Försvarshögskolan

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige

Förhandsutgåva

Centrum för totalförsvar
och samhällets säkerhet

Försvarshögskolan

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige

Förhandsutgåva

Centrum för totalförsvar
och samhällets säkerhet

Titel: Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige
Redaktör: Emmelie Andersson
FHS-beteckning: 930/2011
Framsida: Foto: Holger Ellgaard (CC BY-NC-SA 4.0) via Wikimedia Commons.
Baksida: Aurora: Stridsvagn 122 och stridsfordon framrycker längs med E18, foto: Jimmy Croona/Försvarsmakten
Sid. 50: Skogsbranden den 4 augusti 2014, foto: Kustbevakningen.
Sid. 58: 2017 Stockholm attack. Foto: AleWi (CC0 1.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 60: Horn for public warning system, Sweden, foto: Riggwelter (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 62: Generaldirektören hälsar på representanter från de amerikanska luftvärnsstyrkorna, foto: Astrid Amtén Skage/Forsvarsmakten

Innehåll

1. Det gamla totalförsvaret – en tillbakablick 11
1.1 Vad är den svenska totalförsvarstanken? 11
1.2 En värnpliktig krigsmakt och ”En man - en röst - ett gevär” 12
1.3 Frivillig försvarsverksamhet 12
1.4 Mellankrigstiden 13
1.4.1 Börskraschen i New York och Ådalen 1931 13
1.4.2 Luftskydd och larmsignaler 14
1.5 Erfarenheter från andra världskriget 15
1.5.1 ”Vår beredskap är god” 16
1.5.2 Sex månaders krigshushållning 18
1.6 Sveriges planering under Kalla kriget 19
1.6.1 Ökad militär och civil samordning på regional nivå - civilbefälhavare 20
1.6.2 Införandet av brigadsystemet 20
1.6.3 ”Om kriget kommer” och befolkningsskyddsrum 20
1.6.4 Ökad samordning inom totalförsvaret och fem ledningsnivåer 22
1.6.5 Flygplanskapningen på Bulltofta flygplats 23
1.6.6 Ambassadockupationen i Stockholm 23
1.7 1980-talet – ett händelserikt årtionde 24
1.7.1 Ubåtskränkningar 25
1.7.2 Överraskande angrepp 26
1.7.3 Mordet på statsminister Olof Palme 26
1.7.4 Överstyrelsen för civil beredskap - beredskapslager, ansvarsprincipen och funktionsansvar 27
1.8 Den eviga freden - nya hot 30
1.8.1 Totalförsvarets betydelse minskar 31
1.8.2 Förlisningen av Estonia 31
1.8.3 Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd 32
1.8.4 Hot- och riskutredningen 33
1.8.5 Propositionen Totalförsvar i förnyelse och 1996 års Försvarsbeslut 33
1.8.6 Diskoteksbranden i Göteborg och morden i Malexander 34
1.8.7 Försvarsbeslutet år 2000 36
1.9 Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag 36

1.10 Göteborgskravallerna 38

2. Ett system för krisberedskap 41
2.1 Krisberedskapssystemets prövningar – tsunamin och Gudrun 42
2.2 Ett kansli för krishantering i Regeringskansliet 43
2.3 MSB – en ny myndighet mot olyckor och kriser 44
2.4 Fler nya författningar, myndigheter och händelser 44

3. Ett förändrat omvärldsläge 49
3.1 Annekteringen av Krim 50
3.2 Underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014 51
3.3 Skogsbranden i Västmanland. 51
3.4 En förhöjd terrorhotnivå 52
3.5 Flyktingsituationen 2015 53
3.6 En nationell säkerhetsstrategi. 55
3.7 Krigsdelegationen övade för första gången på 20 år 57
3.8 Attentatet på Drottninggatan 2017. 57
3.9 Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet . . 59
3.10 Felaktigt VMA-larm i Stockholm 60
3.11 IT-säkerhetsbristerna på Transportstyrelsen 61
3.12 Försvarsmaktsövning Aurora 17 62
3.13 Etablering av Gotlands regemente 63
3.14 Planering inför totalförsvarsövning 2020. 64
3.15 MSB:s förslag om civilt försvar för kommuner och landsting. 64
3.16 Försvarsberedningens delrapport om totalförsvaret. 65
3.17 Ny utgåva av Om kriget kommer – vägledning för Sveriges medborgare 66

4. Sveriges politiska och administrativa system 67

5. Svensk krisberedskap från lokal till nationell nivå 73
5.1 Lokal nivå – kommunerna 74
5.2 Regional nivå. 76
5.2.1 Länsstyrelserna 76
5.2.2 Landsting och regioner 77

5.3 Nationell nivå 78
5.3.1 Riksdagen och regeringen 78
5.3.2 Myndigheterna – ett särskilt ansvar för krisberedskap 83
5.3.3 Statlig räddningstjänst 84

6. Totalförsvaret här och nu 87

6.1 Planeringsförutsättningar för totalförsvaret 87
6.1.1 Grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret 87
6.1.2 Militärstrategiska doktrinen 89

6.2 En komplex hotbild – gråzonsproblematik 90
6.2.1 Påverkansoperationer och psykologiskt försvar 92

6.3 Resurser i totalförsvaret 95
6.3.1 Det civila försvaret 96
6.3.2 Det militära försvaret 96
6.3.3 Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten 98

6.4 Rättsliga förutsättningar för totalförsvaret 100
6.4.1 Den administrativa beredskapen – speciallagar för krig 101
6.4.2 Vad är höjd beredskap och högsta beredskap? 101

6.5 Vad händer i samhället vid höjd beredskap? 103
6.5.1 Nationell nivå 103
6.5.2 Regional och lokal nivå 104

7. Civilsamhället 107

7.1 Frivilliga försvarsorganisationer 107

7.2 Trossamfund 108

7.3 Den enskilda medborgarens ansvar. 109
7.3.1 Hemberedskap 110

8. Akronymer och förkortningar 113

Förord

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet (CTSS) vid Försvarshögskolan startade sin verksamhet den 1 januari 2018. Centret är en omfattande satsning från Försvarshögskolan för att möta kunskapsbehoven inom totalförsvar och samhällssäkerhet. Verksamheten samlar kompetens inom områdena terrorism, försvar, informationssäkerhet och krisberedskap och bedrivs i form av analysstöd, utbildning, expertstöd, övningar, utvärderingar samt forskning och studier.

Försvarshögskolan har sedan 2007 gett ut rapporten *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Från och med 2018 ansvarar CTSS för att göra en årlig uppdatering. Rapporten utgör undervisningsmaterial i centrets uppdragsutbildningar och i Försvarshögskolans högskolekurser, men är också avsedd som ett underlag till verksamheter och individer som ingår i totalförsvaret och krisberedskapssystemet. Vi har i rapporten samlat vetande från ett stort antal medarbetare som både har agerat i och forskat om den långa resan från totalförsvar via krisberedskap till den verklighet vi står inför idag.

I början av 2017 beslutade regeringen om Sveriges första nationella säkerhetsstrategi. Den uttrycker regeringens samlade syn på säkerhet och anger en inriktning för landets övergripande säkerhetsåtgärder. För att inriktningen skall bli verklighet måste den över tid tillåtas forma vårt institutionella säkerhetsarbete. Ramarna för hur samhällssäkerhet kan och bör bedrivas sätts av rättsliga och organisatoriska förutsättningar och, inte minst, den svenska förvaltningskulturen och dess stora omvälvningar under avregleringarnas 1980-tal. Denna skrift är en ständigt utvecklad beskrivning av ett sådant system.

Syftet med rapporten är att ge läsaren en förståelse på systemnivå av Sveriges krisberedskap och totalförsvar. Den förnyade totalförsvarsplaneringen, en komplex hotbild och nya sårbarheter gör att systemförståelse är särskilt viktigt för att kunna planera för, motverka och hantera de allvarliga påfrestningar som det moderna samhället kan ställas inför för vid olyckor, kriser och krig. Systemperspektivet ökar förutsättningarna att agera effektivt och att anpassa planer och rutiner till oväntade händelser. I förlängningen ökar möjligheterna att uppnå målet med systemet: ett säkert och motståndskraftigt Sverige.

Rapporten beskriver svensk samhällssäkerhet ur två perspektiv: dels en historisk överblick av hur totalförsvaret och krisberedskapen utvecklats från tidigt 1900-tal och fram till idag, dels en översiktlig beskrivning av de rättsliga, administrativa och organisatoriska förutsättningarna på lokal, regional och nationell nivå.

Tillsammans ger dessa perspektiv möjligheten att navigera i en samhällsprocess under snabb förändring.

Inför årets version har beskrivningen fördjupats när det gäller det gamla totalförsvaret och utvecklingen av den militära förmågan. De rättsliga förutsättningarna för både totalförsvar och krisberedskap har samlats och fördjupats i en bilaga. Därutöver har mindre justeringar gjorts: bland annat har aktuella händelser under 2017 tillförts och särskild hänsyn tagits till försvarsberedningens rapport från december 2017. Inför nästa uppdatering som planeras till årsskiftet 2018/2019 kommer arbetet att fokusera på att uppdatera avsnitten om hotbilden, gråzonsproblematik och informationspåverkan samt göra ytterligare fördjupningar i kapitlet om det gamla totalförsvaret och i kapitlet om totalförsvaret idag.

Rapporten tas fram av enheten för analys vid CTSS och arbetet leds årligen av en redaktör. Författarna välkomnar synpunkter på innehållet. Kontaktperson för sådana synpunkter är chefen för analysenheten, Jenny Deschamps-Berger. Arbetet med rapporten är delvis finansierat av medel från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och sker i samarbete med Försvarsmakten.

Fredrik Bynander

Centrumchef

Inledning

I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 ger regeringen uttryck för ett breddat säkerhetsbegrepp. Strategin omfattar utöver statens fortlevnad även värden som statens autonomi och funktionalitet, civilbefolkningens liv och hälsa, rättsstatens funktion samt invånarnas demokratiska fri- och rättigheter.[1] Den breddade synen på säkerhet har på senare tid också aktualiserats i hur begreppet rikets säkerhet byts till Sveriges säkerhet.[2]

Den nationella säkerhetsstrategin ger också uttryck för en breddning av de hot som dessa centrala värden ska skyddas från. Utöver militär invasion och ockupation omfattas militära maktmedel, subversion, politisk påverkan, elektroniska angrepp, terrorism, vålds-bejakande extremism och systemhotande brottslighet. Även hot och risker som inte härrör från antagonister omfattas såsom pandemier, klimatförändringar, radiologiska och nukleära olyckor, naturhändelser samt spridningseffekter av konflikter.[3] Under de senaste åren har denna hotbild försämrats i flera avseenden. Till exempel bedöms hotet från terrorism ha ökat medan den organiserade brottsligheten i större utsträckning framstår som systemhotande. Rysslands agerande har förändrat säkerhetssituationen i Sveriges närområde och Försvarsberedningen bedömer att väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas.[4] Det militära hotet har ändrats av ökade förmågor till precisionsbekämpning och cyberangrepp. Möjligheterna till subversion och informationsoperationer har ökat genom sociala medier och internet. Även icke-antagonistiska hot och risker har ökat.

Det är i denna situation som totalförsvarsplaneringen återupprättas, vilket också får betydelse för krisberedskapssystemet. Grunden för totalförsvaret är densamma som på 1980-talet och totalförsvar är fortsatt ”all militär och civil verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.”[5] Även indelningen i militärt respektive civilt försvar kvarstår där målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att kunna stödja Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och i krig. Arbetet inom det civila försvaret ska enligt rådande inriktning utgå från krisberedskapssystemet.[6]

1 Regeringen (2017a)
2 Se särskilt prop. (2013/14:51); Justitiedepartementet (2017)
3 Regeringen (2017a)
4 Försvarsdepartementet (2017)
5 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016)
6 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016); Prop. (2014/15:109)

Hotbilden innebär emellertid att situationen är mer komplex än på 1980-talet. Dessutom har statens skyddsvärden och sårbarheter förändrats i och med digitalisering och informationsteknologi, privatisering och internationalisering och den svenska förvaltningsmodellen har förändrats. Förutsättningarna att förebygga olyckor, kriser och krig har förändrats.

Föreliggande rapport beskriver förutsättningarna för svensk krisberedskap och totalförsvar. Rapporten inleds med en historisk beskrivning av utvecklingen inom totalförsvar och samhällets säkerhet sedan 1901 med fokus på förändringar i hotuppfattning, lagstiftning och inriktning både på systemnivå och i systemets delar. Det kompletteras med ett urval av händelser som på något sätt har bidragit till systemutvecklingen. Därefter beskrivs dagens system utifrån den svenska förvaltningsmodellen, krisberedskapssystemet på lokal, regional och nationell nivå, den nuvarande totalförsvarsplaneringen och frivilligorganisationer. Huvudtexten kompletteras med tre bilagor som rör terminologi, de centrala myndigheter vars myndighetschefer normalt ingår i Krishanteringsrådet samt en bilaga om rättsliga förutsättningar.

1. Det gamla totalförsvaret – en tillbakablick

Det svenska totalförsvaret utvecklades under och efter andra världskriget som ett svar på ”det totala kriget” och utifrån erfarenheter av hur självförsörjning och en trovärdig försvarsförmåga kunde skapa handlingsfrihet att upprätthålla suveräniteten. Grunden hade emellertid lagts i besluts som fattats tidigare, till exempel om allmän värnplikt, och genom framväxandet av olika frivilliga försvarsförbund. Följande kapitel ger, på en övergripande nivå, en beskrivning av det gamla svenska totalförsvarets utveckling, reformering och avveckling; från år 1901 fram till år 2001.

1.1 Vad är den svenska totalförsvarstanken?

Totalförsvarets huvuduppgift och mål är och har varit att genom god samverkan och samordning skapa maximal försvarseffekt.[7] Totalförsvar är den **verksamhet** som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det är ingen myndighet eller en organisation. **Totalförsvarets verksamhet består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).**[8] **I fredstid arbetar berörda aktörer med totalförsvarsplanering,** det vill säga aktörerna förbereder och planerar inför att aktivt kunna verka i händelse av ett skärpt säkerhetsläge. **Totalförsvaret aktiveras** först **vid** ett beslut om **höjd beredskap**, när regeringen beslutar om att försvarsförmågan behöver höjas. Höjd beredskap är ett samlingsnamn för beredskapsnivåerna ”skärpt beredskap” eller ”högsta beredskap”.

7 Navander & Johansson (2009), s. 11
8 Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 1 §

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[9] (se vidare avsnitt 6.4.2). Om Sverige är i krig råder högsta beredskap, och **under högsta beredskap är totalförsvar all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas.**

1.2 En värnpliktig krigsmakt och ”En man - en röst - ett gevär”

En viktig förutsättning för det moderna svenska totalförsvaret var införandet av värnpliktsförsvaret år 1901. Riksdagen fattade då beslut om att indelningsverkets torparsoldater (den indelta armén) skulle ersättas av en värnpliktig krigsmakt. Under våren 1902 ryckte de första värnpliktiga in. Det var 30 000 män/soldater och de fick bo i de kaserner, som i stor omfattning började byggas när värnplikten infördes. För många av dem innebar livet i de nybyggda kasernerna en förbättring av livsförhållandena. De fick tre mål mat om dagen, hade tillgång till rinnande vatten samt rena sängkläder. Tjänstgöringen gällde alla män mellan 21 och 40 år och bestod (i de flesta fall) av 240 dagar inklusive repetitionsövningar.[10] Med värnplikten följde också kravet om en utökad rösträtt. Tanken var att den som skulle kunna dö för sitt land i krig skulle också ha rätt att påverka landets styre. Frågan drevs med slagorden – ”En man – en röst – ett gevär”.[11]

1901 fattade riksdagen beslut om att Sverige skulle bygga en fast försvarsanläggning i Norrland (Bodens fästning). Tiden då stenmurar fungerade som skydd var förbi, och en ny strategi för hur Sverige skulle försvaras sattes i verket. Ett fientligt anfall skulle hejdas redan vid gränsen, vilket krävde starka befästningar och många soldater. Detta möjliggjordes med den värnpliktiga armén.[12]

1.3 Frivillig försvarsverksamhet

Frivillig försvarsverksamhet har uppstått spontant genom människors vilja att stötta försvaret och har sitt ursprung i mitten på 1800-talet. Omfattningen av den frivilliga försvarsverksamheten har historiskt varit en viktig del för försvarsviljan i Sverige. I mitten av 1800-talet organiserades skarpskytteföreningar som sedermera bildade det frivilliga skytteväsendet med uppgift att främja skjutskickligheten bland det svenska folket och även väcka intresse och vilja att bidra till fosterlandets försvar.

9 Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 2-4 §§
10 Ericson (1999); Armémuseum (2018)
11 Armémuseum (2018)
12 Armémuseum (2018)

Med koppling till Landstormen[13] bildades 1912 Sveriges Landstormsföreningars centralförbund. Uppgiften var att vidareutbilda befäl inom Landstormen.[14] 1924 bildades Stockholms landstormskvinnor efter förebild av Lotta Svärd-rörelsen i Finland. Deras uppgift blev att svara för maten och andra förnödenheter vid Landstormens övningar. De samlade dessutom in mycket pengar för landstormsrörelsens ändamål. Svenska röda stjärnan (senare Blå stjärnan[15]) bildades 1917 och deras uppgift var att i krig ge vård och skydd åt djur. Främst handlade det om hästar som drabbades på slagfältet.[16]

De flesta frivilliga försvarsorganisationer har från början haft koppling till militärt försvar och Krigsmakten (Försvarsmakten). Riksluftskyddsförbundet[17] som bildades 1937, hade emellertid direkt koppling till det civila försvaret.[18]

1.4 Mellankrigstiden

1.4.1 Börskraschen i New York och Ådalen 1931

Börskraschen i New York 1929 ledde till en ekonomisk kris i stora delar av världen, och drabbade även Sverige. Den svenska exporten halverades, arbetslösheten var stor och lönerna sänktes. Krisen ledde till stora strejker och demonstrationer. Orons höjdpunkt nåddes i och med strejken i Ådalen 1931. I den demonstration som genomfördes dödades fem personer när militären (som stod under polismans befäl) öppnade eld mot demonstranterna.[19] Erfarenheten av Ådalen har haft betydelse för svensk politik och anförs än idag i diskussioner om Försvarsmaktens stöd till det civila samhället.

13 Landstormen inrättades i slutet av 1800-talet och bestod av män, utan särskild militär utbildning och klädda i civila kläder, trekantiga hattar och en tydlig armbindel som visade deras tillhörighet. Uppgiften var att fungera som lokalförsvarsförband. Först 1914 fick Landstormen en fem dagars utbildning.

14 Förbundet bytte 1943, efter Landstormens nedläggning, namn till Centralförbundet för befälsutbildning och bedrev kompletterande utbildning av värnpliktigt befäl och reservofficerare. Inom organisationen finns också specialförbund för postverksamhet, miljö- och hälsovård m.m. Organisationen bytte namn till nuvarande Svenska Försvarsutbildningsförbundet år 2006.

15 Namnet ändrades senare till Svenska blå stjärnan efter ett uppdrag i Finland under kriget 1940, där det kom i konflikt med symbolen för Sovjetunionen.

16 Andersson & Lindberg (2017)

17 Organisationen bytte år 1951 namn till Civilförsvarsförbundet.

18 Andersson & Lindberg (2017)

19 Armémuseum (2018)

Bild: Kan du larmsignalerna? Ur Om kriget kommer från 1952.

1.4.2 Luftskydd och larmsignaler

Flygstridskrafternas utveckling och användning (bland annat under Abessinienkriget[20] 1935-36) under och efter första världskriget ledde till en ökad uppmärksamhet på de militära hoten mot civilbefolkningen i händelse av krig.[21] År 1936 tillsattes en luftskyddsutredning, som gav förslag på att inrätta en myndighetsorganisation (på central, regional och lokal nivå) för luftskyddsåtgärder. Utredningen gav förslag till åtgärder avseende bland annat varning, alarmering, skyddsrum och undsättning. Utredningen resulterade år 1937 i en lag som gav kommunerna huvudansvaret för planeringen av luftskyddet.[22] Skyddsrum avsedda för befolkningen började byggas i Sverige under 1930-talet i så kallade skyddsrumsorter som bedömdes som särskilt utsatta områden för krigshandlingar.[23]

I samband med tillsättandet av Luftskyddsinspektionen 1937 började uppbyggnaden av alarmeringstjänster i landets luftskyddsorter. I syfte att skydda civilbefolkningen inrättades system för utomhusvarning.[24] Ett system för utomhusvarning som utvecklades på 1930-talet var den så kallade Tyfonen. Detta

20 Kolonialkrig mellan Italien och Etiopien (Abessinien).
21 Sjölin et al (2014), s. 9
22 Sjölin et al (2014), s. 9
23 Sjölin et al (2014), s. 92-96
24 Sjölin et al (2014), s. 61-62

efter att Riksdagen beslutade om att utrustning för alarmering skulle tillverkas i Sverige. Tillverkningen skedde av AB Kockums i Malmö och ordet *tyfon* var företagets varumärke för alarmeringsanordningen. Under slutet av 1930-talet testades olika signaler vilket resulterade i fastställandet av signaltyperna *flyglarm, faran över* och *beredskapslarm.* Signalen flyglarm innebar överhängande hot om flyganfall, men även hot av annat slag. Signalen för faran över innebar återgång till tidigare verksamhet och att räddningsinsatser kunde inledas. Signaltypen för beredskapslarm innebar att Sverige var i högsta beredskap. Signalen innebar även allmän mobilisering och att samtliga fullmaktslagar var i tillämpning.[25]

Under 1930-talet kompletterades den ordinarie värnplikten med civilplikt. Syftet med civilplikten var att säkerställa tillgången på personal som skulle genomföra uppgifter inom det civila försvaret.[26]

1.5 Erfarenheter från andra världskriget

Under 1930-talet ökade spänningarna i Europa. Demokratier gav vika och vid slutet av 1930-talet var mer än hälften av Europas länder diktaturer.[27] Den tyska Naziregimen bröt mot internationella överenskommelser genom upprustning och

25 Sjölin et al (2014), s. 64-65
26 SOU (2009:63), s. 22
27 Armémuseum (2018)

en militarisering av Rhenlandet samt bedrev en allt mer aggressiv utrikespolitik. Under 1938 ”anslöts” Österrike och efter hot om att invadera Tjeckoslovakien tillerkände en internationell kongress Tyskland en del av Tjeckien.[28]

1.5.1 ”Vår beredskap är god”

I augusti 1939 höll Statsminister Per Albin Hansson ett radiosänt tal där han hävdade att ”vår beredskap är god”. Försvarsbeslutet från 1925 hade dock lett till en stor nedrustning av försvaret under mellankrigstiden, och försvarsberedskapen var dålig.[29] En månad senare utbröt andra världskriget.

