, alternativt *landsätts* från fartyg eller luftfartyg. Den andra är att IKFN-förordningen uttryckligen anger att de som överskrider gränsen eller landsätts inom svenskt territorium ska vara *utländsk militär personal.*

> ”Om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, skall vapenmakt utan föregående varning tillgripas.”[257]

Vad gäller den första punkten kan tempusvalet tolkas som att det endast skulle vara tillåtet för Försvarsmakten att ingripa när de fientliga enheterna faktiskt *landsätts* eller *korsar* gränsen. Varken IKFN-förordningen, FFS 2013:3 eller Handbok IKFN 2016 behandlar huruvida vapenmakt utan varning kan eller ska tillgripas om fientlig trupp eller fordon påträffas inom svenskt territorium och bedöms ha fientliga avsikter. Dock anger 10 § att utländsk militär personal som i andra fall än i 9 § anträffas inom svenskt territorium ska avväpnas och omhändertas, det tyder på att 9 § torde gälla även när utländsk militär personal anträffas inom svenskt territorium under omständigheter som tyder på fientlig avsikt. Det här torde få ytterligare stöd av att hela syftet med IFKN-förordningen är att snabba på beslutsfattandet i situationer där varken regeringens eller riksdagens beslut om Försvarsmaktens ingripande kan avvaktas. Påträffas utländsk militär trupp inom svenskt territorium som bedöms ha fientliga avsikter torde Försvarsmakten därmed kunna ingripa med vapenmakt, utan föregående varning om så krävs, även om den fientliga truppen inte landsätts eller överskrider gränsen i just det ögonblicket.

Vad gäller den andra punkten är IKFN-förordningen väldigt tydlig med att det ska handla om utländsk militär personal, utländska statsfartyg, utländska statsluftfartyg, etc., alltså statskontrollerade militära enheter. Det innebär att IKFN-förordningen inte torde gå att tillämpa om det är fråga om terroristangrepp eller andra angrepp som inte går att härleda till främmande makt. Det torde också innebära att ett ingripande med stöd av IKFN-förordningen förutsätter att de som ingripandet genomförs mot faktiskt har identifierats som utländsk militär personal. Några bestämmelser om hur oidentifierad personal ska hanteras, motsvarande de som finns för fartyg och luftfartyg, finns inte. Frågan diskuteras vidare i avsnitt 5.1.

---

[256] Handbok IKFN 2016, p. 60, p. 136 och p. 176.1.
[257] IKFN-förordningen 9 §.

4.2 Generellt om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter

Förmågan att lämna stöd till den civila verksamheten är en av Försvarsmaktens uppgifter. Försvarsmakten har under lång tid tillbaka lämnat stöd till samhället på olika sätt. Stödet har främst varit i form av räddningstjänst, t ex. vid skogsbränder, översvämningar och eftersök av försvunna personer, men också i form av mer direkt stöd till bl.a. Polismyndigheten genom t ex. helikoptertransporter eller röjning av explosiva ämnen.[258] Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) 6 kap. 7 § finns dessutom en skyldighet för Försvarsmakten att i allvarliga situationer stödja den civila räddningstjänsten. Därutöver finns regleringar som behandlar Försvarsmaktens stöd, som inte inbegriper våld, till civila myndigheter främst i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (Stödförordningen).[259]

Stödförordningen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning (1 § 2 st.) och innehåller bl.a. en skyldighet för Försvarsmakten att i livshotande situationer och på begäran transportera sjuka och skadade med helikopter (3 §). Därutöver finns regler som ger Försvarsmakten möjligheten att på begäran lämna stöd till andra statliga myndigheter, t ex. Polismyndigheten, kommuner, regioner och i vissa fall även enskilda (4–5 §§). Detta stöd får endast lämnas om det inte allvarligt hindrar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och skyldighet att medverka i räddningstjänst enligt LSO (stödförordningen 6 §). Försvarsmakten får inte lämna stöd om det finns risk att dess personal kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda (7 §) eller om det finns en inte obetydlig risk att personalen kan komma till skada (10 §). Det ska dock noteras att stödet inte behöver vara personellt utan kan också innebära utlåning av materiel (2 §).

4.3 Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Efter terroristattentaten mot World Trade Center och Pentagon i USA 2001 stod det klart att det terroristhot som visade sig ställde helt andra krav på myndigheters agerande och förebyggande arbete än tidigare.[260] I Sverige resulterade det efter några år bl.a. i ny lagstiftning där Försvarsmakten bemyndigades att, på begäran från polisen, bistå i bekämpandet av terrorism, även med våld. Nedan ges först en kort redogörelse för de historiska aspekterna av Försvarsmaktens stöd till polisen, därefter en genomgång av polisen och dess uppgifter samt Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen när stödet kan inbegripa våldsanvändning.

4.3.1 Historiska aspekter beträffande Försvarsmaktens stöd till polisen

Historiskt sett har det i Sverige varit förhållandevis vanligt att nyttja militär för att utföra polisiära uppgifter som upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i samhället.[261] Det fanns inskrivet i 1864 års strafflag[262] att krigsmanskap kunde nyttjas för ”upprors stillande” (10 kap. 12 §). Rätten att begära militär hjälp låg i första hand på länsstyrelserna men i brådskande fall kunde polismästare eller landsfiskaler begära hjälp på eget bevåg.[263]

---

[258] Prop. 2005/06:111, s. 13.
[259] Se även förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter.
[260] SOU 2003:32, s. 50; Prop. 2005/06:111, s. 7 f.
[261] SOU 2001:98, *Stöd för Försvarsmakten*, [cit. SOU 2001:98], s. 59; SOU 2005:70, s. 58 ff.; Prop. 2005/06:111, s. 17.
[262] Strafflagen den 16 februari 1864, införd genom Kungl. Maj:ts förordning (1864:11 s. 101) om nya strafflagens införande och vad i avseende därå iakttagas skall.
[263] SOU 2001:98, s. 59 f.

Sista gången svensk militär användes för att stävja en större ordningsstörning i Sverige var i Ådalen 1931 då de s.k. *Skotten i Ådalen* ägde rum.[264] Händelserna har i hög grad påverkat hur frågan om Försvarsmaktens stöd till polisen ska behandlas och den har åberopats som grund för att varje militär medverkan i den polisiära verksamheten, innefattande våld eller inte, i princip ska vara förbjuden.[265] Dock har händelserna i Ådalen varit föremål för mycket omfattande politisering, ”vanföreställningar och mytbildning”.[266] Betydelsen av händelserna har därför tonats ned i förarbetena till bl.a. LFPT och det har betonats att samhället och förutsättningarna att hantera den typen av händelser såg annorlunda ut på den tiden.[267]

I samband med att Ådalshändelserna behandlas, om än i korthet, finns det skäl att avliva myten om att det i kölvattnet efter händelserna skulle instiftats särskilda *Ådalslagar* som skulle gjort det uttryckligen förbjudet att sätta in militär för att stävja t ex. kravaller eller upplopp.[268] Några sådana lagar har aldrig existerat.[269] Däremot har det efter händelserna i Ådalen ansetts som en allmän grundsats att militär inte bör sättas in för att upprätthålla allmän ordning eller för att bruka våld mot den egna befolkningen.[270] Formell möjlighet att sätta in militär för att stilla uppror fanns kvar fram tills bestämmelsen som härstammade från 1864 års strafflag upphävdes 1969, dvs. under nästan 40 år efter händelserna i Ådalen.[271] Dock ändrades en förordning[272] så att det krävdes medgivande från Konungen för att kunna begära militär hjälp, förutom i särskilt brådskande fall.[273]

---

[264] SOU 2005:70, s. 59; Det som hände var i korthet följande: Efter att strejk utlysts på en lokal fabrik kallades s.k. strejkbrytare in. I protest mot strejkbrytarna utbröt demonstration och flera demonstranter lyckades få tag i strejkbrytare som sedan misshandlades. Eftersom den lokala polismakten saknade resurser att hantera de stora ordningsstörningarna begärdes bl.a. militär hjälp från I 21 i Sollefteå som främst skulle vakta strejkbrytarnas förläggning i Lunde. Dagen efter att den militära styrkan anlänt tågade ett stort demonstrationståg mot Lunde där sammandrabbningen ägde rum. Händelserna resulterade i fem döda och fem skadade (referat ur Ådalskommissionens rapport från 1931 i SOU 2005:70, s. 60). Kommissionen konstaterade att militär personal är olämplig för upprätthållandet av allmän ordning och vädjade till staten att förbättra polisväsendet för att något liknande inte skulle kunna ske igen (SOU 2005:70, s. 62). Redan 1932 infördes en statspolis som skulle kunna förstärka mindre polisdistrikt när det behövdes och 1965 förstatligades polisen i sin helhet (SOU 2003:32, s. 248).

[265] SOU 2005:70, s. 58 f.; Prop. 2005/06:111, s. 17.

[266] SOU 2005:70, s. 59.