Efter andra världskrigets utbrott blev det i september 1939 obligatoriskt för kommunerna att upprätta kristidsnämnder. Deras främsta uppgift var att dela ut ransoneringskort.[30]

Bild: Allehandas löpsedel den 1 september 1939. Bild från Armémuseums samling.

Hösten 1939 genomförde även svenska staten en så kallad tysthetskampanj för att göra befolkningen medveten om vikten av att inte prata om sådana saker som kunde skada landet. Åren 1939-1940 blev Sverige omringat av länder som på olika sätt deltog i eller var ockuperade under andra världskriget. Sverige var i behov av ett kraftfullt försvar – både mentalt och materiellt.[31] Regeringen beslutade därför om att inrätta Statens Informationsstyrelse (SIS)[32]. Myndigheten hade i uppgift att upplysa, granska, kartlägga och styra den svenska opinionsbildningen och i viss mån även folkopinionen. SIS använde sig av de så kallade ”grå lapparna”, som skickades till medierna med uppmaningar om vilken information som inte skulle förmedlas i tidningar och radio.[33]

Luftskyddsinspektionen samordnade förberedelserna gällande luftskyddet på central nivå fram till 1940, då det kom en skyddsrumslag och en utrymningslag.

28 Press (2005), s. 136
29 Armémuseum (2018)
30 Stockholms stad (u.å.)
31 Armémuseum (2018)
32 SIS lades ned den 30 juni 1945.
33 Beredskapsmuseet (u.å.)

Bild: Detta häfte utkom 1943 och fick titeln *Om kriget kommer – vägledning för rikets medborgare i händelse av krig.*

Den nyinrättade Statens utrymningskommission tog då över utrymningsfrågorna på central nivå.[34]

År 1941 var Sveriges neutralitet sårbar och frispråkighet uppfattades återigen som ett problem för landet. Den 6 maj 1941 skickade Försvarsstabens ställföreträdande chef en hemlig skrivelse till chefen för SIS med en begäran om en ny tysthetskampanj – denna gång var syftet en ”allmän förtroendepropaganda för statsmakterna” främst riktad till civilbefolkningen. Den 29 oktober 1941 föredrogs ett annonsförslag[35] till en vaksamhetskampanj - en teckning av en blågulrandig tiger med texten ”en svensk tiger”.[36]

Vaksamhetskampanjen startade den 21 november 1941. SIS ordförande höll ett radioanförande och morgontidningarnas ledare beskrev kampanjen – befolkningens tystnad skulle försvåra spioners verksamhet i landet. Tigern spreds i 400 000 exemplar till caféer, tågkupéer, restauranger, företag och personalutrymmen och den fanns också på baksidan av exempelvis inskrivningsböcker, på resväskor och på brevpapper och kuvert.[37]

34 Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017), s. 16; Sjölin et al (2014), s. 9
35 Illustratör var Bengt Almqvist.
36 Beredskapsmuseet (u.å.)
37 Linder (2002), s. 156; Beredskapsmuseet (u.å.)

Under 1943 publicerades också *Om kriget kommer - vägledning för Sveriges medborgare*, ett häfte med detaljerad information om hur civilbefolkningen skulle agera i händelse av krig.[38] Häftet trycktes och distribuerades till samtliga svenska hushåll[39].

Den militära mobiliseringen var omfattande och påverkade alla. Sverige köpte in flygplan, kanoner och fartyg. Under andra världskriget byggdes försvarslinjer i Skåne och Norrland, bestående av bunkrar och artillerifort. Fästningar i Stockholms skärgård skulle skydda huvudstaden mot en invasion från havet. Artilleriets ökade räckvidd och träffsäkerhet innebar att försvaret flyttade allt längre ut i skärgården.[40]

Alla kände någon som låg inkallad och försvarsviljan var stark. Värnpliktsutbildningens art och längd korrigerades utifrån de behov som förelåg med anledning av det säkerhetspolitiska läget. Grundutbildningen var som längst under dessa beredskapsår under andra världskriget då den var 360 dagar lång.[41] Många sökte sig till frivilligrörelserna och den största frivilliga försvarsorganisationen under andra världskriget var Lottakåren. Lottakåren var bara för kvinnor, och hade 110 000 medlemmar i slutet av andra världskriget.[42]

1.5.2 Sex månaders krigshushållning

Under andra världskriget var Sverige beroende av tillförsel utifrån för att säkra livsmedelsförsörjningen. Både 1940 och 1941 var missväxtår och under 1942 hårdnade situationen. Kråka och skata gick under benämningen skogsfågel och i Enskede slakthus godkändes 2000 rävar som ätbara. Fler nya rätter dök upp, såsom grävlingsfilé. Under det första halvåret 1943 hade Sverige de lägsta köttransonerna i Europa näst Italien.[43]

Bensin och olja var akuta bristvaror under kriget, men en stor del av trafiken (och delar av jordbruket) kunde fungera med hjälp av gengasaggregat som eldades med träkol.[44] Smörjolja var

38 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38
39 Häftet distribuerades till Sveriges befolkning vid tre tillfällen; 1943, 1952 och 1961. Efter dessa tre tillfällen togs ”Om kriget kommer” fram vid en handfull tillfällen som ”skrivbordsupplaga”, det vill säga lätt uppdaterade versioner som var klara att skickas ut i händelse av krig. (Försvarsmakten (u.å. a)
40 Armémuseum (2018)
41 Björeman (2009), s. 19-20
42 Armémuseum (2018)
43 Linder (2002), s. 149
44 Linder (2002), s. 150

också en bristvara, men 1943 kunde de första leveranserna av svensktillverkat tjärsmörjolja ske.[45]

Under andra världskriget började Sverige på olika sätt bygga upp en relativt väl fungerande krigshushållning, och 1943 hade Sverige nog med resurser för att kunna klara av en ”fullständig blockad och avspärrning under minst sex månader”.[46] Samma år var det svenska försvaret också tillräckligt starkt för att våga säga nej till tyska krav på bland annat transporter av soldater på svenska järnvägar.[47] 1944 gjordes en sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Statens utrymningskommission och verksamheten Civilförsvaret skapades.[48]

1.6 Sveriges planering under Kalla kriget

Efter krigsslutet omvandlades successivt krigsorganisationen till en försvarsorganisation. Totalförsvarsbeslutet 1948 var av särskild betydelse och 1951 inrättades Civilbefälhavare för att kunna leda det civila försvaret. Grundtanken i det svenska totalförsvaret ändrades sedan inte nämnvärt under kalla kriget även om totalförsvarets uppgifter ändrades successivt. Framförallt utvecklades ett omfattande regelverk för samverkan och samordning fram mellan det civila samhällets aktörer och Försvarsmakten. All planering gällde i huvudsak åtgärder under höjd beredskap.[49]

Från 1951 till i början av 1980-talet var Försvarsmaktens viktigaste uppgift att kunna möta en stor invasion. Angreppsformen benämndes ”Storanfall” (SA). All krigsplanering inom totalförsvaret utgick från den hotbilden.[50]

Under det kalla kriget var värnpliktens grundutbildning 270 dagar (1948-1951), 304 dagar (1952-1965) och därefter 227 dagar fram till det kalla krigets slut. Repetitionsövningar för värnpliktiga genomfördes åldersklassvis från och med 1901, en till två gånger. Detta system övergick till krigsförbandsvisa övningar mellan 1950 och 1965, vid tre tillfällen. År 1966 utökades detta till fem krigsförbandsövningar om 18 dagar plus fem specifika övningar för befäl. Under 1986 förlängdes krigsförbandsövningarna slutligen till 21 dagar. Att repetitionsövningarna kom så pass tätt möjliggjorde befästande av kunskaper och färdigheter men även en stärkt sammanhållning inom förbanden.[51]

45 Linder (2002), s. 151
46 Linder (2002), s. 155
47 Armémuseum (2018)
48 Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017), s. 16
49 Navander & Johansson (2009), s. 11
50 Navander & Johansson (2009), s. 11
51 Björeman (2009), s. 19-20

1.6.1 Ökad militär och civil samordning på regional nivå - civilbefälhavare

Totalförsvarsbeslutet år 1948 innebar en ökad militär samordning på regional nivå, och försvarsområdesindelningen ändrades för att uppnå en ökad samstämmighet med länsindelningen. 1951 inrättades Civilbefälhavare (CB), eftersom det enligt regeringen fanns ett behov av en civil funktion som kunde leda och fatta beslut regionalt i krig, men inom ett större område än länet – t.ex. gällande järnvägstransporter, elförsörjning, evakuering, livsmedel och telekommunikationer. Civilbefälhavare skulle ha förmåga att lösa åsiktskonflikter mellan länsstyrelse och andra civila myndigheter inom geografiska områden som var större än länet. Huvuduppgiften var samordning i krig och enbart planeringsuppgifter i fred.[52]

1.6.2 Införandet av brigadsystemet

I och med förvarsbeslutet 1948 förändrades krigsorganisationen genom införandet av brigadsystemet i armén. De tidigare infanteriregementena förstärktes och utökades till brigader. Antalet brigader kom att uppgå till 37 stycken samt ytterligare en förstärkt brigad på Gotland. Till följd av erfarenheterna från andra världskriget lades tyngdpunkten inom flygvapnet på jaktflyget. Resultatet blev 33 jakt-, 12 attack- och fem spaningsdivisioner bestående av cirka 18-20 flygplan per division.[53]

1.6.3 ”Om kriget kommer” och befolkningsskyddsrum

År 1952 publicerades den andra utgåvan av broschyren ”Om kriget kommer” med namnet *Om kriget kommer – vägledning för Sveriges medborgare* (vilket blev häftets bestående namn). Upplagan från 1952 var drygt 30 sidor lång och behandlade bland annat utrymning av tätortsområden och enskilt agerande i händelse av ett kärnvapenanfall. [54] Från 1950-talet och i årtionden framåt fanns också ”om kriget kommer” i slutet av telefonkatalogen.[55]

Under år 1953 genomförde både USA och Sovjetunionen kärnvapentester inom loppet av sex månader och under 1950-talet utvecklades arbetet med befolkningsskyddsrummen. Dessa skyddsrum var ett komplement till de skyddsrum som fastighetsägare var ålagda att anlägga i exempelvis bostadshus och var till för de personer som saknade eget skyddsrum eller som befann sig lång ifrån sitt eget skyddsrum.[56] År 1957 stod Katarinabergets skyddsrum färdigt. Det var då

52 Navander & Johansson (2009), s. 20
53 Roth (2014), s. 47
54 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38-40
55 Armemuséum (2018)
56 Sjölin et al (2014), s. 92-96

världens största kärnvapensäkra civila skyddsrum och hade plats för 20 000 personer.[57] Så småningom fungerade också Stockholms tunnelbanestationer som befolkningsskyddsrum.[58] Det byggdes även speciella civilförsvarsanläggningar i skyddade bergrum som skulle tåla en atombombsträff. Här skulle representanter från kommun, sjukvård och räddningstjänst kunna leda det civila samhället i händelse av en allvarlig situation.[59]

I 1961 års utgåva av ”Om kriget kommer” hade omfånget ökat till knappt 50 sidor. Informationen hade blivit mer detaljerad, layouten lättsammare med ett antal illustrationer och mindre byråkratiskt språk. Även denna utgåva, precis som 1952, behandlade en atombombs verkan, men det mest omfattade avsnittet behandlade utrymning och inkvartering. Teckningar visade schematiskt hur en utrymning var tänkt att genomföras. Häftet illustrerades även med fotografier över vad myndigheter ansåg att packningen borde innehålla vid evakuering.[60]

Broschyren innehöll också tydliga retoriska texter om vikten av motstånd - texten återfinns på sida tre under rubriken *Totalt krig- totalt försvar* och lyder: *Motstånd skall göras ständigt och i alla lägen. Det är på dig det beror – Din insats, Din beslutsamhet, Din vilja att överleva.*[61]

Bild: *Ur om kriget kommer* från 1961.

57 Armémuseum (2018)
58 Sjölin et al (2014), s. 92-96
59 Armémuseum (2018)
60 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38-40
61 Kungliga Civilförsvarsstyrelsen (1961), s. 3

1.6.4 Ökad samordning inom totalförsvaret och fem ledningsnivåer

1966 års Totalförsvarsbeslut (TFB 66) förstärkte förutsättningarna för en samordning av det civila och militära försvaret genom en anpassning av organisationer och geografiska ansvarsområden på regional nivå. Den regionala nivån med militärområden (MILO) och civilområden (CIVO) samordnades till sex områden[62], vilka fick ett tydligare ansvar för samordning av regional totalförsvarsplanering samt för utbildning och övning av regionala totalförsvarsorganisationer.[63] Gotland som tidigare varit ett separat MILO blev istället Militärkommando Gotland (MKG) som kom att tillhöra Östra MILO.[64]

Det fanns fem ledningsnivåer inom totalförsvaret:

- *Högsta ledningen* (Försvarsdepartementet ansvarade för samordningen)
- *Central nivå* (Försvarsstaben 1937-1994/Högkvarteret 1994-- och Civilförsvarsstyrelsen 1944-1986/Överstyrelsen för civil beredskap 1986-2002/Krisberedskapsmyndigheten 2002-2009)
- *Högre regional nivå* (områdesansvariga myndigheter, dvs. Militärbefälhavare (MB) och Civilbefälhavare (CB))
- *Lägre regional nivå* (Försvarsområdesbefälhavare (Fobef) och länsstyrelse)
- *Lokal nivå* (kommunledning)

”Ledningskedjan” användes som begrepp för att sammantaget beskriva ovanstående nivåer.[65]

Totalförsvarsbeslutet från 1972 (TFB 72) betonade vikten av krigsavhållande förmåga samt vikten av ökad samordning avseende ledning i krig och gemensamma sambands- och underrättelsesystem.[66] Året före TFB 72, 1971, bestod krigsorganisationen av bland annat följande:

- Armén: 30 brigader, 100 bataljoner lednings-, understöds- och underhållsförband, 100 bataljoner lokalförsvarsförband.
- Marinen: åtta jagare, fem fregatter, t minfartyg, 17 torpedbåtar, 16 motortorpedbåtar, 22 ubåtar, cirka 40 minsvepare samt cirka 100 kustartilleribatterier.

62 Södra (S), Västra (V), Bergslagen (B), Östra (Ö), Nedre Norra (NN) och övre Norra (ÖN).
63 Navander & Johansson (2009), s. 21
64 Navander & Johansson (2009), s. 21
65 Navander & Johansson (2009), s. 13
66 Navander & Johansson (2009), s. 21

- Flygvapnet: 400 jakt-, 200 attack- och 100 spaningsplan, fördelade på 23 jakt-, 10 attack- och 5 (10) spaningsdivisioner.[67]

1.6.5 Flygplanskapningen på Bulltofta flygplats

Den 15 september 1972 genomfördes den första och hittills enda flygkapningen i Sverige. Tre kroatiska män, beväpnade med pistoler, kapade flight SK 130 strax efter avfärd från Torslanda flygplats i Göteborg och tvingade piloten att landa på Bulltofta flygplats, Malmö. Kaparna krävde att sju kroater skulle släppas ur svenska fängelser och därefter föras till Malmö. Kaparna och fångarna krävde sedan få fri lejd ut ur Sverige. Ifall kraven inte möttes hotade kaparna att detonera en sprängladdning ombord på flight SK 130 som bestod av 86 passagerare och 4 besättningsmedlemmar.[68]

Efter flera timmars förhandlingar gav svenska regeringen delvis efter för kraven och förde de sju fångarna till flygplanet, varav tre utväxlades mot 30 av gisslan. Strax efteråt tilläts ytterligare tre fångar gå ombord. Efter totalt 16 timmar kunde de sista passagerarna släppas i utbyte mot en halv miljon kronor. Besättningen hölls dock kvar och tvingades flyga kaparna och de fritagna fångarna till Madrid. På plats i Madrid lyckades flygplatschefen och SAS platschef övertala kaparna och fångarna om att släppa kvarvarande gisslan samt att överlämna sig till de spanska myndigheterna, varpå kapardramat tog slut.[69]

Händelsen var en starkt bidragande orsak till att riksdagen antog lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund året därpå. Lagen möjliggjorde bland annat avvisning alternativt utvisning av utländska medborgare som tillhörde eller verkade för kända grupper och organisationer som systematiskt använde våld för politiska syften.[70]

1.6.6 Ambassadockupationen i Stockholm

Den 24 april 1975 inleddes en ockupation av västtyska ambassaden i Stockholm av beväpnade vänsterextrema terrorister ur Röda armé-fraktionen. Terroristerna tog flera ur ambassadpersonalen som gisslan och hotade att avrätta dessa om den västtyska regeringen inte släppte 26 ”politiska fångar” ur Röda armé-fraktionen från fängelse. Terroristerna hotade med att om byggnaden stormades skulle de låta 15 kg sprängmedel detonera. Redan efter två timmar sköts den första ur gisslan som senare avled av sina skador. Den svenska regeringen blandades in och tog kontakt med västtyska regeringen för att framföra terroristernas krav.

67 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 40
68 Hansén & Hagström (2004), s. 45-46
69 Hansén & Hagström (2004), s. 46, 50, 52-56
70 Prop. (2002/03:38), s. 78; Prop. (1973:37)

Västtyska regeringen avvisade samtliga krav och överlät hanteringen till den svenska regeringen.[71]

Ytterligare en ur gisslan sköts senare under kvällen och terroristerna meddelade att deras ultimatum kvarstod. Strax före midnatt inträffade en kraftig explosion i byggnaden. Tio minuter senare hade överlevande ur gisslan tagit sig ut ur den nu brinnande byggnaden. Strax därefter kunde de överlevande terroristerna gripas. Det är fortfarande oklart vad som utlöste explosionen, men den kan ha varit oavsiktlig. De överlevande terroristerna fördes skyndsamt ut ur Sverige till Västtyskland på grund av rädsla för repressalier från Röda armé-fraktionen. Ockupationen resulterade i två döda ur gisslan samt två döda terrorister och 14 skadade.[72]

Den då nyligen antagna, tillfälliga lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund[73], som stiftades kort efter flygkapningen på Bulltofta 1972, kom att aktualiseras i samband med ambassadockupationen i Stockholm 1975. Trots att händelsen utgjorde en allvarlig kris för regeringen och polisen, ledde den inte till några större förändringar i terrorlagstiftningen. Året därpå delades lagen upp i två delar: en del införlivades i dåvarande utlänningslag[74] och en ny lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall antogs[75]. Den senare var tillfällig och krävde förlängning på årsbasis vilket påvisade dess brytning med dåvarande svensk rättstradition.[76]

1.7 1980-talet – ett händelserikt årtionde

Under slutet av 1970-talet hade en ny oljekris återigen skapat internationell oro och Sovjets interventioner i ett antal afrikanska länder och, framförallt, invasion av Afghanistan på julafton 1979 föranledde att det kalla kriget blev kallare. Ronald Reagans valkampanj inför presidentvalet i USA 1980 präglades av en skarp retorik riktad mot Sovjetunionen. 1983 blev emellertid en vändpunkt och Ronald Reagan mildrade retoriken i ett tal i januari 1984.[77] När Michail Gorbatjov 1985 tillträdde som generalsekreterare i Sovjet inledde han ett antal politiska och ekonomiska reformer samt öppnade för ökat internationellt samarbete. Reagan och Gorbatjov träffades och samtalade i Geneve 1985 och under ett möte i Reykjavik 1986 nåddes nästan ett avtal om nedrustning, men det dröjde till 1987 för att ett sådant avtal skulle komma på plats.[78] 1980-talet präglades av

71 Hansén & Hagström (2004), s. 71, 73-74, 76-77, 79
72 Hansén & Hagström (2004), s. 81-84
73 Även känd som terroristlagen.
74 Prop. (1975/76:18), s. 2, 7-9, 150-151
75 Delarna i utlänningslagen avsåg avvisning/utvisning av utländska terrorister medan den nya lagen avsåg tvångsåtgärder såsom husrannsakan, avlyssning och kroppsvisitation.
76 Hansén (2007), s. 66-67; Lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall
77 Suri (2002), s. 71-72. Se även Fischer (2000).
78 Suri (2002). s. 80-82

relativt snabba förändringar från konflikt mellan stormakterna till mer vänskapliga relationer och slutade med att Tyskland återförenades.