[267] SOU 2005:70, s. 58 ff.; Prop. 2005/06:111, s. 16 ff.

[268] Se t ex. Jelmin, Anders, *Insatsförbud efter Ådalen 1931*, SVT Nyheter, 2005-10-06; Hultström, Jonas, *Skotten i Ådalen förändrade Sverige för alltid*, Sveriges Radio, 2011-05-14; Suhonen, Daniel, *Slut på 80 år av anständighet*, Aftonbladet, 2011-05-14 (uppdaterad 2015-02-20).

[269] Fram tills stödförordningen och dess 7 § trädde i kraft 2002, men det var 71 år efter händelserna i Ådalen.

[270] Kungl. Maj:ts proposition 1962:12, *med förslag till lag om ändring i lagen den 20 mars 1964 (nr 163) om införande av brottsbalken*, s. 4; Regeringens proposition 1995/96:12, *Totalförsvar i förnyelse*, s. 51; SOU 2001:98, s. 129; Prop. 2005/06:111, s. 16 f.; Jfr även stödförordningen 7 §.

[271] SOU 2001:98, s. 59 ff.; SOU 2005:70, s. 59; Den uppmärksamme noterar att det kan tyckas märkligt att bestämmelsen från 1864 års strafflag gällde fram till 1969 eftersom införandet av BrB år 1965 samtidigt upphävde strafflagen (lag [1964:163] om införande av brottsbalken, [cit. BrP], 2 §). Strafflagens bestämmelse i 10 kap. 12 § hade dock flyttats till lagen (1948:451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m.m. 4 § a) som enligt BrP 14 § 4 st. fortsatte gälla även efter införandet av BrB. Bestämmelsen upphävdes slutligt med lagen (1969:83) om ändring i lagen den 20 mars 1964 (nr 163) om införande av brottsbalken.

[272] Förordning (1915:585) angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål. Förordningen upphävdes 1969 när kungörelsen (1969:85) om militär räddningstjänst m.m. trädde i kraft.

[273] Prop. 1969:12, s. 3; SOU 2001:98, s. 60; Se kungörelse (1932:450) om ändrad lydelse av §§ 1–3 samt § 5 i förordningen den 31 december 1915 (nr 585) angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål.

Värt att nämna är att Lagrådet enligt sitt yttrande om förslaget att slutligt upphäva den formella möjligheten att sätta in militär påpekade att även om det i första hand ankom på polisen att upprätthålla allmän ordning så kunde Kungl. Maj:t, som då bar det yttersta ansvaret för upprätthållandet av allmän ordning i landet, bli tvungen att använda militär personal om polisens samlade resurser visade sig otillräckliga. Oavsett om den formella möjligheten att sätta in militär upphävdes eller inte.[274]

4.3.2 Polisen, dess uppgifter och dess resurser

Polisen har enligt polislagen (1984:387) till främsta uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt ge allmänheten skydd och hjälp (1 § 1 st.). Den som är tjänsteman inom polisen benämns som polisman (4 §).[275] Begreppet *polisen* syftar på hela polisorganisationen, vilket inte bara innebär Polismyndigheten utan också Säpo.[276] Det innebär att om begreppet *polisen* används hädanefter så avses *både* Polismyndigheten och Säpo. De båda myndigheterna har likartade uppgifter men de skiljer sig sett till vilket typ av brottslighet de främst riktar sig mot och hur de verkar.

Säpo är del av den svenska säkerhetstjänsten och ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka samt utreda och beivra brottslighet som rör brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (polislagen 3 § 1 st. p. 1–2). De ska dessutom svara för personskydd av främst den centrala statsledningen (3 § 1 st. p. 3).[277]

Polismyndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och störningar av den allmänna ordningen, övervaka den allmänna ordningen och ingripa när störningar har inträffat, samt utreda och beivra brott som faller under allmänt åtal (polislagen 2 § p. 1–3). Polismyndigheten är indelad i sju regioner där varje region ansvarar för den polisiära verksamheten inom sitt tilldelade område.[278]

En händelse som är, eller befaras bli, så pass omfattande att den ställer höga krav på Polismyndighetens organisation och ledning kallas *särskild händelse*. Berör den särskilda händelsen viktiga samhällsfunktioner och kravet på koordinering mellan polisregionerna är stora, tack vare att de berörs direkt eller indirekt, benämns händelsen som *nationell särskild händelse*. Dessa leds av Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa). Ett exempel på nationell särskild händelse är terrorbrottslighet, eftersom brottet anses riktat mot staten och därmed blir en nationell angelägenhet. Vid särskilda händelser, nationella inkluderade, organiseras den polisiära verksamheten annorlunda och stabsläge intas, vilket innebär att resurser och personal

---

[274] Prop. 1969:12, s. 5; *Författarens kommentar:* Det ska dock tilläggas att en statlig utredning menar att det genom införandet av RF 1974 krävdes uttryckligt lagstöd för en sådan åtgärd (SOU 2001:98 s. 63 f.), vilket oavsett innebörd är något annat än ett uttryckligt förbud.

[275] Mer specifikt innebär begreppet *polisman* den som innehar en tjänsteställning som räknas upp i polisförordningen (2014:1104) 2 § 1 st., dit hör t ex. rikspolischef, säkerhetspolischef, polismästare, poliskommissarie, polisinspektör m.fl. Även militärpolismän omfattas av begreppet polisman (polisförordningen 2 § 3 st.; förordningen [1980:123] med reglemente för militärpolisen 11 §).

[276] Prop. 2013/14:110, *En ny organisation för polisen*, [cit. Prop. 2013/14:110], s. 402 f.; Jfr polislagen 1 § 2 st.

[277] Med *den centrala statsledningen* avses bl.a. kungen, riksdagsledamöter, statsministern och statsråden (förordningen [2014:1103] med instruktion för Säkerhetspolisen 4 § 1 st.).

[278] Ds. 2018:22, *Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser*, [cit. Ds. 2018:22], s. 135.

riktas om till att enbart fokusera på den aktuella händelsen som hanteras separat från annan verksamhet.[279]

Till sin hjälp har Polismyndigheten flera typer av specialresurser. Hit hör bl.a. bombskyddet och polisflyget, men också den Nationella insatsstyrkan (NI) vars huvuduppgift är att operativt bekämpa terrorism. Deras specialkompetens används även vid annan grov brottslighet som bedöms vara så pass allvarlig att den inte kan hanteras inom den ordinarie polisverksamheten, t ex. allvarliga gisslantagningar, kidnappningar och grova rån.[280] Värda att nämna här är också *förstärkta regionala insatsstyrkor* som finns på flera platser i Sverige och som kan användas i situationer där mer kvalificerad personal behövs.

Även om de båda myndigheterna som ingår i polisen har i uppgift att upptäcka, utreda och beivra brott så har Säpo inte samma operativa inriktning på sin verksamhet som Polismyndigheten. De operativa insatserna på ”fältet” är i första hand en uppgift för Polismyndigheten.[281] Polismyndigheten och Säpo är därför skyldiga att samarbeta med varandra och andra myndigheter och organisationer som berör polisverksamheten (polislagen 6 § 2 och 4 st.).

4.3.3 Terrorism i svensk straffrätt

Till att börja med ska nämnas att det inte tycks finnas någon universellt accepterad definition av vad *terrorism* eller *terroristbrott* faktiskt innebär.[282] Framställningen nedan grundar sig därför uteslutande på den definition som gjorts i den gällande svenska straffrätten.

Den straffrättsliga definitionen i Sverige återfinns bl.a. terroristbrottslagen och det är den, inkluderat lagar som den hänvisar till, som fokus kommer ligga på.[283] Lagstiftningen i Sverige har främst kommit till för att harmonisera med, och för att genomföra, internationella överenskommelser av olika slag.[284]

I svensk straffrätt är terroristbrottet enligt terroristbrottslagen 2 § definierat enligt följande:

> ”[…] en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att
> 1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
> 2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller

[279] Ds. 2018:22, s. 135 f.
[280] SOU 2005:70, s. 82; Prop. 2005/06:111, s. 9; Ds. 2018:22, s. 136; Polismyndigheten, *Nationella insatsstyrkan.*
[281] Prop. 2013/14:110, s. 423.
[282] Ds. 2002:35, *Straffansvar för terroristbrott,* [cit. Ds. 2002:35], s. 47; SOU 2019:49, *En ny terroristbrottslag*, [cit. SOU 2019:49], s. 115.
[283] *Författarens kommentar:* Det ska nämnas att det i skrivande stund pågår ett arbete för att förnya och ersätta den gällande terroristbrottslagen (se SOU 2019:49).
[284] Cameron, Iain & Cornell Jonsson, Anna, *Terroristbrott – en översikt,* SvJT 2017, s. 709–734, [cit. Cameron & Cornell Jonsson], s. 711; SOU 2019:49, s. 131; Hit hör bl.a.: Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister, New York 15 december 1997, SÖ 2001:22; Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, Warszawa 16 maj 2005, SÖ 2010:35; Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism, New York 14 september 2005, SÖ 2014:10; Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism; För en utförlig redogörelse om de internationella överenskommelser som ligger till grund för den svenska lagstiftningen se SOU 2019:49, s. 141 ff.; Se även terroristbrottslagen 1 §.