Det svenska totalförsvaret genomgick flera förändringar, men några av de viktigare är hur planeringsförutsättningarna ändrades från storanfall till överraskande angrepp och att fredstida kriser kom att ges en ökad betydelse bland annat genom inrättandet av Överstyrelsen för civil beredskap 1986.

1.7.1 Ubåtskränkningar

I september 1980 upptäcktes det som skulle bli starten på en dryg 10-årsperiod av upprepade ubåtskränkningar - en främmande ubåt söder om Huvudskär i Stockholms skärgård.[79] Enligt internationell och nationell rätt har statsfartyg, d.v.s. även örlogsfartyg, rätt att passera genom svenskt territorialhav. För ubåtar gäller detta dock bara i övervattensläge. Om ubåten uppträder inom territorialhavet eller svenskt inre vatten i undervattensläge ska den avvisas respektive hindras från att bedriva fortsatt verksamhet eftersom den kränker svenskt territorium[80].

I oktober 1981 rapporterades en sovjetisk u-båt[81] med beteckning U 137[82] ha gått på grund vid militärt skyddsområde i inloppet till Gåsefjärden, sydöst om Karlskrona.[83] Regeringen Fälldins första beslut var att betrakta intrånget som en kränkning av svenskt territorium varpå tillträdes- och IKFN-förordningarna[84] kunde tillämpas. Under händelsen uttalade sig statsminister Fälldin om att U 137 med stor sannolikhet var bestyckad med kärnvapen, efter att Försvarets forskningsanstalt upptäckt spår av uranium 238 på ubåten.[85] ÖB Lennart Ljung beordrade om att kvarhålla ubåten och säkra området, vilket begränsade regeringens handlingsutrymme.[86]

De följande dagarna präglades av diplomatiska konsultationer mellan svenska UD och företrädare för Sovjetunionen, intervjuer med U 137:s besättning och förvirring kring de juridiska aspekterna. Den 6 november beordrade ÖB att U 137 skulle bogseras mot fritt hav.[87]

ÖB bedömde det som mycket sannolikt att U 137 avsiktligt kränkt svenskt territorium vid flera tillfällen under lång tid för att bedriva otillåten verksamhet.

79 Bynander (2003), s. 88
80 För mer information om tillämpningen av reglerna, se Försvarsmakten (2016a)
81 U-båten var av Whiskey-klass (Nato-rapporteringsnamn)
82 S-363 enligt senare offentliggjord sovjetisk benämning.
83 Försvarsstabens Informationsavdelning (1981) refererad i SOU (2001:85), s. 64
84 För mer information om tillämpningen av reglerna, se Försvarsmakten (2016a)
85 SOU (1983:13), s. 20; Hirdman (1991), s. 149; Bynander (2003), s. 116
86 Konstitutionsutskottet (1981/82:35); Bynander (2003), s. 104
87 ÖB rapport till Regeringen (1981) och Försvarsstabens Informationsavdelning (1981) refererad i SOU (2001:85), s. 73-75; Bynander (2003), s. 106-107

Andra menar dock att grundstötningen var ett resultat av felnavigering och att U 137 aldrig hade som avsikt att kränka svenskt territorium.[88] Gåsefjärdsincidenten inträffade under en period (1978-1983) av allt större sovjetisk aktivitet i Östersjön och sågs av vissa som en bekräftelse på ett växande sovjetiskt militärt hot mot Sverige. Incidenten kom även att medvetandegöra den svenska allmänheten om ubåtsjakter på svenskt territorium. Den rollfördelning mellan regeringen och Försvarsmakten (främst ÖB) som etablerades i samband med incidenten kom att bli praxis framöver. Denna rollfördelning innebar att regeringen inte var inblandad i ÖB:s operativa ledning av insatta resurser vid en kränkning av svenskt territorium.[89] Detta är dock en delegering som är öppen för omprövning om så bedöms skäligt.

1.7.2 Överraskande angrepp

I 1982 års totalförsvarsbeslut gjordes en omsvängning i Försvarsmaktens inriktning. Istället för Storanfall (SA) skulle Försvarsmakten i större utsträckning vara beredd att möta ”Överraskande Angrepp” (ÖA)[90]. Dessutom tillmättes fredstida kriser en ökad betydelse. Under 1980-talet ställde regeringen också högre krav på fördjupad totalförsvarssamverkan. Bland annat skulle MB och CB nu utarbeta en gemensam inriktning (grundsyn) för försvarsplaneringen.[91]

Under perioden för totalförsvarsbeslutet 82 bestod Försvarsmakten bland annat av följande förband och enheter: 9 moderniserade infanteribrigader, 4 Norrlandsbrigader, 4 pansarbrigader, 3 mekaniserade bataljoner, 1 arméflygbataljon, 12 ubåtar, 3 robotbåtdivisioner, 12 jaktdivisioner, 5,5 medeltunga attackdivisioner, 6 spaningsdivisioner och 8 tunga transportflygplan.[92] I mitten av 1980-talet innefattade Försvarsmaktens krigsorganisation totalt cirka 850 000 personer, hemvärnet medräknat.[93]

1.7.3 Mordet på statsminister Olof Palme

På kvällen den 28 februari 1986 sköts statsminister Olof Palme till döds i centrala Stockholm. Olof Palme och hans fru hade avsagt sig livvaktsbeskydd varför de gick ensamma hem från ett biobesök. Statsministern fördes till Sabbatsbergs sjukhus där han senare dödförklarades. Det initiala eftersökningsarbetet var bristfälligt och avvek från standardprocedur vid flera tillfällen. Bland annat säkrades inte potentiella flyktvägar från brottsplatsen.[94]

88 ÖB rapport till Regeringen (1981) refererad i SOU (2001:85), s. 65; Brändström (2003), s. 16
89 Wallén i Bynander (red.) (2002), s. 32-33; Brändström (2003), s. 16
90 Angrepp innan mobilisering har hunnits med eller under pågående mobilisering.
91 Navander & Johansson (2009), s. 22
92 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 57
93 Björeman (2009), s. 154
94 Hansén (2007), s. 77-79

Mordet på statsminister Olof Palme kom att driva på utvecklingen inom kontraterrorismområdet i Sverige, även om mordet i sig inte har kunnat kopplas till terrorism. Trots att mordet och dess utredning var ett misslyckande för såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen, fick dessa aktörers dagordningar en stor inverkan på policyutvecklingen på området.[95]

Palmemordet kom även att utgöra det första tillfället då den politiska successionsordningen prövades sedan den svenska regeringsformen ändrats 1974. Under normala förhållanden skulle riksdagens talman ha entledigat regeringen Palme och bett statsråden bilda en övergångsregering. Talmannen var dock bortrest varför miljöminister tillika vice statsminister Ingvar Carlsson tog ledningen över regeringen samma natt[96]. Trots oklarheter kring detta agerandes förenlighet med regeringsformen, uteblev eventuell kritik mot Carlsson.[97]

Femårsperioden efter Palmemordet präglades av policyutveckling på flera områden. Riksdagen antog en permanent terrorlagstiftning, genomförde ändringar avseende Säkerhetspolisens styrning och uppgifter samt inrättande en antiterroristyrka inom Polisen.[98] Utredningen av mordet, som är Sveriges mest omfattande, pågår fortfarande.[99]

1.7.4 Överstyrelsen för civil beredskap - beredskapslager, ansvarsprincipen och funktionsansvar

Den 1 juli 1986 skapades Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) genom att Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ombildades. ÖCB fick som stabsmyndighet till främsta uppgift att leda och samordna beredskapsarbetet inom det civila försvaret.[100] Räddningsverket inrättades samtidigt genom att Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd slogs samman till en gemensam myndighet.[101]

Samma år delades verksamheten inom den civila delen av totalförsvaret in i 20 funktioner.[102] Det civila försvaret arbetade således nu med utgångspunkt i *ansvarsprincipen* samt skiljde mellan två typer av ansvar: *funktionsansvar* och *områdesansvar*:[103]

95 Hansén (2007), s. 211-212
96 Socialdemokraternas verkställande utskott valde enhälligt Carlsson till partiledare den 1 mars och Sverige fick formellt en ny regering den 12 mars med Carlsson som statsminister.
97 Hansén (2007), s. 79
98 Hansén (2007), s. 83-93
99 Polisen (2016a)
100 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8
101 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 15
102 SOU (2001:41), s. 32
103 SOU (2001:41), s. 113-114

- *Ansvarsprincipen* innebar då att den som hade ansvar för en verksamhet i fred även skulle ha det i krig. Detta betydde att den myndighet eller det organ som hade den i förhållande till krigsuppgiften mest näraliggande uppgiften tilldelades ansvaret. Myndigheten eller organet skulle således svara för uppgiften i krig, samt genomföra de beredskapsförberedelser som krävdes för att krigsuppgiften skulle kunna utföras. Formuleringen av principen relaterades följaktligen till kriget som hotbild.[104]
- Det geografiska *områdesansvaret* innebar att utpekade myndigheter hade i ansvar att samordna beredskapsarbetet och/eller verksamheten vid höjd beredskap inom ett avgränsat geografiskt område.[105]
- *Funktionerna* utgjordes av samhällssektorer som hade särskild betydelse för totalförsvaret i krig, och som krävde någon form av central statlig styrning. En funktion omfattade all samhällsverksamhet inom det aktuella sakområdet som hade betydelse för totalförsvaret, och omfattade därmed inte bara statlig verksamhet. Inom varje funktion (20 st) fanns en *funktionsansvarig* myndighet (FAM) (18 st), som hade till uppgift att samordna planeringen inom funktionen. Det övergripande syftet med funktionsindelningen var att underlätta överblicken över och samordningen av en verksamhet som bestod av ett mycket stort antal aktörer.[106]

Funktionsindelningen innebar också att begreppen civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar utgick år 1986.[107] Begreppet ”civilförsvar” ersattes med ”befolkningsskydd och räddningstjänst”.[108] Se vidare 1.2.5 Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd.

1986 tillkom signaltypen *viktigt meddelade till allmänheten (VMA)* i syfte att få ett mer civilt användningsområde för det nationella larmsystemet.[109]

När ÖCB bildades hade det kalla kriget pågått under nästan 40 år. Europa var delat i två stora block samt några alliansfria länder. Sveriges neutralitetspolitik låg ”orubbligt fast” och ett medlemskap i dåvarande EG (Europeiska gemenskaperna) var inte aktuellt.[110]

Huvuduppgiften för ÖCB var att verka för att det fanns en god samhällsberedskap inför krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden.[111] Inledningsvis handlade ÖCB:s arbete mycket om att upprätthålla en god

104 SOU (2001:41), s. 43
105 SOU (2001:41), s. 113
106 SOU (2001:41), s. 113-114
107 Navander & Johansson (2009), s. 22
108 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 12
109 Försvarsmakten (u.å. b)
110 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8
111 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 10

försörjningsberedskap inom främst kemi-, verkstads- och beklädnadsindustrierna samt förvalta ett omfattande beredskapslager.[112] Kontakterna med näringslivet var omfattande. Kontakterna med krisviktiga företag (K-företagen) betydde mycket för att skapa en medvetenhet hos olika befattningshavare i näringslivet.[113] ÖCB försökte bland annat trygga en inhemsk fibertillverkning och försörjningen av sjukvårdsmateriel.[114]

Långt in på 1990-talet fanns det enorma lager med kaffe som bara fick användas om kriget kom. Erfarenheterna från andra världskriget visade att om inte svensken, som är så extremt kaffeberoende, kunde få en grundportion riktigt kaffe så skulle han bli en dålig medborgare. Alltså lagrades kaffe. Det stora lagret i Kronoberg fanns i Lenhovda, och där lagrade vi 330 ton.[115]

Så småningom började ÖCB arbetet med att avveckla sina enorma lager av (ur beredskapssynpunkt) viktiga varor – alltifrån olja, baslivsmedel, komponenter etc. Det skrevs istället avtal med viktiga leverantörer/producenter för att skapa robusthet, uthållighet och flexibilitet i olika samhällsviktiga system och strukturer. 1987/88 sålde ÖCB ut 1,2 miljoner kubikmeter olja. När lagren minskade kunde staten också sälja lagerutrymmen.[116]

Totalförsvarsbeslutet för 1987 höll fast vid en hotbild som formulerats i början av 1980-talet och för Försvarsmakten gavs fortsatt prioritet av Överraskande Angrepp.[117] Samverkansbehovet uppmärksammades alltmer inom det militära försvaret, inte minst eftersom en mycket hög grad av samverkan krävdes vid ubåtsjakt. Samverkan och samordning inom totalförsvaret betonades alltmer.[118]

Under slutet av 1980-talet menade ÖCB att samhället blev allt mer sårbart och störningskänsligt, samtidigt som det var svårt att fånga intresset för ”krig, ransonering och elände”. Det var enligt tidigare medarbetare vid ÖCB mycket lättare att till exempel engagera kommunpolitiker om scenarierna handlade om till exempel elavbrott. Frågan om hur långt ÖCB:s uppgifter och mandat sträckte sig aktualiserades. Försvarsdepartementet framhöll att de pengar som tilldelades ÖCB endast avsåg beredskapen inför krig och krigsfara, inte beredskapen inför fredstida händelser.[119]

112 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124
113 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 28
114 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124
115 Olsson (2016)
116 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124-125
117 Navander & Johansson (2009), s. 22
118 Navander & Johansson (2009), s. 22
119 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 13

1.8 Den eviga freden - nya hot

I november 1989 raserades Berlinmuren och knappt ett år senare återförenades Väst- och Östtyskland.[120] Två år senare, i september 1991, upplöstes Sovjetunionen och därefter Warszawapakten. Sverige erkände samma år de baltiska ländernas självständighet.[121] Den 1 juli 1991 lämnade Sverige in sin ansökan om medlemskap i EG, nuvarande EU.[122] Det kalla kriget tog slut. Kvinnor fick även tillträde till alla militära befattningar inom den svenska Försvarsmakten.[123]

I propositionen inför 1992 års totalförsvarsbeslut avskrevs hotet om ett storskaligt angrepp på Centraleuropa (vilket hade strukturerat Natos planering) samtidigt som det förbättrade omvärldsläget betonades.[124] Regeringen framhöll dock risken med instabilitet och de utmaningar som Öst- och Centraleuropeiska stater stod inför, särskilt med hänvisning till situationen på Balkan,[125] och att avspänning och nedrustning i mindre utsträckning rört Östersjöområdet som bedömdes vara av central strategisk betydelse under överskådlig tid.[126] Östersjön sågs som en central konfrontationsyta mellan USA/Nato och Ryssland och som en rysk ”skyddszon”.[127]

I februari 1992 beslutade FN:s säkerhetsråd att sända en fredsbevarande styrka på närmare 14 000 personer till tre områden i tidigare Jugoslavien. Det svenska engagemanget på Balkan ställde helt andra krav[128] på svensk trupp jämfört med tidigare FN-uppdrag.[129]

Samtidigt som den militära spänningen i världen minskade, ökade efterfrågan på räddningsinsatser. Räddningsverket fick nya och omfattande internationella

120 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8, 35
121 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8, 35
122 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8
123 Armémuseum (2018)
124 Prop. (1991/92:102), s. 14, 26
125 Prop. (1991/92:102), s. 24
126 Prop. (1991/92:102), s. 26ff
127 Prop. (1991/92:102), s. 29
128 De tidigare FN-uppdragen hade främst inriktat sig på monitorering och observatörsinsatser med s.k. kapitel VI-mandat. Mandat enligt FN-stadgans kapitel VI innebär en rätt för FN-styrkan att använda våld endast i självförsvar. Balkankrigen sågs som ett bevis för att den här typen av FN-uppdrag inte längre fungerade. Nato och andra regionala organisationer kom istället in som genomförare av FN-mandat enligt kapitel VII i FN-stadgan. Dessa mandat innebar på Balkan ett s.k. fredsframtvingande mandat med en rätt för de militära styrkorna att använda våld för att lösa de tjänsteuppgifter FN givit styrkan i resolutionen. Generellt kan också sägas att för kapitel VII-mandat krävs inte heller att konfliktparterna givit sitt godkännande till den internationella styrkan. Samtidigt fick FN-styrkorna på Balkan (under Nato:s ledning) tjänsteuppgifter som även inbegrep skydd av civilbefolkningen, krav på ingripanden mot etnisk rensning och folkmord. Utvecklingen ska ses mot bakgrund av FN:s katastrofala misslyckande i t.ex. Srebrenica, internationella militära styrkor skulle inte bara ”se på” de måste ges möjligheter att agera. Beskrivning av svenskt deltagande i internationella insatser och tankarna kring dessa finns t.ex. i Försvarsdepartementet (2003)
129 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 35

uppgifter i samband med stora jordbävningar och skogsbränder i andra länder.[130] Under 1990-talet ändrades hotbilden successivt samtidigt som säkerhetsbegreppet vidgas. Särskilt Hot- och riskutredningens betänkande från 1995 och 1996 års försvarsbeslut fångar denna förändring.

1.8.1 Totalförsvarets betydelse minskar

Våren 1992 beslutade Riksdagen om totalförsvarets inriktning för åren 1992/93-1996/97. Viktiga begrepp var ”strategiskt överfall” (ett överraskande angrepp på vitala samhällsfunktioner) och ”återtagning” (resurskomplettering för att kunna motstå ett mer omfattande militärt angrepp). Riksdagen betonade att ledning under höjd beredskap ska kunna ske från bland annat länsstyrelsernas ordinarie arbetsplatser.[131]

Försvarsutskottet menade också att det fanns skäl att överväga hur samhällets beredskap mot olika fredstida hot skulle kunna stärkas. Riksdagen höll med Försvarsutskottet, och i december 1992 beslutade regeringen att en parlamentarisk kommitté skulle tillkallas för att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Kommittén benämnde sig Hot- och riskutredningen.[132]

1994 minskades antalet militär- och civilområden till tre stycken: Norra, Mellersta och Södra militärområdet/civilområdet.[133]

1.8.2 Förlisningen av Estonia

På kvällen den 27 september 1994 lämnade passagerarfärjan Estonia hamnen i Tallinn och påbörjade färden mot Stockholm. På fartyget befann sig totalt 989 personer. Under resan blev fartygets bog hårt ansatt av vind och vågor, vilket till sist ledde till att låsanordningar och gångjärn på fartygets bogvisir brast. Därefter började vatten strömma in på bildäck och på några minuter fick fartyget en slagsida som ledde till att Estonia sjönk med aktern före. Förloppet skedde snabbt och på ca 50 minuter hade fartyget försvunnit under havsytan. [134] Räddningsenheter var på plats drygt en timme efter och då kunde endast 138 personer räddas. Haverikommissionens utredning efteråt visade på bristande säkerhet ombord på fartyget. Det fanns även flera brister i räddningsarbetet där det bland annat saknades utrustning på de fartyg som kom till undsättning för att kunna göra räddningsinsatser.[135]

130 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 35
131 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 35
132 Prop. (1996/97:11), s. 5
133 Navander & Johansson (2009), s. 23
134 Den för Estland, Finland och Sverige gemensamma haverikommissionen (1998), s. 21, 22
135 Den för Estland, Finland och Sverige gemensamma haverikommissionen (1998), s. 91-92

I Sverige var det vid den tiden endast regeringen som tog kontakt med andra länders regeringar och därmed skötte hanteringen av de frågor som behövde lösas. Informationsbehovet från allmänheten eskalerade snabbt, men blev något som inte prioriterades av regeringen och Regeringskansliet. Lärdomarna från Estoniakatastrofen blev att Sverige måste utveckla beredskapen vid stora händelser, framförallt ansvarsfördelning och samverkan mellan aktörer behövde förbättras. Vikten av kommunikation internt inom myndigheter och mot allmänheten var något som särskilt lyftes fram. Förtroendet för regeringens och myndigheternas förmåga att hantera påfrestande händelser påverkades negativt.[136]

1.8.3 Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft i juli 1995[137] och omfattade kommuner, landsting och kyrkliga kommuner (tills dessa försvann i samband med att kyrkan skiljdes från staten år 2000), och innehöll bestämmelser om deras ansvar inom det civila försvaret. Enligt lagen var kommunstyrelsen under höjd beredskap den högsta civila totalförsvarsmyndigheten på lokal nivå och kommunen var ålagd att ha en krigsorganisation. Den skulle i första hand bestå av ordinarie personal, i andra hand av frivillig personal och i tredje hand av pliktpersonal.[138]

Begreppet *civilförsvar* ersattes redan år 1986 med begreppen *befolkningsskydd* och *räddningstjänst*[139], men när lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft försvann den statliga organisationen Civilförsvaret, som funnits sedan 1960-talet och som fram tills 1995 hade haft ansvaret på lokal nivå. Lagen gav nu kommunerna det totala ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå inklusive bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd.[140]

Räddningstjänstlagen (1986:1102)[141] ändrades så att räddningstjänstplanen även omfattade verksamheten under höjd beredskap. Den materiel (till exempel pumpar och räddningsdräkter) som fanns i kommunerna och som anskaffats inom ramen för krigshändelser, kunde nu också användas i fredstida händelser. Tidigare hade den statliga organisationen Civilförsvaret samlat allt materiel och lagrat i förråd. Ansvaret för räddningstjänsten även i krig samt för befolkningsskydd på lokal nivå övergick nu till kommunerna.[142]

136 SOU (1999:48), s. 148-149, 154-155
137 Lagen upphävdes år 2006 genom lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
138 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47
139 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 12
140 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47
141 Lagen ersattes år 2004 av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.
142 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47

Samtidigt som riksdagen antog lagen om civilt försvar antogs även lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Lagen skapade en allmän tjänstgöringsskyldighet för totalförsvaret, det vill säga totalförsvarsplikt.[143] I lagens första paragraf anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.[144] Före 1995 reglerades värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt i separata lagar. I och med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt kom dock de tre plikterna att samlas i en gemensam lag. Även möjligheten till vapenfri tjänstgöring reglerades i densamma.[145]

1.8.4 Hot- och riskutredningen

Hot- och riskutredningen hade till uppgift att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt överväga om beredskapsåtgärderna var tillräckliga. Utredningens uppgift var också att beskriva ett antal scenarion och belysa konsekvenserna för samhället. Utredningen skulle därefter pröva om beredskapsåtgärderna på olika områden var tillräckligt samordnade och om erfarenheter från ett område kunde utnyttjas i större utsträckning inom andra områden.

Hot- och riskutredningen lämnade i januari 1995 huvudbetänkandet SOU (1995:19) ”Ett säkrare samhälle”.[146] Utredningen ansåg att det krävdes en helhetssyn för ansvar och befogenheter inom området säkerhet och skydd i fred och krig. **Tanken med helhetssynen var att samhällets samlade resurser skulle kunna utnyttjas vid alla slag av händelser; stora olyckor, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och krig**.

1.8.5 Propositionen Totalförsvar i förnyelse och 1996 års Försvarsbeslut

I propositionen 1995/96:12 ”Totalförsvar i förnyelse” menade regeringen att de senaste årens utveckling innebar att samhället måste ha en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar – från de mer traditionella säkerhetspolitiska hoten, över de nya konflikter som tenderade att blossa upp i det kalla krigets spår, till de hot och risker som följde av den globala utvecklingen och sårbarheterna i det moderna samhället. Regeringen ansåg att detta talade för ett vidgat säkerhetsbegrepp. Med utgångspunkt från det vidgade säkerhetsbegreppet skulle

143 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47
144 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 1 §
145 SOU (2009:63), s. 100-101
146 Utredningen lämnade också in de scenariobaserade delbetänkandena SOU (1995:20) ”Utan el stannar Sverige”, SOU (1995:21) ”Staden på vattnet utan vatten”, SOU (1995:22) ”Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne”, SOU (1995:23) ”Brist på elektronikkomponenter” och SOU (1995:24) ”Gasmoln lamslår Uppsala”. Tidigare, i september 1993, lämnade utredningen delbetänkandet SOU (1993:89) ”Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande”.

en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig.

Som en följd av detta angavs i 1996 års försvarsbeslut (som angav inriktningen av säkerhetspolitiken, försvarspolitiken, målen för totalförsvaret, övergripande principiella frågor om totalförsvarets utformning och struktur samt ekonomin för försvarsbeslutsperioden 1997-2001) att totalförsvarsresurserna skulle kunna användas inte bara vid höjd beredskap, utan också för att stödja samhället vid svåra fredstida påfrestningar. En sektorsmyndighet (som i flera fall även var en funktionsmyndighet) skulle därmed, med utgångspunkt i en grundläggande förmåga mot vardagliga olyckor, skapa resurser för att ha en god beredskap i händelse av svåra påfrestningar på samhället i fred samt vidta de åtgärder som behövdes för krigets specifika krav.[147] Detta skapade ett ännu större behov av ledningssystem och insatser för att skydda samhällsviktiga funktioner och civilbefolkningen.[148]

Regeringen ansåg dock att samhällets förmåga att bidra till beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, civilt försvar och till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser borde utvecklas ytterligare. Det vidgade säkerhetsbegreppet medförde enligt regeringen att det var svårt att dra en skarp gräns mellan vad som var säkerhetspolitiska hot i traditionell mening och vad som var risker i fredssamhället. Planeringen för svåra påfrestningar mot samhället i fred[149] var inte en del av totalförsvarsplaneringen, utan genomfördes inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering. Det fanns heller ingen samordnande myndighet för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred.[150]

1.8.6 Diskoteksbranden i Göteborg och morden i Malexander

Den 29 november 1998 utbröt en brand på ett ungdomsdiskotek på Hisingen i Göteborg. När rökutvecklingen upptäcktes och dörren till nödutgången öppnades orsakade det en antändning av oförbrända brandgaser som genererade en

147 SOU (2001:41), s. 34-36

148 Navander & Johansson (2009), s. 23

149 ”Svår påfrestning på samhället i fred” utgjorde enligt regeringens definition ingen enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, sabotage osv. utan beskrevs som ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet beskrevs vara av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället samt kräver insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna (Justitiedepartementet (1998))

150 SOU (2001:41), s. 34-36

snabb spridning i festlokalen där minst 375 personer befann sig.[151] Panik utbröt när branden och röken spred sig, vilket orsakade stor trängsel vid lokalens enda återstående utgång och många ungdomar klämdes fast vid dörren. Det resulterade i att 63 personer mellan 12-20 år dog och över 200 skadades.[152]

Branden kom som en chock för det svenska samhället och det hölls en tyst minut över hela landet för brandoffren. I riksdagen hölls en minnesstund som direktsändes i tv och statsministern samt flertalet ministrar besökte Göteborg och olycksplatsen.[153] De överlevande representerade 29 olika nationaliteter, där de största grupperna kom från Iran, Somalia, forna Jugoslavien och Chile. Diskoteksbranden var en av de händelser under 90-talet som också visade på behovet att klarlägga kommunernas och landstingens befogenhet vid extraordinära händelser.[154]

Morden i Malexander

Polismorden i Malexander påverkade det svenska samhället på grund av den brutala ihjälskjutningen av två poliser, men också då det ledde till en form av trendbrott för svensk rättspraxis.

I maj 1999 rånades en bank i Kisa, Östergötland, av tre tungt beväpnade och maskerade nynazistiska gärningsmän. I samband med jakten på gärningsmännen sköts två poliser ihjäl i småorten Malexander. Detta föranledde den största icke-planerade polisiära insatsen dittills i Sverige. Totalt deltog drygt 900 poliser och annan personal i spaningen efter gärningsmännen.[155] Samtliga gärningsmän kunde gripas inom loppet av nio dygn.[156]

Det är ovanligt att svensk polis beskjuts med skjutvapen. Sedan år 1900 har totalt 24 poliser dött till följd av sådan våldsverkan. Nyheten om de mördade poliserna väckte således avsky och engagemang i hela Polissverige.[157] De tre gärningsmännen dömdes sedan till livstids fängelse.[158] Snarare än att betrakta de enskilda brotten (rån, mordförsök och mord) som enskilda brott, valde tingsrätten att betrakta det som en helhet. En annan anmärkningsvärd aspekt var att alla tre dömdes för mord, trots att bevisningen inte kunde fastställa vem eller vilka av gärningsmännen som avlossade de två dödande skotten mot poliserna.[159]

151 Statens Haverikommission (2001)
152 Räddningsverket (1999), s. 9
153 SOU (2000:113), s. 118-119
154 Sveriges Kommuner och Landsting (2007), s. 9
155 Hansén & Hagström (2004), s. 165-166; Polisen (1999)
156 Hansén & Hagström (2004), s. 165
157 Svenska Polismäns Minnesportal (2017); Hansén & Hagström (2004), s. 171
158 Hansén & Hagström (2004), s. 177-178
159 Hansén & Hagström (2004), s. 179; Svenska Dagbladet (2000-01-20) refererad i Hansén & Hagström (2004), s. 179

1.8.7 Försvarsbeslutet år 2000

År 1999 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen tog namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. I kommittédirektiven (Dir.1999:63) till utredningen skriver regeringen att utredaren ska föreslå

> former för en systematisk planering… Planeringen skall utformas så att den inom varje område, dvs. funktion/sektor, kan ses som ett sammanhängande system för olika former av hot. Med tillämpning av ansvarsprincipen skall beredskapen byggas 'underifrån', dvs. utgångspunkten skall vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsverksamheten och att åtgärder sedan successivt vidtas utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig

Utredaren skulle också överväga om någon myndighet borde få vissa samordnande uppgifter för planeringen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.[160]

I 2000 års totalförsvarsbeslut drogs konsekvenser av den nya hotbilden från 1996 års totalförsvarsbeslut: Invasionsförsvaret skulle på kort sikt inte längre vara dimensionerande. Militärområdena och försvarsområdena avskaffades och det territoriella försvaret lades på fyra militärdistrikt (MD). Med hänsyn till hotbilden hade Civilbefälhavarnas uppgifter i princip utgått och de lades ned år 2000.[161] I och med avvecklingen av Civilbefälhavarna fanns det områdesansvariga organ på central, regional och lokal nivå.[162] Inom Försvarsmakten gjordes en uppdelning mellan operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor. Möjligheten att kunna nyttja Försvarsmaktens resurser i fred diskuterades i allt högre grad. Det fanns även diskussioner om betydelsen av att kunna använda totalförsvarsresurserna internationellt.[163]

1.9 Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag

I maj år 2001 lämnade Sårbarhets- och säkerhetsutredningen sitt betänkande. Där angavs att det fanns svagheter i samhällets förmåga att hantera komplexa krissituationer, och att det system för ledning och samordning som fanns inom det civila försvaret inte var anpassat till dagens hotbild. Utredningen ansåg

160 SOU (2001:41), s. 31-37
161 Navander & Johansson (2009), s. 23
162 SOU (2001:41), s. 113
163 Navander & Johansson (2009), s. 23

att ansvarsprincipen, som beslutades 1986 för civilt försvar, borde tillämpas också på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred.[164] Utredningen ansåg också att de brister som fanns i samhällets krishanteringsförmåga var tydligast på nationell nivå och att ett nationellt krishanteringsorgan[165] därför borde få i uppgift att vid akuta krissituationer samordna Regeringskansliets och myndigheternas arbete. Det nationella krishanteringsorganet skulle emellertid inte ta över beslutsrätt från andra organ. Utredningen var av åsikten att vissa planeringsuppgifter borde räknas till det nationella områdesansvaret, exempelvis omvärldsanalys och omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser, samordning av forskning och utbildning samt framtagande av underlag för regeringens beslut till fördelning av särskilda medel för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för åtgärder inom det civila försvaret. Förslaget var att dessa uppgifter skulle läggas på en planeringsmyndighet, som också skulle ha i uppgift att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet under de perioder då det nationella krishanteringsorganet inte var aktiverat (normala förhållanden).[166]

Utredningen ansåg vidare att det måste finnas andra utgångspunkter än en sektorsindelning för arbetet med att skapa ett krishanteringssystem. Detta eftersom sektorsansvaret inte var tillräckligt definierat och således inte utgjorde ett bra underlag för planering och organisering. Krisberedskapen (med utgångspunkt i en breddad ansvarsprincip och utöver områdesansvaret) skulle enligt utredningen istället bygga på ett *samverkansansvar* och ett *bevakningsansvar.*[167] Med *samverkansansvar* avsåg utredningen att en central statlig myndighet skulle åläggas att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden av betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället. Med denna typ av samordning avsågs själva verksamheten, oavsett på vilken plats eller nivå som den skulle bedrivas. Utredningen menade att samverkansansvaret skulle skrivas in i myndigheternas instruktion och så långt som möjligt preciseras vad gäller syfte, karaktär och omfattning. *Bevakningsansvaret* avsåg endast höjd beredskap, men skulle regleras i berörda myndigheters instruktioner.

Regeringen höll inte med utredningen om att begreppet sektorsansvar skulle upphöra att användas inom krishanteringssystemet, utan skrev tvärtom i prop. (2001/02:10) ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret” att: ”Strukturen för krishantering avser ett sektors- och ett områdesperspektiv. Båda perspektiven måste beaktas för att uppnå en tillräcklig förmåga att hantera kriser…”.[168] Regeringen angav

164 SOU (2001:41), s. 79; Försvarsdepartementet (2001), s. 44, 74; Prop. (2001/02:10), s. 76

165 Behov av en ledningsorganisation vid kriser och katastrofer som berör hela nationen eller stora delar av den, hade redan tidigare framförts, bl.a. efter reaktorolyckan i Tjernobyl 1986 och efter Estonias förlisning 1994. (SOU (2005:104), s. 181)

166 SOU (2001:41), s. 118-122

167 Lundgren (2007), s. 13-14

168 Lundgren (2007), s. 13-15

också något senare i prop. (2001/02:158) ”Samhällets säkerhet och beredskap”, att de heller inte avsåg att använda de begrepp samverkans- och bevakningsansvar, som hade föreslagits av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Istället skulle ett antal samverkansområden skapas, som skulle ersätta den planering som hittills hade skett inom ramen för det civila försvarets funktionsindelning samt ersätta den särskilda planeringen avseende svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt regeringen skulle ingen myndighet pekas ut som ansvarig för den övergripande planeringen, utan de utpekade myndigheterna skulle ha ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom respektive samverkansområde. Myndigheternas ansvar och skyldigheter för krisberedskap skulle vidare regleras i en förordning. Mot bakgrund av den nya förordningen avsåg regeringen att vid behov göra en översyn av myndigheternas instruktioner och *”…förtydliga myndigheternas ansvar vid normal fredstida verksamhet, vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap”*.[169] Denna översyn har fortfarande inte gjorts (red. anm.)

1.10 Göteborgskravallerna

En knapp månad efter att Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lämnat sitt betänkande inträffade de så kallade Göteborskravallerna. I samband med Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd hölls ett stats- och utrikesministermöte i Göteborg den 14-16 juni 2001. Även USA:s president George W. Bush närvarade. Polisens kommendering, vilken var en av de största som ägt rum i Sverige dittills, bestod av cirka 2 500 poliser. Antalet demonstranter som deltog under de tre dagarna har uppskattats till cirka 50 000 personer.[170] Under mötet utbröt sammanstötningar mellan polis och våldsamma demonstranter, där bland annat stenkastning mot polisen förekom samt omfattande vandalism i centrala Göteborg. Våldet ledde till många ingripanden och frihetsberövanden.[171] Göteborgskravallerna kom att pröva polisens kompetens och förmåga på ett extraordinärt sätt samt ledde till flera rättsliga prövningar av polisens agerande och domar om våldsamt upplopp.[172]

Flera utvärderingar om händelserna i Göteborg genomfördes efter kravallerna. Regeringen tillsatte den s.k. Göteborgskommittén med uppdrag att göra en översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättssäkerhet i samband med stora evenemang. Kommittén undersökte bland annat ifall det fanns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid, men kom fram till att det inte fanns skäl att föreslå några sådana lagändringar. Kommittén menade att den nya taktiska modell rörande polisens hantering av demonstrationer som tog form under våren

169 Prop. (2001/02:158), s. 38-43
170 Polisen (2001), s. 5; SOU (2002:122), s. 18, 274
171 Polisen (2001), s. 10-12
172 SOU (2002:122), s. 24, 92, 174-175; Polisen (2001), s. 6, 74

2001, vilken byggde på dialog och öppenhet, var konstruktiv, men fastställdes på ett sent stadium i förhållande till händelserna i Göteborg. Även polisens utbildning och utrustning vid ingripande mot folkmassa ansågs vara i behov av en översikt.[173]

173 SOU (2002:122), s. 20, 22-23, 766-767

2. Ett system för krisberedskap

År 2002 genomfördes ett antal förändringar som lade grunden till det nuvarande krisberedskapssystemet. I prop. (2001/02:158) *Samhällets säkerhet och beredskap*, gav regeringen förslag på principer för en förbättrad helhetssyn på sårbarhet och säkerhet, förslag till ett nytt politikområde samt förslag om att inrätta en ny myndighet. Regeringen ansåg att inrättandet av ett krishanteringsorgan i Regeringskansliet inte var aktuellt. Regeringen var av meningen att den nya strukturen för beredskapsplanering ställde krav på samordning av vissa gemensamma frågor, men att samordningen var av en sådan karaktär och omfattning att den närmast hörde hemma på myndighetsnivå.[174] I enlighet med dessa grundtankar skapades politikområdet ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”, ÖCB lades ned, funktionsindelningen inom det civila försvaret upphörde att gälla och Krisberedskapsmyndigheten (KBM) bildades. Ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå hamnade i fokus och det infördes en myndighetsgemensam planering inom avgränsade samverkansområden.[175]

Under årtiondet som följde präglades området samhällssäkerhet av krishantering och hanteringen av naturhändelser. Finanskrisen 2008 var av stor betydelse. Samtidigt innebar terrorattacken i USA den 11 september 2001 och krigen i Afghanistan och Irak att terrorismbekämpning lyftes på den svenska agendan. I Europa genomfördes ett antal större terrorattentat, bland annat i Madrid och London, och i Sverige utsattes konstnären Lars Vilks för hot och försök till angrepp. I december 2010 genomfördes ett självmordsattentat på Drottninggatan i

174 SOU (2007:31), s. 336
175 Prop. (2001/02:10), s. 77

Stockholm och samma månad greps fyra personer hemmahörande i Stockholm för förberedelser att genomföra ett attentat riktat mot danska Jyllandsposten.[176] Försvarsmakten genomgick samtidigt en så kallad strategisk timeout och riktade sin verksamhet mot internationella insatser. Den ryska interventionen i Georgien 2008 innebar att rysk utrikespolitik uppmärksammades i vissa kretsar,[177] men utan att ge genomslag i den nationella försvarsdebatten. Försvarsmakten betraktades i minskande utsträckning som ett nationellt intresse.

2.1 Krisberedskapssystemets prövningar – tsunamin och Gudrun

Efter de förändringar som gjordes år 2002, har det svenska krisberedskapssystemet prövats på samtliga nivåer. Exempel på händelser är mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003, översvämningarna i Småland 2004, flodvågskatastrofen (tsunamin) i Asien 2004, stormen Gudrun 2005, det kemiska utsläppet i Helsingborg 2005, bussolyckan i Arboga 2006, väg- och järnvägsskredet (E6) i Bohuslän 2006, evakueringen av svenskar från Libanon 2006, stormen Per 2007, den ”nya” influensan A(H1N1) 2009, helikopterrånet i Västberga 2009, självmordsbombaren på Drottninggatan i Stockholm 2010, tsunamin och kärnkraftsolyckan i Japan (Fukushima) 2011, evakueringen av svenskar från Libyen 2011, terrorattentaten i Oslo och på Utöya 2011, oljeutsläppet vid Tjörn 2011, Greklands skuldkris 2011-2012, uppploppen i främst Stockholmsområdet 2013, Ukrainakrisen och annekteringen av Krim 2014, skogsbranden i Västmanland 2014, terroristattackerna i Paris 2015, skolattacken i Trollhättan 2015, flyktingsituationen (med start) 2015 och terrorattentatet på Drottninggatan 2017.

Under de första åren efter förändringarna var det speciellt två stora händelser som satte djupa spår inom svensk krisberedskap, och som också till stor del bidrog till ytterligare utveckling och förändring av krisberedskapssystemet. Den första av dessa två händelser var tsunamin i Sydostasien den 26 december 2004, som krävde totalt 543 svenskars liv i Thailand och Sri Lanka. Svensk insatspersonal anlände till Phuket den 29 december för att tillsammans med ambassad- och konsulatpersonal från Bangkok och Phuket stödja drabbade svenskar i Thailand[178]. Utöver det internationella samarbetet samt det nära samarbetet med

176 Gustafsson & Ranstorp (2017), kapitel 3.

177 Se t.ex. Larsson (2008)

178 Den svenska hjälpinsatsen hade myndighetspersonal från Utrikesdepartementet (UD) – med personal såväl från UD i Stockholm som från ambassaden i Bangkok och ett antal andra svenska utlandsmyndigheter, Statens räddningsverk (SRV), Socialstyrelsen (SoS), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Rikskriminalpolisen (RKP) inklusive ID-kommissionen (Disaster Victim Identification, DVI), Smittskyddsinstitutet (SMI), Rättsmedicinalverket och Försvarsmakten. Dessutom ingick Sveriges Begravningsbyråers Förbund, Svenska kyrkan, Rädda Barnen, Barnens rätt i samhället (BRIS) och Svenska Röda Korset (SRK) i den svenska hjälpinsatsen.

de thailändska myndigheterna, skedde samverkan och stöd från ett stort antal svenska volontärer och svenska frivilligorganisationer.[179] Krisen utgjorde inte bara en stor mänsklig katastrof, utan för svensk del kom den också att innebära en politisk kris på nationell nivå. Regeringen fick utstå massiv kritik för att den inte hade agerat snabbare än den gjorde.