> 3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation […]”[285]

Till att börja med bör 3 § adresseras. Där görs en uttömmande uppräkning av en rad brott upp som, i kombination med övriga rekvisit, kan utgöra terroristbrott.[286] Till exempel nämns mord och dråp (3 § p. 1–2), människorov (p. 4), olaga frihetsberövande (p. 5), sabotage (p. 10), vapenbrott (p. 15) och olaga hot som innefattar hot att begå någon av de gärningar som räknas upp i övriga 3 § (p. 22).

Ett terroristbrott innebär att gärningsmannen inte ska dömas för de brott som gärningen i fråga faktiskt innebär, i stället ska gärningsmannen dömas för terroristbrott om gärningen utgör ett eller flera av de brott som räknas upp i 3 § i kombination med kvalificerade *objektiva* och *subjektiva* rekvisit.[287]

Det *objektiva* rekvisitet utgörs av att gärningen allvarligt ska kunna skada en stat eller mellanstatlig organisation.[288] Vad en stat är torde inte behöva förklaras närmare men med mellanstatliga organisationer avses t ex. EU, FN, Nato, Europarådet och dyl.[289] Fokus när det gäller det objektiva rekvisitet ligger på den abstrakta faran hos gärningen, dvs. gärningen behöver inte ha *inneburit* allvarlig skada för en stat eller mellanstatlig organisation utan det räcker med att gärningen som sådan typiskt sett *kan innebära* sådan skada.[290] Bestämmelsen syftar till att säkerställa en restriktiv tillämpning eftersom gärningen måste kunna påverka en stat eller en mellanstatlig organisation, vilket är avsett att endast innefatta allvarliga gärningar.[291]

Begreppet *allvarlig skada* syftar på att gärningen ska kunna utgöra en svår påfrestning och påverka de grundläggande strukturerna i ett samhälle, t ex. genom ett angrepp mot den centrala statsapparaten, rättsväsendet eller mot nyckelpersoner inom statsledningen. Det kan också röra sig om angrepp mot viktiga samhällsfunktioner som vatten- eller elförsörjning, sjukhus, infrastruktur, radio och TV, etc. Även angrepp mot funktioner av ekonomisk natur, t ex. industrier och börser omfattas.[292]

De *subjektiva* rekvisiten innebär att gärningen måste ha begåtts med avsikt att leda till åtminstone en av de tre effekter som räknas upp i paragrafens punkter.[293] Dock måste effekten inte ha uppnåtts, det räcker att gärningsmannen hade *för avsikt* att uppnå effekten.[294]

---

[285] Terroristbrottslagen 2 §.
[286] Prop. 2002/03:83, s. 89.
[287] Ds. 2002:35, s. 116; Regeringens proposition 2002/03:38, *Straffansvar för terroristbrott*, [cit. Prop. 2002/03:38], s. 85; Cameron & Cornell Jonsson, s. 712 f.
[288] Ds. 2002:35, s. 116; Prop. 2002/03:38, s. 86; Cameron & Cornell Jonsson, s. 713.
[289] Prop. 2002/03:38, s. 34 och s. 86; Cameron & Cornell Jonsson, s. 713.
[290] Prop. 2002/03:38, s. 86; Cameron & Cornell Jonsson, s. 713.
[291] Prop. 2002/03:38, s. 58.
[292] Ds. 2002:35, s. 116 f.; Prop. 2002/03:38, s. 86 f.; Cameron & Cornell Jonsson, s. 713.
[293] Det handlar alltså om *avsiktsuppsåt*, vilket innebär att gärningsmannen begått gärningen med avsikten att uppnå en viss effekt och dessutom ansett den vara praktiskt möjlig (NJA 2016 s. 763, p. 11).
[294] Prop. 2002/03:83, s. 87.

4.3.4 Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Även om det i första hand är polisens ansvar att förhindra och ingripa i de fall som rör terroristbrottslighet så har det identifierats ett behov av att i vissa allvarliga situationer kunna begära stöd från Försvarsmakten. De stödinsatser som kan komma att inbegripa våld eller tvång mot enskilda regleras särskilt i LFPT.[295]

För att polisen ska kunna begära stöd från Försvarsmakten ska tre kriterier vara uppfyllda (LFPT 1 § 2 st.), dessa behandlas vart och ett för sig nedan:

> ”1. stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,”[296]

I *första punkten* har möjligheten att begära stöd från Försvarsmakten medvetet avgränsats till just terroristbrott, detta på grund av att det i första hand är vid den typen av brott som polisen faktiskt bedöms kunna ha behov av stöd.[297] Viktigt att betona här är ordvalet *kan utgöra* som innebär att det inte måste handla om ett konstaterat terroristbrott för att stöd ska kunna begäras. Lagen omfattar med andra ord också situationer och angrepp där det är oklart om det faktiskt handlar om ett terroristbrott eller inte. Gör någon, enskild eller organisation, sig skyldig till något av de brott som räknas upp i terroristbrottslagen 3 § och de subjektiva och objektiva rekvisiten i 2 § är uppfyllda kan polisen begära stöd från Försvarsmakten.[298] Detsamma torde gälla för de osjälvständiga brottsformer som räknas upp i 4 §.[299]

Kravet på att gärningen måste kopplas till terroristbrottslagen förhindrar att militära resurser tas i anspråk för att upprätthålla allmän ordning, t ex. vid upplopp eller kravaller. De insatser som avses med lagen är i stället operativa insatser syftande till att avvärja ett överhängande, eller avbryta ett pågående, terroristattentat. Det kan också handla om gripanden eller väpnade fritagningar av eventuella gisslan.[300]

> ”2. ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till,”[301]

Andra punkten tar i första hand sikte på sådana resurser som är unika för Försvarsmakten och som inte polisen förfogar över. Det kan handla om luft- och sjöstridskrafter men också om särskilda vapensystem som kan behövas för att bemöta ett terroristangrepp.[302] Den här punkten

---

[295] De stödinsatser som inte kan komma att inbegripa våld eller tvång mot enskilda regleras i stället enligt stödförordningen.

[296] LFPT 1 § 2 st. p. 1.

[297] Prop. 2005/06:111, s. 27; Den statliga utredning som föregick propositionen ansåg att lagen i första hand skulle gälla stöd vid terroristbrott men ansåg också att den i exceptionella fall borde gå att åberopa även vid annan allvarlig och mycket omfattande brottslighet (SOU 2005:70, s. 92 f.), det här togs dock inte med av regeringen i den slutliga lagstiftningen.

[298] Prop. 2005/06:111, s. 44.

[299] Med *osjälvständiga brottsformer* avses t ex. försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott (Asp, Petter, Ulväng, Magnus & Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2013, s. 60 f.).

[300] Prop. 2005/06:111, s. 44.

[301] LFPT 1 § 2 st. p. 2.

[302] Prop. 2005/06:111, s. 44; *Författarens kommentar:* Exempel på sådana vapensystem torde kunna vara luft- och pansarvärnsvapen av olika slag. Skulle t ex. ett terroristangrepp genomföras med en mer offensiv form av bepansrat fordon (läs: stridsfordon eller stridsvagn) har polisen troligtvis få, om ens några, resurser och möjligheter att hantera ett sådant hot. För att avvärja angreppet torde militära resurser vara en direkt nödvändighet.

innefattar, likt stödförordningen, inte bara personellt stöd utan också materiellt stöd. Polisen kan med andra ord låna materiel eller system som de behöver för att lösa den aktuella situationen, förutsatt att polisen själva kan hantera materielen.[303]

Det ska poängteras att förarbetena är tydliga med att punkten inte medger att Försvarsmakten kallas in som en form av avlastning för polisen eller som en extra personalresurs. Trots det kan polisen dock begära hjälp från Försvarsmakten även om polisorganisationen själv förfogar över de resurser som begärs, men det förutsätter extraordinära händelser såsom flera stora terroristattentat samtidigt på flera platser runt om i Sverige.[304]

> ”3. regeringen har lämnat sitt medgivande”[305]

Tredje punkten anger den huvudregel som säger att regeringen ska ha lämnat sitt medgivande till stödinsatsen. Innan regeringens medgivande inhämtas ska Polismyndigheten och Säpo samråda med varandra (LFPT 1 § 3 st.).

> ”Regeringens medgivande behövs inte i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom.”[306]

Kravet på medgivande från regeringen och samråd mellan myndigheterna får förbigås i särskilt allvarliga och brådskande fall. Förarbetena anger att det t ex. kan handla om överraskande angrepp från luften som kräver omedelbara åtgärder med resurser som polisen inte har. Viktigt att betona här är formuleringen *kan innebära*, vilket betyder att en reell fara inte behöver vara konstaterad för att kravet på regeringens medgivande ska kunna kringgås. Finns det anledning att räkna med en akut risk sett till omständigheterna i det aktuella fallet kan polisen begära stöd från Försvarsmakten direkt utan att rådgöra med regeringen först. Ett exempel som ges i förarbetena är om polisen får indikationer på att ett omfattande terroristattentat håller på att förberedas men det inte går att avgöra när attentatet kommer ske.[307] Den myndighet som begärt stödet ska i sådant fall omedelbart underrätta regeringen och den andra myndigheten varefter regeringen ska pröva om stödet ska bestå (1 § 4 st.).

Ytterligare förutsättningar för att Försvarsmakten ska få lämna stöd enligt LFPT är att stödet inte får påverka Försvarsmaktens ordinarie verksamhet negativt (2 §), t ex. får stöd inte lämnas om Sverige samtidigt utsätts för ett väpnat angrepp eller om de begärda resurserna behövs för att hävda Sveriges territoriella integritet.[308] Den personal som tillhandahålls från Försvarsmakten ska stå under befäl av en militär chef som i sin tur, tillsammans med personalen i sig, står i direkt ledning av den myndighet som begärt stödet (3 §). Försvarsmakten tillämpar sin egen befälsstruktur och genomför sina ingripanden själva, men polisen ska hela tiden kunna leda den militära personalen och fatta nödvändiga beslut för att stöd ska kunna lämnas och ingripanden

[303] Prop. 2005/06:111, s. 44.
[304] Prop. 2005/06:111, s. 44 f.
[305] LFPT 1 § 2 st. p. 3.
[306] LFPT 1 § 4 st. 1 men.
[307] Prop. 2005/06:111, s. 45.
[308] Prop. 2005/06:111, s. 46.

ska kunna genomföras.[309] Personal som ger polisen stöd enligt lagen har polismans befogenhet (5 §).

4.4 Militära insatser vid allvarliga och omfattande terroristangrepp

Huvudregeln är det traditionella synsättet att kombattanter, dvs. främst militär personal från främmande makt som inte straffrättsligt svarar för sina stridshandlingar, är legitima militära mål som antingen ska avvisas, bekämpas eller tillfångatas av Försvarsmakten. Medan civila personer som begår brottsliga handlingar i Sverige ska gripas av polisen och sedan ställas inför rätta av det svenska rättsväsendet.[310]

Som behandlats i tidigare avsnitt kan ett terroristattentat som når upp till en viss nivå trigga självförsvarsrätten enligt FN-stadgans art. 51 och därmed också möjligheten för Försvarsmakten att ingripa. Detta trots att terroristangrepp i praktiken innebär ett brott mot terroristbrottslagen vilket gör terrorister till brottslingar och därmed också, i huvudsak, är en uppgift för polisen.

En fråga som behandlats i förarbetena till LFPT är hur ansvarsfördelningen mellan polisen och Försvarsmakten ser ut vid ett attentat som är så pass allvarliga och omfattande att det kan betraktas som ett väpnat angrepp och därmed också triggar självförsvarsrätten enligt FN-stadgan. Teoretiskt skulle en sådan situation kunna innebära att terroristerna helt och hållet blir Försvarsmaktens ansvar som får ta itu med dem enligt folkrättens regler. Hur terrorister betraktas i förhållande till folkrättens regler om kombattanter, icke-kombattanter och civila kommer visserligen inte behandlas inom ramen för den här uppsatsen, men förarbetena till LFPT menar att terrorister inte åtnjuter kombattantskydd.[311] Förarbetena menar också att oavsett allvar och omfattning av attentatet kan terroristerna, eftersom de inte åtnjuter kombattantstatus, ställas till svars för den brottslighet de begår i Sverige. Polisen har därmed vid alla typer av terroristbrott att agera i enlighet med polislagen och ska därmed också förhindra och bekämpa brott.[312]

Försvarsmakten å sin sida ska vid allvarliga och omfattande attentat agera i enlighet med sitt uppdrag och främst utföra väpnad strid för att skydda Sverige som nation. Det innebär också att polisen, i enlighet med lagen om polisens ställning under krig, har att delta i den väpnade striden men då som kombattanter. Den rent brottsbekämpande verksamheten skulle då få stå tillbaka till förmån för den väpnade striden.[313] Särskilt med tanke på att poliser som fullgör skyldigheten att delta i rikets försvar tillhör Försvarsmakten (lagen om polisens ställning under krig 2 §).

Det ska dock poängteras att den här frågan inte regleras i lag på något sätt och det är endast tidiga förarbeten till LFPT som behandlar frågan.

---

[309] SOU 2005:70, s. 95; Prop. 2005/06:111, s. 46.
[310] SOU 2003:32, s. 208 f.
[311] SOU 2005:70, s. 53 f.; *Författarens kommentar:* En rimlig gissning är att eftersom de inte uppfyller kraven i Genèvekonventionen för att betraktas som varken kombattanter eller icke-kombattanter torde de betraktas som civila som illegalt deltar i stridigheter med alla de konsekvenser som följer därav (se avsnitt 2.6).
[312] SOU 2005:70, s. 54; Se även SOU 2003:32, s. 215.
[313] SOU 2005:70, s. 54.

5 Försvarsmaktens ingripande i scenariot

Det centrala temat för den här uppsatsen är om Försvarsmakten kan ingripa i den situation som beskrivs i scenariot. För att Försvarsmakten ska kunna ingripa krävs i huvudsak antingen att Sverige utsätts för ett väpnat angrepp (ingripande enligt RF), att utländsk militär personal kränker svenskt territorium (ingripande enligt IKFN-förordningen) eller att polisen begär hjälp av Försvarsmakten enligt LFPT. Det är därför av stor vikt att avgöra hur det här scenariot bör betraktas. Eftersom ingripande enligt RF och LFPT båda är möjliga om angriparna betraktas som terrorister kommer möjligheten att ingripa med stöd av IKFN-förordningen att behandlas först. Det ska dock poängteras att polisen troligtvis hade varit ”först på plats” i det här scenariot oavsett val av lösning.

5.1 Kan Försvarsmakten ingripa med stöd av IKFN-förordningen?

Aktuell paragraf i IKFN-förordningen för ett eventuellt ingripande i det här scenariot blir 9 § som säger att vapenmakt utan föregående varning ska tillgripas om *utländsk militär personal* under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider svensk territorialgräns. I det här scenariot torde den fientliga avsikten vara klarlagd varför den inte kommer utredas vidare.

Däremot tycks, som nämnts i avsnitt 4.1.4, det avgörande för tillämpningen av IKFN-förordningen vara att det är fastställt att de som ingripandet riktar sig mot är utländsk militär personal. I FFS 2013:3 finns regler som behandlar hur oidentifierade fartyg och luftfartyg ska betraktas men inga motsvarande regler för personal. Det gör tillämpningen av IKFN-förordningen när det gäller ingripanden mot personal något svårare eftersom det inte heller är möjligt att hämta ledning från bestämmelserna om oidentifierade fartyg (ska betraktas som handelsfartyg) och luftfartyg (ska betraktas som statsluftfartyg).

Avsaknaden av bestämmelser om hur oidentifierad personal ska betraktas skulle kunna lösas på två sätt. Den rimligaste, och troligaste, lösningen när det gäller oidentifierad personal är en huvudregel om att dessa betraktas som icke-militär personal och därmed i stället blir föremål för ingripanden med stöd av t ex. polislagen och rättegångsbalken (1942:740). Den andra lösningen torde vara att bedömningen blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Generellt torde det krävas mycket starka indikationer på att det rör sig om utländsk militär personal för att kunna ingripa med stöd av IKFN-förordningen, men om omständigheterna är ett osäkert säkerhetsläge med många tidigare incidenter är det inte orimligt att kraven sänks. Skulle det ha skett incidenter med fastställt utländska stridskrafter i närtid torde ett ingripande med stöd av IKFN-förordningen kunna komma i fråga relativt tidigt i en händelse med misstänkt utländsk militär personal jämfört med om samma händelse skedde utan tidigare historik i fredstid. Det skulle också kunna handla om en blandning mellan de två lösningarna, huvudregeln är att de ska betraktas som icke-militär personal men om tillräckligt mycket talar för det i det enskilda fallet kan de betraktas som utländsk militär personal.

Angriparna i scenariot är faktiskt från X-land, men det är inte känt när scenariot utspelar sig. De bär omärkta uniformer och mycket tyder på att de kommer från X-land. Dessutom har en mängd händelser, inkluderat kränkningar av svenskt territorium från X-land, inträffat som

påverkat Sveriges säkerhet negativt och angriparna vill tvinga Sverige dels att inte besluta om höjd beredskap, dels att ta emot hjälp från X-land. Angriparna har vapen och utrustning som används av X-land och deras uppträdande tyder på militär utbildning. Det finns därmed starka indikationer på att det faktiskt handlar om militär personal från X-land.