Knappt två veckor senare inträffade den andra händelsen med stor påverkan på svensk krisberedskap. Den 8-9 januari 2005 svepte stormen Gudrun fram i delar av Sverige med en vindstyrka på upp till 42 meter per sekund. Stormen skapade mycket stor förödelse i de kommuner som drabbades. Fler än tio personer i Sverige miste livet under stormen eller som en följd av den. 500 000 abonnenter blev utan el och 300 000 abonnenter utan telefon, vilket innebar att många fick leva under förhållandevis enkla förhållanden under flera veckors tid. Stormen fällde 150 miljoner träd och skadade 2 000 mil av elledningar. Kostnaden uppgick till ca 20 miljarder kronor.[180]

Dessa två ovan angivna händelser genererade var för sig ett antal utredningar om och utvärderingar av det svenska krishanteringssystemet. I katastrofkommissionens rapport (2005:104) ”Sverige och tsunamin – granskning och förslag”, anges bland annat att regelverket för sjukvårdsinsatser utanför landets gränser borde klarläggas och att det fanns behov av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, eftersom regeringens och Regeringskansliets förmåga att hantera kriser inte var tillräcklig. Kraftig kritik från katastrofkommissionen riktades också mot bristen på samordning mellan de centrala myndigheterna.[181]

2.2 Ett kansli för krishantering i Regeringskansliet

Efter tsunamikatastrofen inrättades år 2005 enheten för beredskap och analys (EBA) i Regeringskansliet (Statsrådsberedningen). En av EBA:s huvuduppgifter var att bedriva omvärldsbevakning och kunna larma inom Regeringskansliet. I juni 2006 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som utifrån prop. (2005/06:133) ”Samverkan i kris – för ett säkrare samhälle” skulle analysera och lämna förslag till utformningen av ett system med en krisledande myndighet. Utredaren skulle också lämna förslag till ansvar och uppgifter för den krisledande myndigheten.[182] Ett drygt halvår senare, i januari 2007, lade den nya regeringen ned utredningen. Istället tillsatte regeringen i januari 2007 en utredning som skulle utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. I oktober 2007 presenterades utredningen Krishantering i Regeringskansliet där utredaren lämnade förslag till ytterligare en utveckling av

179 Lundgren (2005), s. 4
180 Sveriges kommuner och landsting (2005), s. 1, 15
181 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), s. 20
182 Försvarsdepartementet (2006)

krisberedskapen i Regeringskansliet. Förslagen innebar bland annat en tydligare roll och ett klarare ansvar för Statsrådsberedningen avseende krishantering, uppgifter för ett nytt krishanteringskansli i Statsrådsberedningen, förtydligande av departementens krishanteringsförmåga, samordningsformer i Regeringskansliet, samt samverkan med myndigheter under kriser.[183] I enlighet med utredningens förslag inrättades kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen den 31 mars 2008.

2.3 MSB – en ny myndighet mot olyckor och kriser

Mot bakgrund av katastrofkommissionens kritik av samordningsförmågan på central myndighetsnivå, beslutade regeringen den 1 juni 2007 att utreda verksamheten vid Statens Räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar. Utredningen resulterade i betänkandet SOU (2007:31), ”Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser”, som föreslog att de tre myndigheterna skulle gå samman och bilda en ny myndighet för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. I prop. (2007/08:92) ”Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull”, föreslog regeringen att de tre myndigheternas uppgifter från och med den 1 januari 2009 skulle utföras av en ny myndighet - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten startade sin verksamhet den 1 januari 2009. Samtidigt lades Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ned. MSB har bland annat i uppgift att ge ett samlat stöd till olika aktörer och effektivisera arbetet med samhällets krisberedskap.[184]

2.4 Fler nya författningar, myndigheter och händelser

Ytterligare förändringar under senare år som berör krisberedskapssystemet är exempelvis lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands från 2008. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) startade också sin verksamhet 1 juli 2008 genom en sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion.[185] Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för frågor om skydd av människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning, frågor om säkerhet och fysiskt skydd i kärnteknisk och annan verksamhet med strålning samt frågor om nukleär icke-spridning.[186]

183 Statsrådsberedningen (2007), s. 24, 35
184 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
185 Prop. (2008/09:1), s. 97
186 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 1 §

Den 26 juni 2008 tillsatte regeringen en särskild utredning med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn. Delbetänkandet av Trafikverksutredningen SOU (2008:128) ”Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar” konstaterade att det inte fanns någon entydig definition av vad som avses med sektorsansvar, sektorsuppgifter och sektorsmyndighet. Regeringen bedömdes inte systematiskt följa upp myndigheternas arbete med sektorsuppgifter vilket försvårar en effektiv utvärdering av de berörda myndigheternas insatser. Utredningen ansåg att begreppet sektorsansvar var otydligt och möjliggjorde flera tolkningar och missförstånd. Med anledning av det bedömdes enbart en precisering av begreppet vara otillräcklig. Utredningen föreslog att begreppet sektorsansvar skulle tas bort från instruktioner och regleringsbrev för myndigheterna och istället ersättas med tydligare uppdrag och styrmedel som regeringen rekommenderades definiera utifrån gällande lagstiftning. Trafikverksutredningen ansåg att man inte borde bibehålla sektorsansvar för berörda myndigheter samtidigt som myndigheten Transportstyrelsen bildades, då det förväntades bidra till missförstånd avseende roller.[187] Detta resulterade i beslut om att sektorsansvaret inom transportsektorn avskaffades. Med anledning av detta upphörde även sektorsansvaret inom krisberedskapen för transportmyndigheterna.[188]

Transportstyrelsen startade sin verksamhet den 1 januari 2009, vilket innebar att verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen och delar av Vägverket flyttades till den nya myndigheten. Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.[189]

Ytterligare förändringar är att verksamheten med indelning i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar avskaffades fr.o.m. 2009. Försvar och samhällets krisberedskap ligger idag under det som kallas Utgiftsområde 6 (se vidare kapitel 2.4.1). Dessutom startade den nya myndigheten Trafikverket sin verksamhet den 1 april 2010. Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.[190] Trafikverket omfattar verksamheten vid tidigare Banverket och Vägverket samt vissa verksamheter vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Banverket, Vägverket och SIKA avvecklades den 1 april 2010. År 2009 enades Sverige och Danmark om att samordna trafikledningen i det danska och respektive det svenska luftrummet. Den gemensamma trafikledningstjänsten drivs

187 SOU (2008:128), s. 3, 9-10
188 Sveriges kommuner och landsting (2017a), s. 5
189 Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, 1 §
190 Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 1 §

av bolaget NUAC[191], en underleverantör till Luftfartsverket och dess danska motsvarighet Naviair.[192] Luftfartsverket ansvarar idag enbart för flygtrafiktjänster och flygledning, då skötseln av landets flygplatser år 2010 övergick till det statliga bolaget Swedavia.[193]

År 2010 förtydligades statens ansvar vid händelser utomlands där människor med anknytning till Sverige drabbas. Lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anger att ”staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder”.[194]

Ellagen tidsbegränsar elavbrott

Under senare år har många lagförändringar trätt i kraft inom elberedskapsområdet, delvis som en följd av lärdomar från stormarna Gudrun och Per. Sedan den 1 januari 2011 är elnätsföretag enligt Ellagen (1997:857) skyldiga att se till att elavbrott inte överstiger 24 timmar. Kravet gäller dock inom ramen för ett s.k. kontrollansvar, vilket innebär att elnätsföretag enbart ansvarar för att undvika elavbrott som rimligen bör kunna förutses och förebyggas.[195] Händelser utanför företagens kontroll kan istället omfattas av Elberedskapslagen (1997:288) som ändrades 2012. Tidigare berörde lagens elberedskapsåtgärder enbart situationer vid höjd beredskap. Nu är elhandlare, elproducenter och elnätsföretag skyldiga att vidta åtgärder som syftar till att så långt som möjligt upprätthålla elförsörjningen vid störningar som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Sådana händelser utanför kontrollansvaret kan vara krig, terrorhandlingar eller särskilda naturkatastrofer. Elproducenter, elhandelsföretag och nätföretag är från och med den 1 januari 2012 skyldiga att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten. De berörda aktörerna är också skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för att Svenska Kraftnät ska kunna upprätta en nationell risk- och sårbarhetsanalys inom elsektorn.[196]

År 2011 infördes också förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.[197] För att motverka en situation med elbrist, som i värsta fall kan leda till att hela eller stora delar av elförsörjningen kollapsar, kan Svenska Kraftnät nu beordra elnätsföretagen att koppla från elanvändare

191 NUAC är ett dotterbolag till LFV och har det operativa ansvaret för flygtrafiktjänsten i det gemensamma svensk-danska luftrummet.
192 Transportstyrelsen (2012)
193 Prop. (2009/10:16)
194 Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser, 1 §
195 Ellag (1997:857), 3 kap. 9a §
196 Elberedskapslag (1997:288), 3-4 §§
197 Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare

genom en så kallad manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Samma år prövades möjligheten till Styrel på nationell nivå. Styrel bygger på att kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter identifierar samhällsviktiga elanvändare och planerar för hur dessa ska kunna prioriteras vid en elbrist. För att kunna genomföra detta behöver frånkopplingar kunna ske på lokalnätsnivå och inte som tidigare på regionnätsnivå. Den normalt gällande principen om att alla har lika stor rätt till el får, i en elbristsituation, således ge vika för principen att samhällsviktig verksamhet ska prioriteras.[198]

Bättre förutsättningar inför kriser och en ny myndighet för hälsa

Den 1 januari 2011 flyttades ansvaret för Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)[199], från Transportstyrelsen över till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. SNAM är en resurs som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. SNAM kan användas både inom Sverige och internationellt när samhällets ordinarie resurser inte räcker till.[200]

År 2012 infördes lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja, som anpassade den svenska lagstiftningen till bl.a. EU-rätt.[201] Enligt lagen ska Sverige under varje lagringsår ha ett beredskapslager som motsvarar minst 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk konsumtion under referensåret beroende på vilken mängd som är störst. Beredskapslagret ska bestå av lagringsbränslen och råolja. Råolja får aldrig utgöra mer än två tredjedelar av beredskapslagret.[202]

I januari 2014 bildades Folkhälsomyndigheten. Myndigheten övertog uppgifterna från Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut samt en del uppgifter från Socialstyrelsen.[203] Folkhälsomyndigheten ska bland annat verka för god folkhälsa, följa hälsoläget i befolkningen samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador.[204]

Flytt av området Samhällets krisberedskap och en ny polismyndighet

Hösten 2014 flyttade den då nyvalda regeringen över ansvaret för området Samhällets krisberedskap från Försvarsdepartementet till Justitiedepartementet. I samband med det inrättades också ministerposten inrikesminister. Ansvaret för området samhällets krisberedskap ligger idag hos justitie- och inrikesministern. Regeringen beslutade också att flytta Regeringskansliets kansli för krishantering från Statsrådsberedningen till Justitiedepartementet.

198 Energimyndigheten (2012), s. 12
199 Swedish National Air Medevac
200 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010a)
201 Prop. (2011/12:162), s. 68
202 Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja, 1 kap. 1 §
203 Prop. (2012/13:116), s. 1
204 Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten, 1 §

Den 1 januari 2015 ersattes de tidigare 21 polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium av en sammanhållen myndighet – Polismyndigheten.[205] Samtidigt blev Säkerhetspolisen en självständig myndighet. Säkerhetspolisens uppdrag och befogenheter är desamma som tidigare.[206] Sverige har därmed två polismyndigheter – Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (Se Bilaga 2: Urval av myndigheter med ett särskilt ansvar för mer information).

205 Polisen (2016b)
206 Säkerhetspolisen (2015a)

3. Ett förändrat omvärldsläge

Efter 2013 ändrades omvärldsläget och därmed förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik. Det militära hotet i närområdet bedömdes som högre efter Rysslands annektering av Krim och aggression i östra Ukraina samt efter mer uttalade ryska stormaktsambitioner och incidenter i Östersjöområdet.[207] Hotet från terrorism bedömdes som högre. Kriget i Syrien och Irak lockade omkring 300 personer att resa från Sverige för att ansluta sig till terrororganisationer.[208] Anhängare till Daesh genomförde attentat i Europa och i Sverige greps och åtalades två personer för att ha planerat terrorattentat. I april 2017 genomförde en person ett attentat inspirerat av Daesh i Stockholm.

Sverige påverkades också av en omfattande migration och drabbades av en stor naturolycka i skogsbranden i Västmanland. Under perioden kom också informationssäkerhet och hotet från elektroniska angrepp att uppmärksammas genom flera störande och förstörande angrepp. Bland annat drabbades ett antal stora svenska mediehus hemsidor i mars 2016. Sverige påverkades också av ransomware-angreppet Wannacry i maj 2017 även om det inte förefaller ha riktats primärt mot svenska intressen. Avslöjandet under 2017 av nätverksoperationen som kallats Cloud Hopper och som riktades mot leverantörer av IT-tjänster visade på risker med utkontraktering och molntjänster.[209]

Som en följd av det nya läget omformulerades den svenska försvarspolitiken. Värnpliktsförsvaret återinfördes, totalförsvarsplaneringen återupptogs och Försvarsmakten formulerade en ny doktrin inriktad på territorialförsvar. Krisberedskapssystemet fortsatte att utvecklas för att hantera fredstida kriser, men började också anpassas till kraven som ställs på ett civilt försvar i krig och

207 Tracz (2015)
208 Gustafsson & Ranstorp (2017), kapitel 3.
209 Försvarets radioanstalt (2017)

höjd beredskap. I det följande beskrivs några av de händelser som har prövat och haft stor inverkan på svensk samhällssäkerhet mellan 2014-2017.

3.1 Annekteringen av Krim

Under slutet av 2013 bröt demonstrationer ut i Ukraina i samband med att den ukrainska presidenten Viktor Janukovytj avbröt förhandlingarna om ett samarbetsavtal med EU. Ryssland hade redan innan motsatt sig avtalet och tryckte på att Ukraina skulle ansluta sig till en tullunion tillsammans med andra forna sovjetrepubliker.[210] I februari 2014 avsattes presidenten av det ukrainska parlamentet. Kort därefter meddelade det regionala parlamentet i Krim att de ville bryta sig ut från Ukraina och i stället tillhöra Ryssland. Det ryska parlamentet gav då president Vladimir Putin tillåtelse att skicka ryska trupper till Ukraina. Men redan innan dess fanns det ryska trupper på plats som hade börjat ta kontroll över Krim. Detta medförde stora protester världen över.[211]

En folkomröstning hölls den 16 mars 2014 och enligt det officiella resultatet röstade 97 procent[212] för att Krim skulle tillhöra Ryssland. En avsiktsförklaring skrevs mellan Ryssland och Krimhalvön som förklarade att Krim införlivades i Ryssland.[213] Strax därefter fördömde många aktörer, inklusive det Europeiska rådet och Sveriges regering, Rysslands olagliga annektering av Krim samt staden

Bild: Skogsbranden den 4 augusti 2014.

210 Regeringen (2014a); Brors (2013); Tidningarnas Telegrambyrå (2014)
211 Tidningarnas Telegrambyrå (2014)
212 Det råder stora tveksamheter kring denna folkomröstning. Det ryska statliga ”Human rights council” ska ha rapporterat att 30 % av de röstberättigade röstade och att hälften av de som röstade gjorde det för att bryta sig ur Ukraina. (Rácz (2015), s. 64)
213 Tidningarnas Telegrambyrå (2014)

Sevastopol. EU införde sanktioner kopplade till ekonomi, handel och finansiella förhållanden med Krim och Sevastopol.[214] I juli 2014 beslutade EU:s ministerråd att införa ytterligare åtgärder inriktade på olika sektorer i Ryssland på grund av det fortsatta aggressiva ryska agerandet mot Ukraina.[215]

Denna händelse blev i princip ett startskott för en ny inriktning av den svenska försvarspolitiken och med det även för krisberedskapen. Kort därefter, den 23 april 2015, överlämnades regeringens proposition (2014/15:109), *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* till riksdagen. På grund av det försämrade omvärldsläget ansåg regeringen att planeringen för totalförsvaret borde återupptas (se kap. 6). [216]

3.2 Underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014

Hösten 2014 genomförde Försvarsmakten en omfattande underrättelseoperation i Stockholms skärgård under en veckas tid med anledning av trovärdiga uppgifter om främmande undervattensverksamhet. Händelsen var bidragande till att statsminister Stefan Löfven inrättade det säkerhetspolitiska rådet på regeringskansliet några veckor senare[217].

Operationen som inleddes den 17 oktober 2014 syftade till att bekräfta uppgifter om främmande undervattensverksamhet på svenskt territorium. Enheter från samtliga vapengrenar deltog i arbetet samtidigt som allmänhetens iakttagelser spelade en viktig roll. Operationen avslutades den 24 oktober.[218]

Den 14 november 2014 kunde Försvarsmakten bekräfta att en ubåt av okänd nationalitet kränkt svenskt territorium. Flera observationer bidrog till denna slutsats. En observation bedömdes vara av den högsta bedömningsnivån på en sexgradig skala: ”bekräftad ubåt”. I ett senare skede visade sig dock denna enskilda observation varit felaktig. Det fanns dock flertal ytterligare observationer av hög bedömningsnivå, som enligt Försvarsmaktens slutanalys gemensamt indikerade att det var ”ställt utom allt rimligt tvivel att svenskt inre vatten kränktes i Stockholms skärgård i oktober 2014”.[219]

3.3 Skogsbranden i Västmanland

Den 31 juli 2014 startade en skogsbrand i Seglingsberg i Västmanlands län. Händelsen ledde till en omfattade (räddnings)insats – den största i Sverige i modern tid och innebar att svensk krisberedskap prövades på samtliga nivåer.

214 Regeringen (2015a); Regeringen (2014b)
215 Regeringen (2015b)
216 Prop. (2014/15:109), s. 2
217 Gummesson (2015)
218 Försvarsmakten (2014a); Försvarsmakten (2014b) Försvarsmakten (2014c)
219 Försvarsmakten (2014c); Gummesson (2015)

Staten tog då över ledningen av kommunal räddningstjänst, en samverkansstab organiserades, krisledningsnämnder aktiverades, evakuering av medborgare och djur genomfördes, ett stort antal kommunala, statliga och privata aktörer bistod de ansvariga aktörerna under händelsen och Sverige begärde stöd från EU. Ett stort antal frivilligorganisationer och spontanfrivilliga hjälpte till och 69 olika räddningstjänster deltog i arbetet.[220] Ett stort antal utvärderingar och utredningar har genomförts efter skogsbranden. I augusti 2014 fick generaldirektören Aud Sjökvist regeringens uppdrag att utreda händelsen. Utredningen lades dock ned av den nya regeringen under våren 2015, och uppdraget att komma med förslag till utveckling av svensk krisberedskap gavs istället till MSB. MSB lämnade våren 2016 förslag till regeringen på hur området för skydd mot olyckor och krisberedskap kan utvecklas.

3.4 En förhöjd terrorhotnivå

Den 13 november 2015 genomförde anhängare till terroristorganisationen Daesh sju separata terroristattacker i Paris där sammanlagt 132 personer dödades och 300 skadades. Attackerna började med en explosion i anslutning till fotbollsarenan Stade de France, i förorten Saint-Denis norr om Paris. Strax efter den första attacken attackerade gärningsmän beväpnade med automatvapen personer vid restauranger, barer och caféer. På kvällen tog fyra gärningsmän omkring 100 personer som gisslan i konserthuset Bataclan i Paris och dödade sedan 87 av dessa personer. Tre av gärningsmännen sprängde sig själva och en dödades av polis. Anledningen till attackerna var, enligt Daesh, ett svar på förolämpningar av Islams profet och på franska flygattacker i Daesh-kontrollerade områden. Strax efter dåden infördes undantagstillstånd i Frankrike och landets gränser stängdes.[221]

Den 18 november 2015 beslutade chefen för Säkerhetspolisen att höja hotnivån i Sverige från nivå 3 ”förhöjt hot”, till nivå 4 ”högt hot” på den femgradiga skalan (*mer om hotnivåskala se Bilaga 2 ”Säkerhetspolisen”*). Orsakerna var flera, men hade sin grund i attentaten i Paris. Säkerhetspolisen hade även tagit emot konkret information och gjorde bedömningen att det krävdes ett agerande inom ramen för Säkerhetspolisens kontraterrorarbete. I Sverige finns också personer som återvänt efter att ha deltagit i strid i Syrien och Irak, vilket påverkade beslutet.[222] Den 2 mars 2016 beslutade dock Säkerhetspolisen att sänka hotnivån från nivå 4 till nivå 3[223]. Bedömningarna som ligger till grund för Säkerhetspolisens beslut om hotnivån i Sverige görs av Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) som är en gemensam arbetsgrupp innehållande personal från Säkerhetspolisen, FRA och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Den 1 mars

220 Asp, Bynander, Daléus, Deschamps-Berger, Sandberg & Schyberg (2015)
221 Gerdfeldter (2015)
222 Säkerhetspolisen (2015b)
223 Säkerhetspolisen (2016a)

2018 trädde lagändringar i kraft som möjliggör för Säkerhetspolisen, FRA och Försvarsmakten att, inom ramen för samarbetet vid NCT, lämna ut uppgifter till varandra genom direktåtkomst.[224] Anledningen är att kunna effektivisera informationsutbyte som redan förekommer i dagsläget, vilket bör skapa bättre förutsättningar för myndigheterna att göra korrekta bedömningar av terrorhot i rätt tid.[225]

3.5 Flyktingsituationen 2015

Under sommaren 2015 påverkade den stora flyktingvågen[226] Europa och EU-samarbetet.[227] En stor majoritet av flyktingarna sökte sig vidare från EU:s yttre gränser mot Österrike, Tyskland, Danmark, Finland och Sverige[228]. Migrationsverkets prognos för 2015 var att 80 000-105 000 personer skulle söka asyl i Sverige.[229] Det kom många fler; under 2015 sökte 162 877 personer asyl i Sverige.[230]

Bland de asylsökande var drygt 35 3oo ensamkommande barn.[231] Höstens flyktingsituation innebar en hård ansträngning för kommunerna, som ansvarar för att ordna långvarigt boende, skolplats och god man till de ensamkommande barn som anvisats till kommunen. Kommunerna hade svårt rekrytera tillräckligt många socialsekreterare, eftersom behoven var stora i många delar av landet. Tillfälliga boenden öppnades i kommunala lokaler som förskolor, gymnastiksalar och i samarbete med frivilligorganisationer och trossamfund.[232]

Den 8 september startade polisens insats Alma med fokus på att upprätthålla gränskontroll, bekämpa brottslighet och att möjliggöra för personer med internationellt skyddsbehov att använda sig av sin rättighet att kunna ansöka om

224 Riksdagen (2018)

225 Propositionen innehåller förslag om ändringar i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt polisdatalagen (2010:361) (Prop. (2017/18:36))

226 2011 inleddes inbördeskriget i Syrien efter lokala missnöjesyttringar som inledningsvis gällde krav på en demokratisering av landet, ett stopp på den utbredda korruptionen och ett slut på Assadregimens 40-åriga envälde. I takt med att inbördeskriget intensifierades flydde många landet. Under 2015 ökade flyktingströmmen till Europa. Många flydde från Afghanistan och Irak men den största gruppen flyktingar kom från inbördeskrigets Syrien. Grannländerna Turkiet, Libanon och Jordanien tog emot de flesta flyktingarna, men många sökte och söker sig även vidare mot Europa.