Viss ledning skulle kunna gå att hämta från regleringarna av kombattanter. Inom folkrätten och kombattantbegreppet är distinktionsprincipen viktig. Kombattanterna måste alltså särskilja sig från civilbefolkningen i en konflikt och även om det inte finns direkt reglerat i folkrätten tycks det finnas ett krav på kombattanter att bära uniform och tillhörande tecken, t ex. nationsbeteckningar. En uniform utan tillhörande tecken, t ex. nationsbeteckningar och dyl., torde i praktiken betraktas som vanliga kläder och inte en uniform.

Å andra sidan skulle en grupp människor som påträffas med vapen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt kunna bära uniformer som används av ett annat land utan att för den sakens skull faktiskt vara utländsk militär personal. Uniformer och märken går att köpa fritt och rent teoretiskt skulle det kunna vara fråga om personer som försöker dölja vilka de faktiskt är, dvs. detsamma som att ta på sig omärkta uniformer fast tvärtom. Syftet med det skulle t ex. kunna vara att provocera fram väpnad konflikt mellan två stater.

Angriparna i det här scenariot bär omärkta uniformer, hävdar bestämt att de inte är från X-land och X-land själva förnekar inblandning. Dock bär de utrustning och vapen som används av X-land och det de vill tvinga den svenska statsledningen till skulle gynna X-land, dessutom tyder deras uppträdande på militär utbildning. Mycket talar därför visserligen för att det skulle kunna gå att betrakta angriparna i det här scenariot som utländsk militär personal, men jag vill mena att deras egna nekande och den misstänkta ursprungsstatens nekande gör det svårt. Dessutom skulle de sannolikt inte betraktas som kombattanter. Därmed tycks det som att IKFN-förordningen inte blir tillämplig i det här fallet.

Främst på grund av att angriparna i det här fallet inte torde betraktas som utländsk militär personal men också för att Försvarsmakten skulle kunna ingripa med andra lagstöd. Eftersom angriparna inte torde betraktas som utländsk militär personal torde de i stället betraktas som brottslingar eftersom de gör sig skyldiga till en rad brott, troligtvis terroristbrott. Det skulle bl.a. kunna möjliggöra ingripanden med stöd av RF (väpnat angrepp) eller enligt LFPT.

5.2 Är scenariot att betrakta som ett terroristangrepp?

Eftersom angriparna inte torde betraktas som utländsk militär personal torde de närmast betraktas som brottslingar. Frågan blir då om den brottslighet angriparna gör sig skyldiga till kan utgöra terroristbrott? Det skulle vara möjligt, och kanske till och med önskvärt, att göra en ordentlig straffrättslig utredning av varje brott som skulle kunna utgöra terroristbrott enligt terroristbrottslagen, men av utrymmesskäl kan inte det göras. I stället kommer generella resonemang föras för att åtminstone övergripande besvara frågan.

För att ett terroristbrott ska anses föreligga ska en rad rekvisit vara uppfyllda. Det ska dels handla om minst ett av de brott som räknas upp i terroristbrottslagen 3 §, dels ska gärningen

allvarligt kunna skada Sverige och begås med avsikt att leda till någon av de effekter som räknas upp i terroristbrottslagen 2 § 1 st. p. 1–3.

I scenariot har angriparna med våld intagit Riksdagshuset, Rosenbad samt strategiska hamnar och flygplatser runt om i Sverige. Syftet med det hela är dels att den svenska statsledningen inte ska besluta om höjd beredskap, dels ska besluta om att ta emot hjälp från X-land. Med tanke på att angreppet bl.a. riktar sig mot den centrala statsledningen i form av både regering och riksdag är det objektiva rekvisitet uppfyllt, eftersom gärningen allvarligt kan skada Sverige. Därutöver syftar angreppet till att tvinga Sverige både till att vidta (ta emot hjälp från X-land) och att avstå från att vidta (besluta om höjd beredskap) vissa åtgärder, därmed är även det subjektiva rekvisitet uppfyllt.

Utöver de rekvisit som behandlas ovan krävs också att det handlar om minst ett av de brott som räknas upp i terroristbrottslagen 3 §. Här kan bl.a. människorov eller olaga frihetsberövande (3 § p. 4–5), vapenbrott (p. 15), olaga hot (p. 15) m.fl., bli aktuella. Sammantaget tycks därmed rekvisiten för terroristbrott enligt terroristbrottslagen vara uppfyllda.

Det öppnar dels upp för ett ingripande från Försvarsmakten, förutsatt att angreppet är så pass allvarligt och omfattande att det kan betraktas som ett väpnat angrepp, dels för polisen att begära hjälp från Försvarsmakten enligt LFPT att lösa situationen om det inte kan betraktas som ett väpnat angrepp och polisen saknar resurser att själva lösa det hela.

5.3 Är scenariot att betrakta som ett väpnat angrepp?

En av förutsättningarna för Försvarsmakten att kunna ingripa med stöd av RF, och i förlängningen FN-stadgans art. 51, är att Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Det avgörande för den här frågan blir därmed inte hur angriparna ska betraktas utan om angreppet är så pass omfattande att det kan betraktas som ett väpnat angrepp enligt folkrätten?

Som behandlats i avsnitt 2.4 ligger definitionen av det väpnade angreppet mycket nära definitionen av aggression och bland det som anses utgöra aggression finns invasion och ockupation samt utsändandet av väpnade grupper som utför väpnade handlingar. Därutöver kan, som behandlats i avsnitt 2.3, 3.5 och 4.4, även allvarliga och omfattande terroristangrepp trigga självförsvarsrätten och möjligheten för Försvarsmakten att ingripa.

I avsnitten ovan har konstaterats att angriparna inte torde betraktas som utländsk militär personal, varför väpnat angrepp från annan stat inte föreligger och därmed inte heller en mellanstatlig väpnad konflikt. Något vidare resonemang kring det kommer därför inte föras. Däremot har konstaterats att scenariot är att betrakta som ett terroristangrepp, varför frågan då blir om det är så pass allvarligt och omfattande att det kan betraktas som ett väpnat angrepp och därmed trigga självförsvarsrätten?

Sett till hur scenariot ser ut i det här fallet torde det råda få tveksamheter om att angreppet i fråga faktiskt torde vara att betrakta som ett väpnat angrepp. Främst eftersom det är riktat mot den centrala statsledningen och mot strategiska platser i Sverige i syfte att tvinga statsledningen till handlingar mot dess vilja, angreppet riktar sig därför mot Sverige som nation.

Försvarsmakten skulle därmed kunna ingripa med stöd av RF 15 kap. 13 § 1 st. med begränsningen att bestämmelsen säger att *regeringen får sätta in rikets försvarsmakt för att…,* vilket tyder på att regeringen måste fatta beslut om insättandet av Försvarsmakten. Det vore dock orimligt att in absurdum kräva att regeringen faktiskt måste ge den uttryckliga ordern till Försvarsmakten att försvara Sverige. Teoretiskt kan regeringen slås ut helt och hållet och därmed förhindras att ge Försvarsmakten en sådan order. Sett till att många bestämmelser syftar till att snabba på beslutskedjan för att snabbt kunna försvara Sverige torde Försvarsmakten på eget bevåg kunna ingripa för att försvara Sverige, särskilt i ett scenario som det här där jag i analysen förutsatt att regering och riksdag helt är avskurna från sina möjligheter att fatta beslut.

5.4 Kan Försvarsmakten ingripa om polisen begär stöd enligt LFPT?

Visserligen har ovan konstaterats att scenariot skulle betraktas som ett väpnat angrepp, vilket skulle göra scenariot till huvudsakligen Försvarsmaktens ansvar, men det finns ändock skäl att behandla frågan som om det inte skulle betraktas som ett väpnat angrepp.

För att Försvarsmakten ska kunna ingripa med stöd av LFPT krävs, förutom det uppenbara att polisen måste begära hjälpen:

För det första att det rör sig om en händelse som kan utgöra terroristbrott, vilket när det handlar om det här scenariot redan klarlagts.

För det andra att ingripandet kräver resurser som polisen saknar. Med tanke på att angreppet skett på flera platser runt om i Sverige, vilket gör det mycket omfattande, och dessutom utförs av människor som misstänks vara utländsk militär personal torde polisen med stor sannolikhet behöva hjälp. NI och de regionala insatsstyrkorna har bara en viss kapacitet och kan bara vara på så många platser samtidigt. Beroende på hur stor den angripande styrkan är och vilken materiel de nyttjar kan polisen också behöva hjälp av de skälen. Polisen är oerhört kompetent och slagkraftig men saknar sannolikt den eldkraft som skulle behövas för att möta militära förband som kanske är beväpnade med kulsprutor, handgranater, granatgevär och dyl.

För det tredje krävs i huvudsak regeringens medgivande, som dock inte behövs i brådskande fall med fara för liv och hälsa eller omfattande förstörelse av egendom. I det här scenariot är regeringen och resten av den centrala statsledningen satt ur spel, varför ett medgivande från regeringen torde vara direkt omöjligt att inhämta. Det finns dock goda skäl att betrakta händelsen som att den utgör en allvarlig risk för människors liv och hälsa eftersom de personer som befann sig i Riksdagshuset och Rosenbad tagits som gisslan. Dessutom har den centrala statsledningen satts ur spel vilket innebär en risk inte bara för de personer som utgör den centrala statsledningen utan också för hela Sverige. Det tredje kravet bör därmed vara uppfyllt.

5.5 Hade Sverige varit i krig?

Sett till att scenariot enligt framställningen ovan skulle utgöra ett väpnat angrepp är det enkla svaret att Sverige troligtvis hade varit i krig. Detta eftersom Sverige, enligt RF 15 kap. 14 §, vid ett väpnat angrepp mer eller mindre automatiskt är i krig. Dock är det regeringen som ska utfärda den förklaringen och i scenariot är regeringen oförmögen att fatta beslut. Är regeringen oförmögen att fatta beslutet är det som framgått i uppsatsen enskilda myndigheter som får avgöra frågan och tillämpa de bestämmelser de har att tillämpa i händelse av krig. Hade regeringen

i scenariot däremot varit förmögen att fatta beslut, hade det varit upp till regeringen att avgöra frågan. De hade dock haft alla möjligheter att förklara att Sverige är i krig.

En intressant fråga är dock hur bestämmelsen i RF står sig när det handlar om ett terroristangrepp. Den är tydligt skriven med antagandet att den som utför det väpnade angreppet är en annan stat och inte en terroristorganisation eller annan icke-statlig aktör. Troligtvis lär inte hela totalförsvaret behövas för att avvärja ett terroristangrepp varför krigsförklaringen skulle kunna tyckas onödig, Försvarsmakten kan ju fortfarande ingripa. Återigen torde svaret bli att det är upp till regeringen, om regeringen är beslutsför, att besluta om i varje enskilt fall.

5.6 Om scenariot utspelat sig annorlunda?

Scenariot är medvetet skrivet för att vara tillspetsat samtidigt som det, bortsett från upptakten, ska motsvara vad som hände på Krim och samtidigt motsvara en form av worst case scenario. Därför kan scenariot te sig osannolikt och det finns därför skäl att beakta hur svaren på ovanstående frågor skulle kunna förändras om vissa nyckelbitar i scenariot ändras.

Ponera att samma scenario sker, fast utan upptakten. Riksdagshuset, Rosenbad och alla andra platser övertas med andra ord helt utan förvarning och från ingenstans. Hur skulle svaren förändras? Troligtvis inte alls. Det skulle fortfarande betraktas som ett allvarligt och omfattande terroristangrepp mot Sverige som nation och möjliggöra ett ingripande från Försvarsmakten.

Hur skulle det förändras om Riksdagshuset och Rosenbad inte intogs utan i stället intas bara strategiska hamnar och flygplatser? Här blir svaret troligtvis något annorlunda. Visserligen angrips funktioner som är viktiga för Sverige men i scenariot är det bara de stora flygplatserna och vissa hamnar som intas. Sverige blir med andra ord aldrig helt avskuret och den centrala statsledningen har inte utsatts för angrepp. Sannolikt skulle scenariot i det fallet fortfarande betraktas som ett terroristangrepp men inte som ett väpnat angrepp. Möjligheten för Försvarsmakten att ingripa skulle i det fallet helt bero på om polisen anser sig behöva hjälp enligt LFPT eller inte. Teoretiskt skulle Försvarsmakten kunna sättas in med stöd av RF 15 kap. 16 §, dvs. efter riksdagsbeslut, men med tanke på att paragrafen aldrig nyttjats på det sättet och förarbetena inte ens nämner den möjligheten får det betraktas som något oklart.

Ytterligare ett scenario värt att kommentera är om scenariot utspelar sig så som det är skrivet men Sverige lyckas komma över information som klart och tydligt anger att X-land står bakom angreppet eller det har gått att klargöra på annat sätt. Då skulle angriparna sannolikt betraktas som utländsk militär personal, eventuellt utan kombattantstatus, och scenariot skulle utgöra ett väpnat angrepp som motiverar ett militärt ingripande.

Huruvida det skulle föreligga en mellanstatlig väpnad konflikt eller inte beror på vilken teori man väljer att tillämpa. Jag argumenterade för en våldströskel som ligger något högre än den ICRC förespråkar men något lägre än den som förespråkas av bl.a. ILA och satte första skottet i bokstavlig bemärkelse som riktpunkt. Dock torde ett övertagande av den centrala statsledningen och ockupation av strategiskt viktiga platser nå upp till intensitetskravet oavsett teori varför en mellanstatlig väpnad konflikt mellan Sverige och X-land sannolikt skulle föreligga.

6 Avslutande ord

Frågorna som diskuterats ovan är minst sagt aktuella och mycket svåra. Det saknas på många ställen regleringar av situationer som ter sig mer och mer sannolika och lagstiftningen börjar på många ställen bli föråldrad. Den ursprungliga, något ålderdomliga, idén om att krig och konflikter utspelar sig mellan stater som är förhållandevis öppna med sina intentioner är sedan länge förlegad och dagens konflikter ser inte ut som de gjort tidigare. Visserligen möjliggör lagstiftningen idag att allvarliga situationer går att lösa i stor utsträckning, men det ska inte behövas en förhållandevis omfattande rättsutredning för att komma fram till det. Lösningen måste finnas lätt tillgänglig för beslutsfattarna i någon form av författning eller instruktion.

Det innebär att den svenska rätten på många sätt behöver förändras, t ex. på följande sätt:

- RF behöver bättre anpassas till den internationella rätten, inte enbart hänvisa till den, och uttryckligen reglera om och hur Försvarsmakten ska kunna sättas in för att avvärja allvarliga och omfattande terroristangrepp som kan betraktas som väpnade angrepp.
- Ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och polisen vid terroristangrepp som är så pass allvarliga och omfattande att de kan betraktas som väpnade angrepp behöver tydligt regleras i lag eller förordning. Som läget är idag är det i stort sett bara tidiga förarbeten till LFPT som behandlar frågan.
- IKFN-förordningen behöver i sig behandla frågan hur oidentifierade statsfartyg, statsluftfartyg, personal och fordon ska betraktas och hanteras. Det ska alltså lyftas upp från FFS 2013:3.
- Skulle ändringen av IKFN-förordningen inte genomföras behöver Försvarsmakten själva ta ställning till och reglera hur oidentifierad personal som misstänks vara utländsk militär ska betraktas, antingen i FFS 2013:3 eller i Handbok IKFN.

Utöver dessa förändringar behövs också tydliga regleringar på alla nivåer när det kommer till ingripanden på gränsen mellan krig och fred, för det är där scenariot i den här uppsatsen rör sig. Här spelar t ex. mina föreslagna förändringar i IKFN-förordningen och FFS 2013:3 stor roll eftersom gråzonsoperationer mycket väl kan utföras av personal till fots utan nationsbeteckningar. Dessutom har statliga utredningar under lång tid tagit upp att väpnade angrepp från främmande makt mycket väl kan maskeras som terroristangrepp, det är därför av vikt att verkligen klargöra i vilken mån Försvarsmakten kan ingripa även utan begäran från polisen.

Jag ser också ett behov av en mer omfattande utredning. Dels behöver frågorna utredas under helt andra former än jag haft möjlighet att göra för att säkerställa en korrekt tillämpning av reglerna, dels skulle en komparativ studie vara på sin plats för att utröna hur andra stater tänker i de här frågorna.

Vi lever i en osäker tid och det ser tyvärr inte ut att bli ljusare. En tydlig lagstiftning, en tydlig instruktion och en tydlig beslutsordning är nödvändigt för att upprätthålla och garantera vår egen säkerhet. Försvaret av Sveriges självbestämmande och oberoende är viktigt. Det får inte råda några som helst tveksamheter om vem som ska göra vad, trots att det är osäkert vem motståndaren faktiskt är.

7 Källförteckning

Litteratur

Akande, Dapo, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, Wilmshurst, Elizabeth (red.), International Law and the Classification of Conflicts, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 32-79, [cit. Akande].

Andersson, Jan Joel, *Krig och Konflikter*, Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red.), Internationella Relationer, 3 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2014, s. 149–167.

Asp, Petter, Ulväng, Magnus & Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2013.

Bebler, Anton, *Freezing a Conflict: The Russian-Ukrainian Struggle over Crimea*, Israel Journal of Foreign Affairs, 8:3, 2014, s. 63–73, [cit. Bebler].

Bílková, Veronika, *The Use of Force by the Russian Federation in Crimea*, Heidelberg Journal of International Law, vol. 75, 2015, s. 27–50, [cit. Bílková].