227 Sveriges Radio (2015)

228 Riksrevisionen (2017), s. 18-19, 34; Sveriges Radio (2015)

229 Migrationsverket (2015)

230 Migrationsverket (2017)

231 Migrationsverket (2017)

232 Asp (2017)

asyl.[233] Alma var en nationell särskild händelse vilket innebär att polisen kan omfördela resurser, avsätta personal och organisera verksamheten enligt särskilda rutiner.[234]

MSB fick den 1 oktober 2015 i uppdrag av regeringen att, utan att det påverkade ansvarsprincipen, på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering.[235] I december godkände riksdagen en extra ändringsbudget om 11 miljarder kronor. Merparten av utgiftsökningen, 9,8 miljarder kronor, var ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting. Det civila samhället tilldelades 200 miljoner kronor extra som stöd till insatser för asylsökande och nyanlända.[236]

Många av dem som kom till Sverige i början av hösten var på genomresa med slutdestination Norge eller Finland. Från myndighetsperspektiv blev människorna i transit en svår fråga. Migrationsverket ansvarar för dem som söker asyl när de kommer till Sverige. Begreppet transit är inte juridiskt definierat. Människor som inte söker asyl anses därför befinna sig i Sverige illegalt.[237] Frivilliga gjorde stora insatser för att underlätta för människor på flykt. Flera frivilligorganisationer menade att de inte hade sett ett sådant stort engagemang från allmänheten sedan tsunamikatastrofen 2004.[238]

En följd av flyktingsituationen var att regeringen beslutade att Migrationsverket återigen[239] ska ingå bland de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap. Förordningsändringen trädde i kraft den 1 juli 2016.[240]

Med anledning av erfarenheterna från flyktingsituationen beslutade regeringen i februari 2017 om en lagrådsremiss som syftade till att stärka samhällets beredskap för att hantera extraordinära flyktingsituationer. Lagrådsremissen föreslog att regeringen ska ges möjlighet att göra undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) för att underlätta möjligheten att ge asylsökanden tak över huvudet i situationer när antalet asylsökande är särskilt omfattande.[241] Ärendet resulterade i proposition (2016/18:195) ”Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande”[242] vilken röstades igenom i riksdagen i oktober 2017.[243] Lagändringen började gälla 1 januari 2018.[244]

233 Polisen (2016c)
234 Krisinformation.se (2016a)
235 Justitiedepartementet (2015); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a)
236 Prop. (2015/16:47)
237 Polisen (2016d); Nyman (2015)
238 Asp (2017)
239 Migrationsverket var fram till 2005 en myndighet med särskilt ansvar för krisberedskap.
240 Regeringen (2016a)
241 Regeringen (2017b)
242 Prop. (2016/17:195)
243 Riksdagen (2017a)
244 Prop. (2016/17:195)

Gräns- och ID-kontroller

I november 2015 bedömde regeringen att flyktingsituationen innebar akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället. Det ansågs därför nödvändigt att återinföra gränskontroll vid inre gräns. Gränskontrollerna infördes den 12 november 2015 och gällde inledningsvis i tio dagar.[245] För att möta resursbehovet flyttades polisiära resurser till polisregioner med störst behov, främst till polisregion Syd för genomförandet av gränskontroller vid Öresundsbron.[246] I december 2015 ansåg regeringen att beslutet att införa gränskontrollerna hade en viss effekthöjande verkan, men att ytterligare åtgärder var nödvändiga för att hantera den rådande situationen. Regeringen beslutade därmed i december 2015 om att tillämpa lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagen gav regeringen möjlighet att införa ID-kontroller[247] vid resor med bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från utlandet i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.[248] ID-kontrollerna mellan Danmark och Sverige förnyades vid flera tillfällen men upphörde den 3 maj 2017 efter beslut av regeringen.[249]

Regeringen förlängde de inre gränskontrollerna vid flera tillfällen med sex månader i taget.[250] Den 10 november 2017 fattade regeringen sitt senaste beslut i frågan och valde att förlänga gränskontrollerna i ytterligare sex månader fram till och med den 11 maj 2018. Regeringen motiverade beslutet utifrån deras bedömning att det fortsatt finns ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Regeringen betonade särskilt bristerna i kontrollerna av EU:s yttre gränser, vilka gör det möjligt för potentiella terrorister att resa in i Schengenområdet. Kontrollerna är förlagda till hamnar i polisregionerna Syd och Väst, samt vid Öresundsbron.[251]

3.6 En nationell säkerhetsstrategi

Den 8 januari 2017 publicerade regeringen den nationella säkerhetsstrategin som är en inriktning och ett ramverk för det arbete som krävs av alla aktörer och nivåer i samhället för att värna Sveriges säkerhet. Dess syfte är att stärka Sveriges förmåga att samordnat förebygga och möta omedelbara och långsiktiga hot.

245 Regeringen (2015c)
246 Polisen (2016e)
247 Lagens tillämpning är tidsbegränsad och gäller i tre år från ikraftträdandet den 21 december 2015. Inom den givna tidsperioden får bestämmelser som ID-kontroller med stöd av lagen gälla upp till sex månader åt gången. I praktiken genomförs ID-kontrollerna av transportörer för passagerare som vill resa in i Sverige. Kontrollerna genomförs exempelvis vid biljettvisering eller separat och kan genomföras innan avresan eller under färden.
248 Regeringen (2015d)
249 Polisen (2017a)
250 Tidningarnas Telegrambyrå (2017a)
251 Regeringen (2017c)

Regeringen redogör i strategin för ett vidgat säkerhetsbegrepp som förhåller sig till dagens komplexa samhälle och en breddad hotbild. Det finns till exempel ett stort antal aktörer idag som ansvarar för att upprätthålla olika samhällsviktiga funktioner. Tidigare ägde staten majoriteten av den verksamheten, men nu drivs den i allt större utsträckning av privata företag. Vissa av dessa aktörer har även verksamhet i flera länder, vilket ger ytterligare perspektiv på inre och yttre säkerhet. Svenska befolkningen utgörs i större utsträckning av en kulturell mångfald. Detta ställer krav på att aktivt motverka segregation och ekonomiska klyftor eftersom dessa problem, enligt skrivelserna i säkerhetsstrategin, annars kan leda till en känsla av utanförskap som i sin tur kan skapa social oro och risk för extremism. Organiserad brottslighet blir ett vanligare inslag som är svårt att möta och det bidrar till otrygghet bland medborgare.[252] Flera hotbilder mot svensk säkerhet identifieras i säkerhetsstrategin så som väpnat angrepp, informations- och cybersäkerhet, hälsohot (smittsamma sjukdomar samt antagonistiska biologiska och kemiska hot) och klimatförändringar.

I säkerhetsstrategin identifieras de värden som måste skyddas så som befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Detta förutsätter att Sveriges politiska oberoende och självständighet säkras samt att den territoriella integriteten kan upprätthållas. Sveriges förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och krig behöver därför stärkas och utvecklas.[253] Det ställer även krav på den svenska totalförsvarsförmågan som till exempel måste ha en stark underrättelseförmåga inom både polisen och det militära försvaret samt ett fungerande psykologiskt försvar.[254]

Regeringen har som avsikt att se över och uppdatera strategin vart femte år. Regeringens säkerhetspolitiska råd har ett särskilt ansvar för att följa upp strategin och är tänkt att fungera som ett forum för löpande avstämningar av hur strategin tillämpas.[255] I januari 2018 lämnade regeringen en delrapport som beskriver hur säkerhetsarbetet har fortskridit inom hotbildsområdena sedan strategin togs fram. Exempel på aktiviteter som har skett under 2017 är att polismyndigheten och Försvarsmakten har haft gemensamma övningar som behandlat hantering av terroristattentat i Sverige. Kopplat till totalförsvaret har Försvarsmaktens behov av stöd från civila samhället vid höjd beredskap och krig redovisats. Myndigheterna har i sin tur redovisat hur de kan stödja Försvarsmakten. Försvarsunderrättelseförmågan har stärkts och bevakningen av Sveriges närområde har utökats. Regeringen planerar att årligen ta fram en uppföljningsrapport.[256]

252 Regeringen (2017a), s. 6, 8
253 Regeringen (2017a), s. 6, 8
254 Regeringen (2017a), s. 9
255 Regeringen (2017a), s. 26
256 Regeringen (2018a), s. 12-13, 17, 28

3.7 Krigsdelegationen övade för första gången på 20 år

Krigsdelegationen[257] beslutade vid sitt konstituerande möte 2014 att en övning skulle genomföras under mandatperioden 2014-2018. Den 20 mars 2017 meddelade riksdagen att krigsdelegationen genomfört sin första övning sedan 1997. Övningen genomfördes i samverkan med Försvarsmakten utifrån ett scenario med skärpt säkerhetsläge av sådant slag att krigsdelegationen ersätter riksdagen och inkluderade övning av arbetssätt och funktioner. Riksdagens talman Urban Ahlin meddelade att övningen gått bra och tillfört delegationen erfarenheter och kunskap.[258]

3.8 Attentatet på Drottninggatan 2017

Flera terrordåd i Europa följde efter attentaten i Paris 2015 och den 7 april 2017 drabbades Sverige återigen. På eftermiddagen larmades SOS Alarm om att en lastbil körde i hög hastighet på Drottninggatan i Stockholm.[259] Ett antal människor hade blivit påkörda när lastbilen till sist körde in i varuhuset Åhléns och gärningsmannen flydde från platsen.[260] Vakthavande befäl i polisregion Stockholms ledningscentral (RLC) beslutade tidigt att händelsen skulle hanteras som ett terrorattentat. Redan efter fyra minuter efter första larmet var tolv polispatruller och den regionala insatsstyrkan beordrade till attentatsplatsen. Inom samma tidsram hade även polisinsatschef utsetts, beslut om förstärkningsvapen fattats och regionens polisledning informerats.[261] Till följd av händelsen beslutade Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under dagen att inrätta en särskild nationell händelse benämnd Nimo.[262] Attentatet krävde fem människors liv och 14 personer skadades allvarligt.[263] I samband med terrorattentatet upprättade den Nationella Operativa Avdelningen (NOA) inre gränskontroller[264], vilket innebar ett undantag från Schengenreglerna om fri rörlighet.[265]

Strax efter dådet inkom uppgifter till Polismyndigheten om skottlossning på flera platser i Stockholmsregionen[266]. Dessa uppgifter kunde polisen efterhand dementera.[267] Under dagen utrymdes flera byggnader i Stockholmsområdet, bland annat Hötorgsskraporna och Mall of Scandinavia i Solna. Även tunnelbane- och

257 För mer information om krigsdelegationen, se avsnitt 6.5
258 Riksdagen (2017b)
259 Stockholms läns landsting (2017), s. 15
260 Juhlin et al (2017); Polisen (2017b), s. 5; Stockholms läns landsting (2017), s. 3
261 Polisen (2017b), s. 5
262 Polisen (2017c); Säkerhetspolisen (2017); Polisen (2017b), s. 3, 5
263 Stockholms läns landsting (2017), s. 3; Polisen (2017b), s. 5
264 Polisen (2017d)
265 Tidningarnas Telegrambyrå (2017b)
266 Polisen (2017e)
267 Juhlin et al (2017)

Bild: Efter attentatet växte en minnesvägg fram där lastbilen körde in i varuhuset Åhléns. Minnesväggen bestående av post-it-lappar har bevarats för framtiden på Stadsmuseet.

pendeltågstrafiken stängdes av och Stockholms centralstation utrymdes.[268] En spränganordning upptäcktes i lastbilen av polisens bombtekniker, men den visade sig vara ofarlig.[269]

I samband med en presskonferens på eftermiddagen visade polisen en bild på en person som de ville ha kontakt med. RLC fick tips från allmänheten om att mannen hade rest med Arlanda express från Stockholm central tidigare under dagen. Flera tips följde och till kvällen kunde polisen gripa honom i Märsta.[270] På ytterligare en presskonferens på fredagskvällen meddelade Polisen att en 39-årig man gripits.[271] Han anhölls på sannolika skäl misstänkt för terrorbrott genom mord och erkände sig senare skyldig. Den misstänkta gärningsmannen uttryckte sympatier för extrema organisationer, däribland Daesh.[272]

268 Polisen (2017e)
269 Polisen (2017b), s. 12
270 Polisen (2017b), s. 9, 14-15
271 Drevinger (2017)
272 Juhlin et al (2017)

Den 8 december 2017 släppte NOA en utvärdering om hanteringen av terrorattacken.[273] Polismyndighetens hantering och den efterföljande nationella särskilda händelsen bedömdes ha varit framgångsrik. Myndighetens olika delar var förberedda och en mental beredskap och kompetens fanns hos medarbetarna.[274] Hanteringen underlättades av att ytterligare attentat inte inträffade och att en misstänkt gärningsman snabbt kunde gripas. En av åtgärderna som polisen genomförde efter terrorattentatet var att påbörja anskaffning av bland annat förstärkningsvapen och skyddsutrustning till flertalet ingripandepoliser, vilket ofta är de första personerna på plats.[275]

Även MSB utvärderar hanteringen av attentatet och kommer redovisa resultatet till Justitiedepartementet senast den 30 april 2018.[276]

3.9 Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet

Den 22 juni 2017 överlämnade regeringen skrivelsen ”Nationell strategi för samhällets informations - och cybersäkerhet” till riksdagen. Strategin är ett uttryck för regeringens övergripande prioriteringar och syftar till att utgöra en plattform för Sveriges fortsatta utvecklingsarbete inom området. Huvudsyftet med strategin är att bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället. [277]

Bakgrunden till strategin är den ökade digitaliseringen och den snabba utvecklingen av informations-och kommunikationsteknologin som har en stor inverkan på framtiden. Regeringen anser att arbetet behöver bli mer strukturerat och riskbaserat för att kunna följa den snabba utvecklingen och samtidigt värna om Sveriges säkerhet och nationella intressen. Regeringens strategiska prioriteringar är bland annat att säkerställa en samlad ansats i arbetet med informations- och cybersäkerhet, förstärka förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberattacker och andra IT-incidenter samt att förbättra arbetet med att förebygga och bekämpa IT-relaterad brottslighet.[278]

Strategin ska kunna uppdateras vid behov om det sker eventuella omvärldsförändringar och den är därför inte tidsatt. Regeringens avsikt är att genomföra en första uppdatering under 2018. Strategin ska då bland annat anpassas till nya

273 Polisen (2017b), s. 3
274 Polisen (2017b), s. 44
275 Polisen (2017b)
276 Regeringen (2017d)
277 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 1
278 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 9, 14, 19, 21, 25, 28

bestämmelser och övriga konsekvenser som genomförandet av NIS-direktivet[279] i svensk rätt kommer att innebära.[280] Som en uppföljning av strategin har regeringen gett bevakningsansvariga myndigheter i uppdrag att bedöma informationssäkerhetsarbetet inom relevanta delar av den egna verksamheten. MSB kommer sedan, med stöd av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, ta fram en sammanvägd lägesbild utifrån myndigheternas redovisningar.[281]

3.10 Felaktigt VMA-larm i Stockholm

Bild: Varningssystemet Hesa Fredrik.

Den 9 juli 2017 aktiverade SOS Alarm av misstag det ljudlarm (tyfonlarm) i Storstockholm som används i samband med Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Efter elva minuter gick Sveriges Radio P4, som är den officiella beredskapskanalen, ut med information om att larmet var felaktigt[282]. Flera informationskanaler till bland annat SOS-alarm, MSB och polisen överbelastades.[283] Händelsen och MSB:s utredning[284] som följde visade på att kunskapen om VMA-systemet och dess komponenter inte är tillräcklig bland allmänheten eller berörda aktörer.

MSB:s utredning om SOS Alarms felaktiga VMA-larm har lett till att flera åtgärder vidtas vid berörda myndigheter. MSB kommer arbeta med att förbättra människors kunskap om VMA-systemet och de olika ljudsignalerna som finns (Viktigt meddelande, Faran över, Flyglarm och Beredskapslarm[285]).[286] Flera förbättringsåtgärder pågår för Polismyndighetens, SOS-Alarms och MSB:s hemsidor för att klara hårda belastningar

279 NIS-direktivet fastställer åtgärder som ska uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom EU.
280 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 33
281 Regeringen (2017e)
282 Enligt reglementet ska SOS Alarm skicka ut signalen ”Faran över” när händelsen är avslutad, men trots upprepade försök kunde den inte aktiveras. Det berodde troligen på att det finns en 3 minuters spärr som hindrar att signalerna Viktigt meddelande och Faran över sänds ut för tätt inpå varandra.
283 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a)
284 I samråd med SOS Alarm, Polismyndigheten och övriga berörda aktörer.
285 Flyglarm är en två sekunders lång signal och två sekunders uppehåll och som pågår under en minut. Viktigt meddelande är sju sekunders signal och 14 sekunders uppehåll och som repeteras sex gånger. Beredskapslarmet är 30 sekunders signal och 15 sekunders uppehåll och som pågår under fem minuter. Signalen faran över är en 30 sekunder lång signal.
286 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a), s. 4

samt en utökning av antalet kanaler till 114 14. MSB och SOS-alarm ska även utveckla tekniska lösningar och administrativa rutiner för att minska risken för felaktiga larmsignaler och situationer med fördröjd informationsgivning. [287]

3.11 IT-säkerhetsbristerna på Transportstyrelsen

Transportstyrelsens hantering av databaser blev något av ett uppvaknande för IT-säkerhetsarbetet bland svenska myndigheter och aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Efterhand har flera säkerhetsbrister i IT-system uppmärksammats hos kommuner, myndigheter och företag.[288] Som en följd av detta har regeringen beslutat att åtminstone statliga myndigheter blir skyldiga att samråda med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen inför en utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet. Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen har då möjlighet att stoppa myndigheters upphandlingar som anses vara en säkerhetsrisk. Förordningen träder i kraft den 1 april 2018.[289]

Det uppmärksammade fallet på Transportstyrelsen började under 2015 då myndigheten beslutade att lägga över hanteringen av viss datadrift på IT-företaget IBM. I Transportstyrelsens databas fanns bland annat personuppgifter på alla körkortsinnehavare i Sverige samt information om alla svenska fordon, inklusive polisens och militärens fordon. För att snabba på övergången valde Transportstyrelsens dåvarande generaldirektör att göra avsteg från de lagar som skyddar känsliga uppgifter genom att inte göra en säkerhetskontroll på de personer som ska ha hand om datadriften.[290] Då Säkerhetspolisen gjorde en kontroll av överflyttningen uppmärksammades att IBM i sin tur planerade att placera datadriften i olika östeuropeiska länder så som Rumänien, Tjeckien, Kroatien och Serbien. Säkerhetspolisen uppmanade Transportstyrelsen att stoppa förflyttningen, men den genomfördes ändå. Under 2016 inleddes en förundersökning om Transportstyrelsens generaldirektör hade varit vårdslös i hanteringen av känsliga uppgifter. Resultaten ledde till att generaldirektören fick avgå i januari 2017.

Till sommaren nådde informationen om IT-säkerhetsbristerna media som fick stor uppmärksamhet och ledde till diskussioner varför berörda departement inte hade vidtagit åtgärder tidigare. De borgerliga partierna och Sverigedemokraterna väckte misstroendeförklaring mot inrikesminister Anders Ygeman, infrastrukturminister Anna Johansson samt försvarsminister Peter Hultqvist.[291] Detta

287 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a), s. 11, 13, 15, 18
288 Tidningarnas Telegrambyrå (2017c)
289 Regeringen (2018b)
290 Tidningarnas Telegrambyrå (2017d)
291 Tidningarnas Telegrambyrå (2017e)

ledde till att inrikesministern och infrastrukturministern avgick den 27 juli, men försvarsministern stannade kvar på sin post.[292]

3.12 Försvarsmaktsövning Aurora 17

Under 11-29 september 2017 hölls Aurora (FMÖ 17/Aurora 17), vilket var Sveriges största militära övning (FMÖ) sedan FMÖ 1993 ”Orkan”. Genomförandet av FMÖ 17 stod i linje med regeringens proposition (2014/15:109).[293] Syftet med FMÖ 17 var att öka Försvarsmaktens förmåga att möta ett angrepp mot Sverige och att stärka tröskeleffekten mot olika typer av incidenter inklusive ett väpnat angrepp mot Sverige.[294]. ÖB Micael Bydén och försvarsminister Peter Hultqvist betonade det förändrade och allt mer oförutsägbara omvärldsläget i Sveriges närområde som bidragande till övningens genomförande.[295] Inför övningens genomförande lyfte försvarsminister Hultqvist och ÖB riskerna för desinformation kring FMÖ 17.[296]

Totalt deltog cirka 19 000 anställda i Försvarsmakten från samtliga stridskrafter och hemvärnet samt från ett fyrtiotal andra svenska myndigheter. FMÖ 17 inkluderade övningsområden och förband i hela Sverige men fokus var Mälardalen

Bild: Försvarsmakten Generaldirektör Peter Sandwall hälsar på representanter från de amerikanska luftvärnsstyrkorna.