Bring, Ove, *En rätt till väpnat självförsvar mot internationell terrorism?*, JT 2001–02 Nr 2, s. 241–251, [cit. Bring].

Bring, Ove & Körlof-Askholt, Anna, *Folkrätt i krig, kris och fredsoperationer*, 4 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2010, [cit. Bring & Körlof-Askholt].

Bring, Ove, Mahmoudi, Said & Wrange, Pål, *Sverige och folkrätten*, 5 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, [cit. Bring, Mahmoudi & Wrange].

Cameron, Iain & Cornell Jonsson, Anna, *Terroristbrott – en översikt*, SvJT 2017, s. 709–734, [cit. Cameron & Cornell Jonsson].

Croon, Adam, *Jura Novit Curia-principen och sökandet efter en rättssäker rättstillämpning – ett rättshistoriskt perspektiv*, Juridisk Publikation, 2/2010, s. 273–281, [cit. Croon].

Dahlman, Christian, *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, Studentlitteratur AB, Lund, 2007.

Dahlman, Christian, *Begreppet rättskälla*, Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), Juridiska grundbegrepp: en vänbok till David Reidhav, Studentlitteratur AB, Lund, 2019, s. 55–74, [cit. Dahlman 2019].

Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., Karnov Group Sweden AB, Stockholm, 2018, [cit. Eka m.fl.].

Engdahl, Ola, *Internationell humanitär rätt*, Linderfalk, Ulf (red.), Folkrätten i ett nötskal, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2012, s. 215–228, [cit. Engdahl].

Försvarshögskolan, *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*, 2019 års utgåva, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, 2019, [cit. FHS 2019].

Försvarsmakten, *Handbok IKFN – Hävdande av vårt lands suveränitet och territoriella integritet 2016*, Försvarsmakten, 2016, [cit. Handbok IKFN 2016].

Galeotti, Mark, *Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's 'new way of war'?,* Small Wars & Insurgencies, 27:2, 2016, s. 282–301, [cit. Galeotti].

Gillich, Ines, *Illegally Evading Attribution? Russia´s Use of Unmarked Troops in Crimea and International Humanitarian Law,* Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 48, 2015, s. 1191–1223, [cit. Gillich].

Greenwood, Christopher, *Scope of Application of Humanitarian Law*, Fleck, Dieter (red.), The Handbook of International Humanitarian Law, 2 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 45–79, [cit. Greenwood].

Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, 3 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2012.

Henckaerts, Jean-Marie & Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law Volume I: Rules,* International Committee of the Red Cross, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Henriksen, Anders, *International Law,* 2 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2019, [cit. Henriksen].

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus & Regner, Göran, *Vår författning,* 13 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2003.

International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field - Commentary of 2016 Article 2: Application of the Convention*, 2016, [cit. ICRC 2016, Art. 2].

International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field - Commentary of 2016 Article 3: Conflicts not of an international character*, 2016, [cit. ICRC 2016, Art. 3].

International Law Association, Committee on the Use of Force, *Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*, The Hague Conference, 2010, [cit. ILA 2010].

International Law Association, Committee on the Use of Force, *Final Report on Aggression and the Use of Force,* Sydney Conference, 2018, [cit. ILA 2018].

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap,* SvJT 2004, s. 1–10, [cit. Jareborg].

Klabbers, Jan, *Intervention, Armed Intervention, Armed Attack, Threat to Peace, Act of Aggression, and Threat or Use of Force: What's the Difference?*, Weller, Marc (red.), The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 488–507, [cit. Klabbers].

Kleffner, Jann K., *Scope of Application of International Humanitarian Law,* Fleck, Dieter (red.), The Handbook of International Humanitarian Law, 3 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 43–78, [cit. Kleffner].

Kniivilä, Kalle, *Krim tillhör oss – Imperiets återkomst*, Bokförlaget Atlas AB, Stockholm, 2015, [cit. Kniivilä].

Kragh, Martin & Åsberg, Sebastian, *Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case*, Journal of Strategic Studies, 40:6, 2017, s. 773-816.

Käihkö, Ilmari, *All krigföring är av hybrid natur*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2016/4, s. 623–641.

Laurén Anna-Lena & Lodenius, Peter, *Ukraina – Gränslandet,* Atlantis, Stockholm, 2015, [cit. Laurén & Lodenius].

Linderfalk, Ulf, *Folkrättens källor*, Linderfalk, Ulf (red.), Folkrätten i ett nötskal, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2012, s. 25–37.

Linderfalk, Ulf, *Internationellt våld*, Linderfalk, Ulf (red.), Folkrätten i ett nötskal, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2012, s. 201–213, [cit. Linderfalk, *Internationellt våld*].

Lindholm, Rolf H., *Internationell våldsanvändning – Har FN-stadgans förbud mot våld upphävts?*, SvJT 2001, s. 489–504, [cit. Lindholm].

Marxsen, Christian, *The Crimean Crisis – An International Law Perspective*, Heidelberg Journal of International Law, vol. 74, 2014, s. 367–391, [cit. Marxsen].

McDermott, Roger N., *Brothers Disunited: Russia's Use of Military Power in Ukraine*, Black, J.L. & Johns, Michael (red.), The Return of the Cold War: Ukraine, the West and Russia, Routledge, London, 2016, s. 77–108, [cit. McDermott].

Munck, Johan, *Rättskällor förr och nu*, Juridisk Publikation, Jubileumsnummer 2014, s. 199–208, [cit. Munck].

O'Connell, Mary Ellen, *Defining Armed Conflict,* Journal of Conflict and Security Law, vol. 13, 2009, s. 393–400, [cit. O'Connell].

Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, SvJT 2004, s. 105–145, [cit. Olsen].

Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror,* SvJT 2005, s. 249–272, [cit. Peczenik].

Pettersson, Bengt, Ooi, Kee Beng & Friman, Henrik, *Sun Zis Krigskonst*, Santérus Förlag, Stockholm, 2010.

Pfanner, Toni, *Military uniforms and the law of war*, International Review of the Red Cross, Vol. 86 No 853, 2004, s. 93-124.

Pictet, Jean S. (red.), *Commentary IV to the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1958, [cit. ICRC 1958].

Ramberg, Christina, under medverkan av Besher, Alexander, Carlson, Laura, Croon, Adam, Granmar, Claes, Kleist, David, Leviner, Pernilla & Norée, Annika, *Rättskällor – en introduktion i kritiskt tänkande*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2018, [cit. Ramberg m.fl.].

Rosenzweig, Ido, *Combatants dressed as civilians?*, The Israeli Democracy Institute, Policy Paper 8E, Jerusalem, 2014.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, 3 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2015, [cit. Sandgren].

Schmitt, Michael N., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Schultz, Mårten, *Värden, värderingar och juridik*, JT 1999–00 Nr 4, s. 986–1001, [cit. Schultz].

Sotiriou, A. Stylianos, *The irreversibility of history: the case of the Ukrainian crisis (2013–2015)*, Southeast European and Black Sea Studies, 16:1, 2016, s. 51–70, [cit. Sotiriou].

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: En lärobok i allmän rättslära*, 5 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996, [cit. Strömholm].

Svensson, Eva-Maria, *De lege interpretata –om behovet av metodologisk reflektion*, Juridisk Publikation, Jubileumsnummer 2014, s. 211–226, [cit. Svensson].

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik – Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, FOI Memo 6338, 2018.

Vité, Sylvain, *Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations*, International Review of the Red Cross, Vol. 91 No 873, 2009, s. 69–94.

Wither, James K., *Making sense of Hybrid Warfare*, Connections: The Quarterly Journal, Vol. 15 No. 2, 2016, s. 73-87.

Offentligt tryck

Propositioner

Kungl. Maj:ts proposition 1962:12, *med förslag till lag om ändring i lagen den 20 mars 1964 (nr 163) om införande av brottsbalken*.

Kungl. Maj:ts proposition 1973:90, *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, [cit. Prop. 1973:90].

Regeringens proposition 1992/93:76, *om höjd beredskap*, [cit. Prop. 1992/93:76].

Regeringens proposition 1995/96:12, *Totalförsvar i förnyelse.*

Regeringens proposition 1998/99:85, *Försäkring under krig och krigsfara*.

Regeringens proposition 2002/03:38, *Straffansvar för terroristbrott*, [cit. Prop. 2002/03:38].

Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*.

Regeringens proposition 2004/05:43, *Försvarsmaktens grundorganisation*.

Regeringens proposition 2005/06:111, *Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning*, [cit. Prop. 2005/06:111].

Regeringens proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, [cit. Prop. 2009/10:80].

Regeringens proposition 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, [cit. Prop. 2014/15:109].

Regeringens proposition 2016/17:215, *Sveriges sjöterritorium och maritima zoner*, [cit. Prop. 2016/17:215].

Statens offentliga utredningar

SOU 1963:17, *Sveriges statsskick – Författningsutredningen VI – Del 2 Motiv – Förslag till regeringsform*, [cit. SOU 1963:17].