292 Tidningarnas Telegrambyrå (2017f)
293 Prop. (2014/15:109), s. 70
294 Regeringen (2017f)
295 Regeringen (2017f); Försvarsmakten (2017a); Hultqvist & Bydén (2017)
296 Hultqvist & Bydén (2017)

och Stockholm, på och runt Gotland samt i Göteborg.[297] Sveriges regering hade bilateralt bjudit in utländska deltagare som deltog med egna förband. Dessa utgjordes av Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Norge, Tyskland och USA.[298] Övningen involverade inte Nato som organisation.

Även om FMÖ 17 fokuserade på att öva den militära delen av Sveriges totalförsvar fanns det inslag av samverkan mellan civila och militära aktörer med i övningen. Bland annat övades civil och militär samverkan i samband med masskadeutfall på Gotland med anledning av flyganfall. Även samövningar för att hantera farliga ämnen bedrevs.[299]

3.13 Etablering av Gotlands regemente

I regeringens budgetproposition för 2018 som presenterades den 20 september 2017 föreslog regeringen att Gotlands regemente ska etableras i Visby från 2018. Beslutet motiverades med anledning av det förändrade säkerhetsläget i Sveriges närområde. Regementet föreslås ha tre uppgifter. Det ska utbilda de krigsförband som finns på Gotland det vill säga 18:e stridsgruppen och hemvärnsbataljonen Gotlandsgruppen. Vid behov ska regementet leda nationella insatser med ovanstående enheter och även eventuella krigsförband som tillförs från andra delar i Försvarsmakten. Dessutom ska regementet samverka med övriga totalförsvarsaktörer på ön för att skapa en högre robusthet och uthållighet i samhället vid orostider.[300]

Den största fördelen med detta beslut är, enligt Försvarsmakten, att det bidrar till ökad tydlighet genom att en sammanhållande chef styr och samordnar den militära verksamheten på Gotland samt ansvarar för samverkan med lokala totalförsvarsaktörer. I nuläget beräknas ett 20-tal anställda förstärka stabs- och ledningsfunktionen på Gotland. Tanken är att regementet successivt ska byggas upp från grunden, med fortsatt stöd från andra delar inom Försvarsmakten inledningsvis.[301] Försvarsminister Peter Hultqvist betonade att beslutet att etablera regementet är en tydlig markering av Gotlands viktiga strategiska läge och att det är en säkerhetspolitisk signal.[302]

Den 13 december beslutade regeringen att Gotland får ett eget regemente som omfattar cirka 350 personer. Beslutet gäller från den 1 januari 2018.[303]

297 Regeringen (2017f); Försvarsmakten (2017a); Hultqvist & Bydén (2017)
298 Regeringen (2017f); Prop. (2014/15:109), s. 21, 37-38; Pettersson & Elovsson (2017)
299 Dahlberg (2017); Bratt (2017)
300 Försvarsmakten (2017b); Prop. (2017/18:1), Utgiftsområde 6 s. 9, 50
301 Försvarsmakten (2017b)
302 Hakeberg (2017)
303 Regeringen (2017g)

3.14 Planering inför totalförsvarsövning 2020

Den 30 oktober 2017 undertecknade Försvarsmakten och MSB en avsiktsförklaring avseende Totalförsvarsövning (TFÖ) 2020. TFÖ ska öva det militära och civila försvaret tillsammans och stärker därigenom Sveriges totalförsvarsförmåga. Övningen ska utveckla, pröva och ge underlag för vidare utveckling av förmågan att tillsammans skydda samhällsviktiga funktioner, värna civilbefolkningen och försvara landet mot ett väpnat angrepp. Avsiktsförklaringen fastställde de grundläggande förutsättningarna för det gemensamma arbetet med det projekt som ska planera, genomföra, utvärdera och hantera erfarenheter från övningen. Utöver MSB och Försvarsmakten förväntas följande aktörer delta i varierande omfattning: Myndigheter på central och regional nivå, regionala och lokala organisationer såsom landsting/regioner och kommuner samt företrädare för den privata sektorn. Planeringen av TFÖ påbörjas under 2018 tillsammans med berörda aktörer.[304]

3.15 MSB:s förslag om civilt försvar för kommuner och landsting

Den 15 december 2017 presenterade MSB resultatet av regeringsuppdraget[305] att se över hur arbetet med krisberedskap och civilt försvar bör utvecklas inom kommuner och landsting. I rapporten föreslår MSB tillsammans med Sveriges kommuner och landsting (SKL) att det bör ske en stegvis utveckling och i första hand behöver det tas fram överenskommelser med kommuner och landsting om kommunernas arbete med civilt försvar samt landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar. I dagsläget finns endast en överenskommelse som behandlar kommunernas krisberedskap och den ersättning som utgår till kommunerna. De nya överenskommelserna ska då gälla 2018–2020. Under den perioden kommer målet för kommunerna och landstingen vara att återuppta eller komma igång med arbetet med civilt försvar. Fokus ska ligga på stärkt säkerhetsskydd, kompetenshöjning gällande totalförsvar samt planer för den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. Parallellt bör det också ske ett utvecklingsarbete som banar väg för följande period år 2021-2024 där kommuner och landstingen får fortsatt inriktning, stöd och ersättning.[306]

Något som MSB och SKL framhåller särskilt är att landstingen behöver en skälig ersättning som täcker arbetet med krisberedskap. Enligt SKL genererar krisberedskapsarbetet stora kostnader och ersättningen har inte varit tillräcklig, framförallt för storstadsområdenas landsting/regioner.[307]

304 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017)
305 Regeringen (2017h)
306 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b)
307 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b), s. 14

3.16 Försvarsberedningens delrapport om totalförsvaret

Den 20 december 2017 lämnade Försvarsberedningen en delrapport med förslag om inriktning av totalförsvaret och utformningen av civilt försvar för år 2021-2025. Delrapporten innehåller flera strategiska inriktningar och tydliggjorde ambitionsnivåer för beredskapsplaneringen.

Försvarsberedningen konstaterade att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas[308]. Ett angrepp kan exempelvis handla om att besätta svenskt territorium för militära syften eller för att förhindra Sverige från att bistå någon annan part i en konflikt. Den föreslår därför att Sverige bör bygga upp en förmåga att kunna motstå allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet under tre månader samt krig under delar av denna tid.[309]

Försvarsberedningen vill förtydliga mandat och ansvar på alla nivåer i systemet. Det samordnade ansvaret för totalförsvaret bör läggas på Försvarsdepartementet, vilket då skulle ge en sammanhållen hantering och ledning. Sedan finns det även behov att stärka ledningsstrukturen inom det civila försvaret på central myndighetsnivå. Det ska åstadkommas genom att ge MSB ett utökat mandat att planera, leda och samordna det civila försvaret. Vidare föreslår Försvarsberedningen att det bör utses en sektorsansvarig myndighet inom varje samhällssektor som får ett tydligt ansvar och resurser att samordna verksamheten inom sektorn, både i fred och under höjd beredskap.[310] För det geografiska områdesansvaret föreslås att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med ca 3–6 län inom varje område. Inom respektive civilområde ska en av landshövdingarna utses till civilbefälhavare. Civilbefälhavaren ska hålla samman beredskapsplaneringen och kunna samordna och inrikta försvarsansträngningarna inom civilområdet under höjd beredskap samt vid krig. Detta påminner om de strukturer som fanns under det gamla civila försvaret, men som avvecklades under 2000-talet. För att underlätta planering och samordning föreslås även att Försvarsmaktens militärregioner anpassas efter civilområdesindelningen.[311] Regeringen kommer att tillsätta en utredning till våren 2018 för att förtydliga ledning och fördelning av ansvar i systemet. Där ingår att se över rollen för landshövdingarnas befogenheter att leda vid kris och krig.[312]

Enligt Försvarsberedningen kommer Sverige att behöva bygga upp en försörjningsberedskap för att klara av brister på varor och störningar i tjänster som

308 I regeringsbeslutet om inriktning för Försvarsmaktens verksamhet 2018-2020 (Regeringen (2017i)) som kom den 18 december 2017, anser regeringen att ett enskilt militärt angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt.

309 Försvarsdepartementet (2017). s. 63, 76

310 Försvarsdepartementet (2017). s. 95-96

311 Försvarsdepartementet (2017). s. 99

312 Holmström (2018)

skulle kunna uppstå vid en säkerhetspolitisk kris i Europa eller i Sveriges närområde under minst tre månader. Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver då prioriteras. Det ska till exempel kunna ställas krav på privata drivmedelsaktörer att utöka lagerhållningen av drivmedel på regional och till viss del på lokal nivå. Det bör även ställas planeringskrav på samhällsviktiga aktörer vars verksamhet är beroende av drivmedel.[313]

Försvarsberedningen har också riktat sig till den enskilde medborgaren. Individen ska klara självförsörjning i en vecka utan stöd från offentlig verksamhet. Centralt här är att människor samarbetar med varandra för den egna försörjningen och säkerhet.[314]

De internationella bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena som Sverige har byggt upp bör, enligt Försvarsberedningen, fördjupas. Relationen med USA är fortsatt viktig, men också att utveckla de bilaterala samarbetena med Finland och Norge inom området civilt försvar. Försvarsberedningen skulle även vilja se trilaterala samarbeten mellan Sverige, Finland och Norge.[315]

Försvarsberedningen uppskattar att kostnaderna för de förslag som lämnas i rapporten kommer uppgå till ca 4,2 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. En ny rapport kommer den 14 maj 2019 och kommer behandla en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen, konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utformningen av den militära verksamheten i totalförsvaret.[316]

3.17 Ny utgåva av Om kriget kommer – vägledning för Sveriges medborgare

Under 2018 kommer MSB att ta fram en ny utgåva av *Om kriget kommer* som ska distribueras till samtliga svenska hushåll.[317] Broschyren utkom senast år 1961 (se avsnitt 1.6.3). Den nya utgåvan ska öka människors kunskap om hur de förbere¬der sig för olika kriser, men också för höjd beredskap och krig.[318]

313 Försvarsdepartementet (2017), s. 161-162, 169
314 Försvarsdepartementet (2017), s. 77
315 Försvarsdepartementet (2017), s. 26, 210
316 Försvarsdepartementet (2017), s. 218
317 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016b)
318 Regeringen (2017j)

4. Sveriges politiska och administrativa system

Den svenska förvaltningens organisation, lagstiftning och kultur skapar förutsättningarna för hur samhällssäkerhet kan bedrivas. För att ge en bakgrund till beskrivningen av krisberedskapssystemet och totalförsvaret redogör följande kapitel kortfattat för hur det svenska politiska och administrativa systemet är uppbyggt samt för vilka befogenheter som finns för statens olika systemnivåer. Fokus ligger särskilt på de förhållanden som har betydelse för krisberedskap och totalförsvar.

Sverige är en konstitutionell monarki. Konungen eller drottningen (i enlighet med successionsordningen) är rikets statschef.[319] Statschefen har dock sedan 1975 ingen politisk makt utan enbart ceremoniella uppgifter. Riksdagen utgör Sveriges lagstiftande församling och är ansvarig inför folket.[320] Riksdagens viktigaste uppgifter är att stifta lagar, besluta om statens finanser och kontrollera regeringens arbete. Regeringen styr Sverige och är ansvarig inför riksdagen.[321] I Sverige kallas konstitutionen för grundlag, och det finns fyra grundlagar.[322]

När uttrycket ”den svenska förvaltningsmodellen” används, är det ofta paragraferna i regeringsformen som reglerar *förbudet mot ministerstyre* som avses. Det svenska förbudet mot ministerstyre innebär dels att *regeringen ska fatta sina beslut kollektivt*, dels att *myndigheterna självständigt får besluta* i de frågor som rör myndighetsutövning och lagtillämpning.[323]

319 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 5 §
320 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 4 §
321 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 6 §
322 Sveriges grundlagar utgörs av Regeringsformen (RF), Successionsordningen (SO), Tryckfrihetsförordningen (TF) och Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).
323 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3-4 §§

Regeringens kollektiva beslutsfattande innebär dels att regeringen måste agera som ett kollektiv, och dels att regeringen är ansvarig som ett kollektiv. Ett enskilt statsråds direkta ingripande i myndigheternas löpande arbete, så kallat *ministerstyre*, är förbjudet i Sverige. En enskild minister kan heller inte fatta beslut för regeringens räkning. Det finns dock vissa undantag när detta är möjligt. Lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden fastslår att vissa beslut får fattas av enskilt statsråd i enlighet med 7 kap. 3 § Regeringsformen.[324] Så får endast ske om ärendet är brådskande och beslutsformen inte är olämplig med hänsyn till det som det aktuella ärendet avser eller av andra skäl.[325] Enskild minister får i sådana lägen fatta beslut i frågor om följande:

- Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,
- Totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
- Utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete,
- Svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,
- Tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och
- Övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.[326]

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde och i enlighet med regeringens så kallade *kollektiva beslutsfattande*, ska minst fem statsråd delta vid sådant sammanträde, och protokoll ska alltid föras.[327] Beredningen av regeringsärenden sker i ett eller flera departement. När flera departement berörs av ett ärende sker gemensam beredning.[328]

Regeringen har ett regeringskansli till sin hjälp att styra Sverige.[329] Regeringskansliets uppdrag är att stödja regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Regeringskansliet är en politiskt styrd organisation, där den sittande regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras. Regeringskansliet inkluderar för närvarande 1o departement[330]

324 Detta kallades tidigare för kommandomål, d.v.s. regeringsärenden som avser verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut.
325 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3 §; Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, 1-2 §§
326 Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, 3 §
327 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3, 6 §§
328 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 14-15 §§
329 Det vill säga verkställa riksdagens beslut och ta initiativ till nya lagar eller lagändringar.
330 Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Miljö- och energidepartementet,

samt Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Till myndigheten Regeringskansliet hör också ambassader, konsulat, svenska representationer och delegationer vid FN, EU, OECD med flera internationella organisationer.[331]

Till sin hjälp att styra riket har regeringen också cirka 400 centrala myndigheter, nämnder[332], statliga bolag[333] och centrala verk som lyder under regeringen och som sorterar under de olika departementen. Alla statliga myndigheter ansvarar inför regeringen (förutom de som uttryckligen lyder under riksdagen), och deras uppgift är att praktiskt genomföra de beslut som riksdag och regering har fattat. Alla myndigheter ska också verka för att genom samarbete med övriga myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.[334] Myndigheterna är dock självständiga i vissa frågor, och Regeringsformen säger; ”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.”[335] Myndigheterna tolkar och tillämpar också själva de lagar som berör deras verksamhet,[336] och agerar på eget ansvar utifrån de riktlinjer som regeringen dragit upp genom så kallade regleringsbrev.[337] De svenska statliga myndigheterna är som sagt relativt självständiga, men regeringen har stor befogenhet att indirekt påverka och styra förvaltningen genom att exempelvis föreslå förändringar i lagar, skapa nya förordningar eller förändra myndighetsinstruktioner samt genom fördelning av ekonomiska medel.[338]

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län och 20 landsting. De politiska uppgifterna på denna nivå sköts dels av landstingen, vars beslutfattare väljs direkt av länets befolkning, dels av länsstyrelserna, som är statens regionala företrädare i länen. Av de 20 landstingen har 13[339] rätt att kalla sig regioner då de har utökat ansvar för regional utveckling. Formellt är de fortsatt landsting och beslut fattas på samma sätt som i andra landsting. Gotland är en kommun som har utvecklingsansvar och rätt att kalla sig region.[340] Landstingets politiska beslut

Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

331 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 1-3 §§

332 En instans som är utsedd för att fatta beslut inom ett visst område. Inom statlig och kommunal förvaltning används också ”styrelse”.

333 Exempel på statliga bolag är PostNord AB, LKAB och Green Cargo AB.

334 Myndighetsförordning (2007:515), 3, 6 §§

335 Regeringsformen (1974:152), 12 kap. 2 §

336 Lundgren (2007), s. 19

337 Regleringsbrev innehåller bland annat regeringens mål- och resultatkrav på en myndighet och hur stora anslag den får.

338 Regeringen (2015e); Statskontoret (2003), s. 66

339 Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Västra Götaland, Örebro, Västmanland, Norrbotten, Uppsala, Västernorrland och Östergötland.

340 Sveriges kommuner och landsting (2017)

fattas av en folkvald församling, landstingsfullmäktige. Landstingsfullmäktige är det högsta beslutande organet på regional nivå[341] och är ansvarig för att utse en landstingsstyrelse som ska leda och samordna arbetet i landstinget. Landsting och regioner ansvarar för gemensamma uppgifter inom regionen, med tyngdpunkt på hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik och har därmed exempelvis ett verksamhetsansvar för hälso- och sjukvård inom respektive landsting/region.[342]

Följande 13 landsting innehar status som region:[343]

- Region Gotland
- Region Gävleborg
- Region Halland
- Region Jämtland Härjedalen
- Region Jönköpings län
- Region Kronoberg
- Region Norrbotten
- Region Skåne
- Region Uppsala
- Region Västmanland
- Region Örebro län
- Region Östergötland
- Västra Götalandsregionen

Regioner skiljer sig från landsting i flera bemärkelser. Bland annat har de enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, rätt att beteckna landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen som regionfullmäktige respektive regionstyrelsen (vid val ska dock den ordinarie benämningen användas).[344] Regionerna ska, till skillnad mot ordinarie landsting, utarbeta och fastställa strategier för länens utveckling och samordna insatser för genomförandet av dessa. Detta innebär att de delvis övertar ansvar från länsstyrelserna. Dessutom har de undantag från 8 § i kommunallagen (2017:725) och får således besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete. Detta ska årligen uppföljas, utvärderas och rapporteras till regeringen. Regionerna ska också upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur och har möjlighet att utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram. Ordinarie landsting saknar detta ansvar. Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i regionens län måste beakta den strategi för länets utveckling som regionen fastställt. De ska även bistå regionerna i dessas regionala tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering, inom ramen för deras respektive verksamhetsområden och hålla regionerna underrättade om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.[345] Ytterligare detaljer kring regionerna återges i den tillhörande förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Landshövdingen är chef för länsstyrelsen och anställs efter beslut av regeringen.

341 Sveriges kommuner och landsting (2016); Regeringen (2014c)
342 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
343 Sveriges kommuner och Landsting (2017b)
344 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, 4 §
345 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, 5-7, 10 §§

Länsstyrelsernas chefstjänsteman tituleras länsöverdirektör (i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län) eller länsråd, och chefstjänstemannen är ställföreträdare för landshövdingen. Anställning av länsöverdirektör eller länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen.[346]

På lokal nivå är Sverige indelat i 290 kommuner, och i varje kommun finns ett folkvalt kommunfullmäktige. I kommunerna är det kommunfullmäktige som fattar alla viktigare principbeslut för kommunen samt utser kommunstyrelsen, som utgör det centrala förvaltningsorganet i kommunen och som leder kommunens verksamhet. Kommunfullmäktige tillsätter också de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter. Nämnderna ansvarar för förvaltning och verkställande av fullmäktiges beslut.[347]

346 Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 1, 11, 23-24 §§
347 Regeringen (2014d)

5. Svensk krisberedskap från lokal till nationell nivå

Här följer en ingående beskrivning av hur det svenska krisberedskapssystemet är uppbyggt idag. Svensk krisberedskap grundar sig på ordinarie förvaltningsstrukturer, på ansvarsprincipen och på ett geografiskt områdesansvar.

Med *ordinarie förvaltningsstrukturer* menas att inga särskilda lagar träder in vid en krissituation, de lagar som gäller vid normalt tillstånd gäller även vid en krissituation. Regeringen ska även i en krissituation fatta beslut kollektivt, och ministerstyre är lika förbjudet i en kris som under normala omständigheter.[348] Det finns inget undantagstillstånd i Sverige och heller ingen ”krislag” som reglerar ansvaret för beslutsfattandet i kriser på nationell nivå. Därmed bygger (den författningsmässiga) ansvarsfördelningen inom svensk krisberedskap främst på Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och på lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med anslutande förordningen Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Enligt Regeringens skrivelse (2009/10:124) innebär ansvarsprincipen att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Aktören ansvarar för att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra aktörer.

348 Lundgren (2010), s. 13

MSB har tagit fram gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, vilka riktar sig till alla aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar. De gemensamma grunderna ska ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Det ska bidra till att aktörerna agerar tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt stärks förmågan att hantera samhällsstörningar.[349]

5.1 Lokal nivå – kommunerna

Kommunerna ansvarar för en rad uppgifter inom området trygghet och säkerhet, exempelvis krisberedskap, skydd mot olyckor och säkerhetsskydd. Dessutom arbetar många kommuner med brottsförebyggande arbete, arbete mot våldsbejakande extremism, informationssäkerhet och internt skydd.[350]

När det gäller krishantering är det viktigt att skilja på kommunens verksamhetsansvar och på det geografiska områdesansvaret. Verksamhetsansvaret handlar dels om att vidta åtgärder för att minska sårbarheten i den egna verksamheten, dels om hur kommunens verksamhet ska ledas, samordnas och genomföras vid allvarliga kriser. Detta är en förutsättning för det geografiska områdesansvaret, men det ingår inte i det geografiska områdesansvaret.[351] Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunen, i en extraordinär händelse, ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsestadiet, se till att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas samt samordna informationen till allmänheten.[352]

Samtliga kommuner ska ha en krisledningsnämnd[353] som kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Ordföranden i nämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamheten från övriga nämnder i kommunen eller i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. Kommunstyrelsen eller fullmäktige får, när krisledningsnämndens verksamhet inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Kommuner får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Omfattningen av hjälpen beslutas av länsstyrelsen

349 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017c), s. 9
350 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges kommuner och landsting (2013a)
351 Krisberedskapsmyndigheten (2007), s. 10
352 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 7 §
353 Utses av kommunfullmäktige och utgörs ofta av kommunstyrelsemedlemmar.

i det län där den kommun som ska lämna hjälpen ligger.[354] Varje kommun ska vid en extraordinär händelse lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till länsstyrelsen.