SOU 1965:34, *Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning - Del 4*.

SOU 1972:15, *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, [cit. SOU 1972:15].

SOU 1983:13, *Att möta ubåtshotet*, [cit. SOU 1983:13].

SOU 1986:28, *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*, [cit. SOU 1986:28].

SOU 1995:135, *Ubåtsfrågan 1981–1994*, [cit. SOU 1995:135].

SOU 2001:85, *Perspektiv på ubåtsfrågan*, [cit. SOU 2001:85].

SOU 2001:98, *Stöd för Försvarsmakten*, [cit. SOU 2001:98].

SOU 2003:32, *Vår beredskap efter den 11 september*, [cit. SOU 2003:32].

SOU 2008:61, *Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick*, [cit. SOU 2008:61].

SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, [cit. SOU 2008:125].

SOU 2010:22, *Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser,* [cit. SOU 2010:22].

SOU 2010:72, *Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning*, [cit. SOU 2010:72].

SOU 2010:72, *Bilaga 7 Svensk manual i humanitär rätt m.m.*, [cit. SOU 2010:72, *Bilaga 7*].

SOU 2016:64, *Förutsättningar enligt regeringsformen för ett fördjupat försvarssamarbete,* [cit. SOU 2016:64].

SOU 2019:34, *Förbättrat skydd för totalförsvaret,* [cit. SOU 2019:34].

SOU 2019:49, *En ny terroristbrottslag*, [cit. SOU 2019:49].

Departementsserien

Ds. 2002:35, *Straffansvar för terroristbrott,* [cit. Ds. 2002:35].

Ds. 2013:33, *Vägval i en globaliserad värld.*

Ds. 2017:66, *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, [cit. Ds. 2017:66].

Ds. 2018:22, *Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser,* [cit. Ds. 2018:22].

Ds. 2019:8, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, [cit. Ds. 2019:8].

Övrigt

Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 11 februari 2015.

Rättsfall

NJA 1987 s. 90.

NJA 2016 s. 763.

Svenska författningar

Konstitutionell lagstiftning

Regeringsformen (1974:152), [cit. RF].

Lagar

Strafflagen 16 februari 1864.

Lag (1943:881) om polisens ställning i krig.

Lag (1948:451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m.m.

Brottsbalk (1962:700), [cit. BrB].

Lag (1964:163) om införande av brottsbalken, [cit. BrP].

Lag (1969:83) om ändring i lagen den 20 mars 1964 (nr 163) om införande av brottsbalken.

Lag (1974:615) om beteckningen försvarsmakten.

Polislag (1984:387).

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, [cit. LTH].

Lag (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Lag (2002:903) om ändring i regeringsformen.

Lag (2003:148) om straff för terroristbrott, [cit. Terroristbrottslagen].

Lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, [cit. LSO].

Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, [cit. LFPT].

Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen.

Lag (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

Förordningar och kungörelser

Kungl. Maj:ts förordning (1864:11 s. 101) om nya strafflagens införande och vad i avseende därå iakttagas skall.

Förordning (1915:585) angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål.

Kungörelse (1932:450) om ändrad lydelse av §§ 1–3 samt § 5 i förordningen den 31 december 1915 (nr 585) angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål.

Kungörelse (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig.

Kungörelse (1969:85) om militär räddningstjänst m.m.

Förordning (1980:123) med reglemente för militärpolisen.

Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m., [cit. IKFN-förordningen].

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

Tillträdesförordning (1992:118), [cit. TillF].

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, [cit. Stödförordningen].

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, [cit. Instruktionsförordningen].

Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Polisförordning (2014:1104).

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, [cit. FTH].

Förordning (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter.

Myndighetsföreskrifter

Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2013:3) om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna, [cit. FFS 2013:3].

Europarättsligt material

Europeiska unionens rambeslut (2002/475/RIF) av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, Warszawa 16 maj 2005, SÖ 2010:35.

Fördraget om Europeiska Unionen, konsoliderad version, Europeiska unionens officiella tidning, C 202/01, 7.6.2016.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism.

Internationellt material

Traktater

Förenta Nationernas stadga och Stadga för den Internationella Domstolen, New York 26 juni 1945, 1 UNTS XVI.

Genèvekonventionen angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:14, [cit. 1:a Genèvekonventionen].

Genèvekonventionen angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:15.

Genèvekonventionen angående krigsfångars behandling, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:16.

Genèvekonventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid, Genève 12 augusti 1949, SÖ 1953:17.

Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14—17), Genève 8 juni 1977, SÖ 1979:22, [cit. Tilläggsprotokoll I].

Tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14—17), Genève 8 juni 1977, SÖ 1979:23, [cit. Tilläggsprotokoll II].

Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister, New York 15 december 1997, SÖ 2001:22.

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, Rom 17 juli 1998, SÖ 2002:59, [cit. Romstadgan].

Förenta Nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention, SÖ 2000:1, [cit. Havsrättskonventionen].

Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism, New York 14 september 2005, SÖ 2014:10.

Resolutioner

United Nations General Assembly, *Definition of Aggression*, UN Doc. A/RES/3314, 14 Dec 1974, [cit. Resolution 3314].

United Nations Security Council resolution 1368, UN Doc. S/RES/1368, 12 Sep 2001.

United Nations Security Council resolution 1373, UN Doc. S/RES/1373, 28 Sep 2001.

Övrigt internationell material

Report of the Commission of Inquiry on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, UN Doc. A/HRC/3/2, 23 Nov 2006.

Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Doc. A/59/565, 2 Dec 2004.

Internationella rättsfall

Internationella domstolen i Haag

Judgements

Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (The Republic of Nicaragua v. The United States of America): Judgement of 27 June 1986, ICJ Reports 1986 s. 14, [cit. ICJ, Nicaraguafallet].

Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. The United States of America): Judgement of 6 November 2003, ICJ Reports 2003 s. 161, [cit. ICJ, Oljeplattformfallet].

Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda): Judgement of 19 December 2005, ICJ Reports 2005 s. 168, [cit. ICJ, Armed Activities].

Advisory opinions

Legality of the threat or use of Nuclear Weapons: Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 1996 s. 226.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory: Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004 s. 136, [cit. ICJ, The Wall].

Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien.

Judgements

Prosecutor v. Dusko Tadic, Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Caso No IT-94-1-T, Opinion and Judgment, 7 May 1997, [cit. ICTY, Tadicfallet 1997].

Prosecutor v. Delalic et al., Trials Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No IT-96-21, Trial Judgement, 16 November 1998.

Prosecutor v. Fatmir Limaj et al., Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-03-66-T, Judgement, 30 November 2005, [cit. ICTY, Limajfallet].

Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al., Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-04-84-T, Judgement, 3 April 2008, [cit. ICTY, Haradinajfallet].

Prosecutor v. Ljube Boskoski & Johan Tarculovski, Trial Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No. IT-04-82-T, Judgement, 10 July 2008, [cit. ICTY, Boskoski- & Tarculovskifallet].

Decisions
Prosecutor v. Dusko Tadic, Appeals Chamber, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Caso No. IT-94-1, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, [cit. ICTY, Tadicfallet 1995].

Internationella Rwandatribunalen.
Prosecutor v. Rutaganda, Trial Chamber, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Case No. ICTR-96-3-T, Judgement and Sentence, 6 December 1999, [cit. ICTR, Rutagandafallet].

Elektroniskt material

Hultström, Jonas, *Skotten i Ådalen förändrade Sverige för alltid*, Sveriges Radio, 2011-05-14, https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=4503640, lydelse 2020-03-16.

International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field - Commentary of 2016 Article 2: Application of the Convention*, 2016, [cit. ICRC 2016, Art. 2], https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=BE2D518CF5DE54EAC1257F7D0036B518, lydelse 2020-03-16.

International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field - Commentary of 2016 Article 3: Conflicts not of an international character*, 2016, [cit. ICRC 2016, Art. 3], https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BA0EC, lydelse 2020-03-16.

Jelmin, Anders, *Insatsförbud efter Ådalen 1931*, SVT Nyheter, 2005-10-06, https://www.svt.se/nyheter/insatsforbud-efter-adalen-1931, lydelse 2020-03-16.

Polismyndigheten, *Nationella insatsstyrkan*, https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/nationella-insatsstyrkan/, lydelse 2020-03-16.

Russia Today, *Crimea declares independence, seeks UN recognition*, 2014-03-17, www.rt.com/news/crimea-referendum-results-official-250/, lydelse 2020-03-16.

Suhonen, Daniel, *Slut på 80 år av anständighet*, Aftonbladet, 2011-05-14 (uppdaterad 2015-02-20), https://www.aftonbladet.se/kultur/a/zL4Qvr/slut-pa-80-ar-av-anstandighet , lydelse 2020-03-16.

Säkerhetspolisens Årsbok för 2015, www.sakerhetspolisen.se/download/18.1beef5fc14cb83963e7273f/1458212474047/Arsbok-2015.pdf, lydelse 2020-03-16.