Kommunerna är ansvariga för räddningstjänsten inom sin respektive kommun[355], och kommunens räddningschef ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenlig. Räddningschefen är också räddningsledare, om han eller hon inte utser någon annan att vara det. En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att kommunens räddningstjänst helt eller delvis skall utföras av den andra kommunen. Enligt kommunallagen kan kommuner också ha en gemensam organisation för räddningstjänst.[356] Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område, kan länsstyrelsen eller länsstyrelserna bestämma vem som ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.[357]

Vid början av 2016 fanns Frivilliga resursgrupper (FRG) i 162 av Sveriges 290 kommuner. 146 kommuner har FRG och ytterligare 16 kommuner har tecknat FRG-avtal och påbörjat rekrytering eller gett grönt ljust till att rekrytering till FRG påbörjas.[358] FRG är en frivillig resurs för kommunal krishantering. Syftet är att få ett strukturerat samarbete mellan kommun och frivilliga och på så sätt ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid kriser.[359] Det kan både handla om att utöka personalens antal och att tillföra nya kompetenser. Hur FRG används kan skilja sig mellan olika kommuner. Det är kommunen som beslutar om FRG ska sättas in. När FRG sätts in är medlemmarna försäkrade och får ersättning. En del kommuner har liknande avtal för FRG som för deltidsbrandmän. FRG-medlemmar bör i regel vara medlem i någon av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna som finns.

Många kommuner har funktioner för krisstöd. Dessa kallas ibland POSOM-grupper (psykiskt och socialt omhändertagande). POSOM-grupper som kan kallas in av ansvariga i kommunen. POSOM-grupperna fungerar olika beroende på hur respektive kommun har organiserat grupperna, men exempel på aktörer i de lokala POSOM-grupperna är socialtjänsten, skolan och trossamfund[360] och frivilligorganisationer.[361]

354 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 2-4, 6 §§, 4 kap. 1 §. Se även Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 18 kap. 3 §

355 Undantaget de fall då det rör sig om statlig räddningstjänst.

356 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 12 §; Kommunallag (2017:725), 3 kap. 9 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 20 §, 9 kap. 19-23 §§

357 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 16 §

358 Civilförsvarsförbundet (u.å.)

359 Krisberedskapsmyndigheten (2006)

360 Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har ett statligt uppdrag att verka för samordning av trossamfundens insatser i krisberedskapen. (Myndigheten för stöd till trossamfund (2017))

361 Krisinformation.se (2017)

5.2 Regional nivå

Regional nivå består av länsstyrelser, landsting och regioner. Här beskrivs deras roller och ansvar.

5.2.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå och sköter den statliga verksamheten i respektive län. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska vid en krissituation inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan olika aktörer, som exempelvis kommuner, landsting, näringsliv och den nationella nivån, samt ska ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Före, under och efter en kris ska länsstyrelsen verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas, och samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter, samordna informationen till allmänheten och företrädare för massmedia och efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelserna ansvarar också för att det sammanställs en samlad regional lägesbild i respektive län. Alla länsstyrelser ska ha också en tjänsteman i beredskap (TiB) som ska initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som rör länet.[362]

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelserna ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas. Om flera län berörs av räddningsinsatserna får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten.[363]

Länsstyrelserna ansvarar också för att, i samverkan med kommunerna, organisera en regional beredskap mot kärntekniska olyckor. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska alla länsstyrelser ha en plan för sitt räddningstjänstansvar vid kärnkraftsolyckor. Länsstyrelserna i de län som har kärnkraftverk (Hallands, Kalmar och Uppsala län), måste uppfylla särskilda krav och har därför en större räddningstjänstorganisation än övriga länsstyrelser. Kärnkraftverken är ansvariga för säkerheten inom respektive kärnkraftverks område. Vid en olycka larmar kärnkraftverket länsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och övriga berörda myndigheter och organisationer samt allmänheten i området. Berörda

362 Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 2, 7 §§; Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap, 2-4 §§

363 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 33 §

myndigheter kan vara Jordbruksverket, SMHI, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Kustbevakningen, sjukvården och kommunernas räddningstjänst.[364] Om radioaktiva utsläpp från en kärnteknisk anläggning sker i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten, eller då överhängande fara för ett sådant utsläpp föreligger, ska länsstyrelsen i det drabbade länet ansvara för räddningstjänst.[365]

5.2.2 Landsting och regioner

Landstingens främsta uppgifter rör sjukvård och kollektivtrafik. Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen.[366] I varje landsting ska det finnas en smittskyddsläkare, och det operativa arbetet inom smittskyddet utförs främst av landstingens regionala smittskyddsenheter.[367] Huvuddelen av landstingen ansvarar även för kollektivtrafik. Allt fler landsting blir regioner och övertar ansvar för regional utveckling från länsstyrelsen. I regionplanearbetet är krisberedskap en dimension.

Varje landsting är skyldiga att ha en katastrofmedicinsk beredskapsplan. Katastrof-medicinsk beredskap innebär att ha beredskap att bedriva hälso- och sjukvård för att minimera följderna vid en allvarlig händelse. Planen ska identifiera behov av samverkan med andra aktörer samt behov av personal, lokaler och utrustning. Den ska uppdateras kontinuerligt och vara väl känd bland personal som ingår i den katastrofmedicinska beredskapen. Vid en allvarlig händelse ska landstingen ha förmåga att larma och aktivera nödvändiga funktioner, leda och samordna berörda hälso- och sjukvårdsverksamheter, samverka med berörda aktörer samt kunna genomföra insatser i ett skadeområde, utföra sjuktransporter och omhänderta drabbade.[368]

Vid extraordinära händelser ska landstingen lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.[369] Alla landsting ska ha en krisledningsnämnd[370] som kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Ordföranden i nämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhet från övriga nämnder

364 Krisinformation.se (2016b)
365 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 4 kap. 6 §; Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 15 §
366 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 8 kap. 1 §
367 Smittskyddslag (2004:168), 1 kap. 8-9 §§
368 Socialstyrelsen (2013), s. 3-7
369 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 9 §
370 Utses av landstingsfullmäktige och utgörs ofta av landstingsstyrelsemedlemmar; se Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 2-6 §§.

i landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållanden medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. Landstingsstyrelsen eller fullmäktige får, när krisledningsnämndens verksamhet inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Landsting får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Omfattningen av hjälpen beslutas av länsstyrelsen i det län där det landsting som ska lämna hjälpen ligger.[371]

Vid insatser till stöd för utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, får ett landsting bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera de fysiska och psykiska följdverkningarna av olyckan eller katastrofen (katastrofmedicinska insatser). Beredskap för katastrofmedicinska insatser *ska* enligt lag upprätthållas av landstingen i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, Uppsala och Västerbottens län. Övriga landsting får, men är inte ålagda att, upprätthålla sådan beredskap. Ett landsting har rätt till ersättning av staten för kostnader som är direkt hänförliga till katastrofmedicinska insatser som landstinget har utfört.[372]

5.3 Nationell nivå

5.3.1 Riksdagen och regeringen

Sverige har valt att inte införa några särskilda procedurer för att i händelse av en kris snabbt kunna öka mandat- och beslutsförhållanden för regeringen (exempelvis undantagstillstånd).[373] För fredstida krishantering ska det heller inte vara nödvändigt att förlita sig på s.k. konstitutionell nödrätt – dvs. att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlagen och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt.[374] För civila kriser finns det således ingen särskild reglering som ökar handlingsutrymmet för statsorganen, utan dessa kriser får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i Regeringsformen (RF).[375] Regeringsformen innehåller dock regler som gör det möjligt för statsmakterna att i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i civila krislägen (1-12 kap. RF). Det finns exempelvis alltid en riksdag eftersom varje val gäller från det att den nyvalda riksdagen har samlats tills den därefter

371 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 2-4 och 6 §, 4 kap. 1 §. Se även Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 18 kap. 3 §

372 Lag (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, 1, 6-7 §§

373 Se bl.a. Prop. (2009/10:80), s. 47-49

374 Holmberg et al (2012), s. 621

375 SOU (2008:61), s. 61

valda riksdagen samlas. Riksdagen kan sammanträda med kort varsel, även vid uppehåll i kammarens arbete. Sammanträde kan vid behov hållas på annan ort än Stockholm.[376] Det finns också i Riksdagsordningen[377] möjligheter att i riksdagen snabbehandla ett av regeringen väckt ärende som är brådskande genom förkortad motionstid (minimum en dags motionstid).[378]

Regeringen är geografiskt områdesansvarig på nationell nivå, vilket innebär att det vid allvarliga händelser och kriser med nationella konsekvenser är regeringens uppgift att främst hantera övergripande normativa och strategiska frågor samt att på en övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering. Regeringens uppgifter vid krishantering innefattar även kommunikation med allmänhet och media. Regeringen ansvarar också för kontakter med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.[379] Det finns rutiner som ska säkerställa att minst fem statsråd ska kunna inställa sig till regeringssammanträde inom några timmar.[380] Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar.[381]

Regeringen kan (efter bemyndigande i lag) genom förordning meddela föreskrifter som avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, utlännings vistelse i riket, in- eller utförsel av tillgångar, kommunikationer och ransonering. Med stöd av denna bestämmelse har ett antal fullmaktslagar för fredstida kriser beslutats. Ett exempel är Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser.[382]

Under allvarliga händelser och kriser finns ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter, krishanteringsrådet. Krishanteringsrådet aviserades i prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* och inrättades genom regeringsbeslut (SB2008/9096/KH) den

376 Regeringsformen (1974:152), 4 kap. 1 §
377 Riksdagsordningen (RO) är riksdagens egen speciella lag, vilken detaljreglerar arbetet i riksdagen, dess utskott och särskilda organ. RO var tidigare en grundlag men är numera på en normhierarkisk nivå mellan grundlag och vanlig lag. (Warnling-Nerep et al (2007), s. 58)
378 SOU (2008:61), s. 65
379 Prop. (2011/12:1), s. 75; Prop. (2007/08:92), s. 13-14
380 SOU (2008:61), s. 68
381 Prop. (2007/08:92), s. 14
382 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 6 kap. 1-2 §§

18 december 2008[383] och sammankallas och leds idag av justitie- och inrikesministerns statssekreterare[384]. I rådet ingår följande myndighetschefer: rikspolischefen (Polismyndigheten), Överbefälhavaren (Försvarsmakten), säkerhetspolischefen (Säkerhetspolisen), generaldirektören för Strålsäkerhetsmyndigheten, generaldirektören för Socialstyrelsen, generaldirektören för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, generaldirektören för Affärsverket Svenska kraftnät och generaldirektören för Post- och telestyrelsen[385]. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna.[386] Det ingår också företrädare för de berörda myndighetsansvariga departementen d.v.s. Finansdepartementet , Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet. Justitie- och inrikesministerns statssekreterare kan adjungera ytterligare ledamöter.[387] Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet[388]. Hittills har krishanteringsrådet sammanträtt i extrainkallade möten vid fyra tillfällen. Det har skett år 2010 (askmolnet från vulkanen Eyjafjallajökull på Island[389]), 2011 (kärnkraftsolyckan i Fukushima, Japan[390]), 2015 (flyktingsituationen i Sverige och EU) och senaste tillfället var i mars 2016 (överbelastningsattacker som drabbade flera stora svenska mediehus[391]).

Statsministern är, vid sidan av att vara regeringschef, också chef för Statsrådsberedningen och för hela myndigheten Regeringskansliet.[392] Därmed ansvarar statsministern ytterst för Regeringskansliets organisation för krishantering, vilket innefattar både förberedelser för och arbetet under kriser.[393] Det är Statsrådsberedningens uppgift att i en kris hålla statsministern informerad om händelseutvecklingen och dess konsekvenser, både vad avser utvecklingen i samhället och läget internt i Regeringskansliet. Statsrådsberedningen ska hålla statschefen och riksdagen informerade och, om händelsen så kräver, kan partiledarna genom Statsrådsberedningen kallas till överläggningar.

För krishantering finns det i Regeringskansliet också en grupp för strategisk samordning (GSS). Gruppen består av statssekreterare i de departement vars

383 Prop. (2007/08:92), s. 14; Regeringen (2008)
384 Regeringen (2014e)
385 Affärsverk är en organisationsform som juridiskt är en del av staten. Regeringen har direktivrätt gentemot affärsverken och verken har lydnadsplikt i förhållande till regeringen på samma sätt som en myndighet. Ett affärsverk finansierar sin verksamhet med intäkter från de tjänster och produkter det tillhandahåller.
386 Björklund (2017)
387 Regeringen (2014e); Regeringen (2014f); Regeringen (2015f); Regeringen (2015g)
388 Regeringen (2008); Björklund (2017)
389 Vid detta tillfälle adjungerades generaldirektörerna för Luftfartsverket, Transportstyrelsen och Trafikverket. (Tidningarnas Telegrambyrå (2010); Regeringen (2014f))
390 Vid detta tillfälle adjungerades företrädare för Livsmedelsverket, Tullverket, Transportstyrelsen, Energimyndigheten samt Sveriges kommuner och landsting.
391 Björklund (2017)
392 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 7 §; Regeringen (2014g)
393 SOU (2005:104), s. 18

verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Gruppen leds av en statssekreterare i Justitiedepartementet, som vid förhinder får utse en annan statssekreterare (avser även kabinettssekreteraren) att leda gruppen. Chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.[394] I varje departement finns en tjänsteman i beredskap (TiB) samt en utsedd krisledningsgrupp som har övat. Vid en kris kan departementen ta emot och vidarebefordra larm, larma berörda inom den egna organisationen, kalla in personal för tjänstgöring samt kontakta och samverka med myndigheter inom departementets ansvarsområde.[395]

Justitiedepartementet ansvarar bland annat för området samhällets krisberedskap. Målet för Samhällets krisberedskap är att:

> minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och lindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar. Arbetet med krisberedskapen bör även bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Krisberedskapsarbetet utgör också en utgångspunkt för arbete med det civila försvaret.[396]

På Justitiedepartementet (tidigare på Försvarsdepartementet) finns enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK), som ansvarar för samordnings- och utvecklingsfrågor för att förstärka och följa upp samhällets krisberedskap och det civila försvaret samt förvaltnings- och utvecklingsfrågor som gäller skydd mot olyckor, alarmering och farliga ämnen (CBRNE).[397]

På Justitiedepartementet finns en särskild chefstjänsteman för krishantering och under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat materiel.[398]

394 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 11a,d §
395 Regeringen (2014f)
396 Prop. (2017/18:1), Utgiftsområde 6 s. 12
397 Regeringen (2014h)
398 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 11b-c §

Kansliet följer hot- och riskutvecklingen både inom landet och internationellt genom omvärldsbevakning. Kansliet ska kunna larma, ta fram samlad lägesinformation och en bild av hur enskilda händelser tillsammans påverkar samhället. Efter en kris ska kansliet kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet. Kansliet stödjer den politiska ledningen och departementen genom bland annat övningar och utbildningar.[399] Kansliet för krishantering arbetar således enbart med utveckling, samordning och uppföljning av krishantering *för regeringen och inom myndigheten Regeringskansliet,* och arbetar med händelser och situationer som kan föranleda krishantering av regeringen.[400]

I en situation där många svenskar drabbas utomlands finns det på Utrikesdepartementet (UD) förberedda rutiner för vilka som ska informeras och hur UD och utlandsmyndigheterna ska arbeta i en kris. Det finns en konsulär jour som alltid är nåbar även utanför kontorstid. UD-jouren är första ledet i en larmkedja av tjänstemän och chefer som har beredskap och som i sin tur kan göra bedömningar, fatta beslut och vid behov leda och starta igång en krisorganisation inom UD och berörda ambassader. Alla ambassader har krisberedskapsplaner som beskriver de viktigaste åtgärderna och hur ambassaden ska arbeta i en kris. Beredskapsplanerna testas genom övningar och uppdateras regelbundet. Utrikesdepartementet har också en egen snabbinsatsstyrka (SNITS), som består av UD-tjänstemän som kan skickas ut för att förstärka en utlandsmyndighet. De kan också representera Sverige på en plats där svensk ambassad saknas. Det finns också en stödstyrka bestående av cirka 250 personer med olika kompetenser som kan åka till ett krisområde för att bistå svenskar på plats under ambassadens ledning. MSB är samordnande myndighet för styrkan och sätter ihop en grupp utifrån de behov som finns på plats. I stödstyrkan ingår MSB, Polisen, Socialstyrelsen, Rädda barnen, Röda korset och Svenska kyrkan.[401]

Förvaltningsavdelningen utgör en gemensam resurs för Regeringskansliet och ansvarar för departementsövergripande förvaltningsfrågor samt ska ge stöd och service åt departementen, utrikesrepresentationen och kommittéerna i administrativa frågor. Förvaltningschefen i Statsrådsberedningen är chef för Förvaltningsavdelningen. Förvaltningschefen ansvarar också för de förberedelser som behövs i Regeringskansliet för att riksdagen, statschefen och regeringen ska kunna fullgöra sina uppgifter även i en situation då det är omöjligt eller olämpligt att använda ordinarie verksamhetsformer.[402]

399 Regeringen (2014f); Regeringen (2014h)
400 Jakobsson (2014)
401 Regeringen (2016b)
402 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 8, 11 e-f, 46 §§

5.3.2 Myndigheterna – ett särskilt ansvar för krisberedskap

De centrala myndigheternas ansvar och uppgifter inom krisberedskap och höjd beredskap regleras genom förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Förordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. I 4 § förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap regleras myndigheters ansvar att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Av bilagan till denna förordning framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter).

Myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskap är:

- Affärsverket Svenska kraftnät
- Elsäkerhetsverket
- Finansinspektionen
- Folkhälsomyndigheten
- Försäkringskassan
- Kustbevakningen
- Livsmedelsverket
- Luftfartsverket
- Länsstyrelserna
- Migrationsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Pensionsmyndigheten
- Polismyndigheten
- Post- och telestyrelsen
- Riksgäldskontoret
- Sjöfartsverket
- Skatteverket
- Socialstyrelsen
- Statens energimyndighet
- Statens jordbruksverk
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Säkerhetspolisen
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Tullverket

Myndigheterna ska särskilt samverka med länsstyrelserna och med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare. Myndigheterna ska också i en krissituation hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.[403]

403 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 1, 5, 10, 13 §§

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen i Sverige är indelade i sex så kallade samverkansområden (SO): Teknisk infrastruktur (SOTI), Transporter (SOTP), Farliga ämnen (SOFÄ), Ekonomisk säkerhet (SOES), Geografiskt områdesansvar (SOGO) och Skydd, undsättning och vård (SOSUV). Ingen myndighet pekas ut som ansvarig för den övergripande planeringen inom ett samverkansområde, utan myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom respektive samverkansområde.[404] Från och med 1 januari 2017 är MSB ordförande i samtliga samverkansområden[405].

Myndigheterna som ingår i de olika samverkansområdena ansvarar för samhällsviktiga verksamheter, alternativt ansvarar för sektorer eller områden som är av stor betydelse för samhällets krisberedskap. Myndigheterna ansvarar för att, genom samverkan och samarbete, förbereda sig för att deras respektive verksamheter ska kunna fungera vid en samhällsstörning[406]. Verksamheterna ska uppnå tillräcklig robusthet för att tillgodose samhällets behov av samhällsviktig verksamhet vid en kris.[407] Myndigheterna kan adjungera andra myndigheter som kan delta regelbundet eller vid behov i samverkansområdet. Försvarsmakten är adjungerad i alla samverkansområden och det finns även representanter för kommuner och landsting.[408]

För att kunna upptäcka, verifiera, larma och informera dygnet runt har vissa myndigheter en TiB. Regeringen utser de myndigheter som på nationell nivå ska ha funktionen TiB och även en förmåga till ledningsfunktion.[409]

5.3.3 Statlig räddningstjänst

Staten ansvarar för tillsyn och för åtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt kunnande som kommunerna har svårt att upprätthålla, samt för åtgärder som inte bestäms av geografiskt område. De statliga insatserna fördelas i sin tur på ett antal olika myndigheter, som har till uppgift att vidta åtgärder mot samhällsrisker som fordrar särskilda resurser.[410] Statlig räddningstjänst utgörs av fjällräddningstjänst (Polismyndigheten), efterforskning av personer (Polismyndigheten), sjö- och flygräddningstjänst (Sjöfartsverket), miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen) samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelserna). I alla andra fall är det kommunernas ansvar

404 Prop. (2001/02:158), s. 38
405 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016c), s. 17
406 Termen samhällsstörning används för ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. Termen samhällsstörning är tänkt att användas samtidigt och överlappande med lagens benämningar och inte ersätta uttryck som olycka, kris, kris, krigsfara och extraordinära händelser. För mer se: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017c), s. 21
407 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), s. 17
408 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a), s. 9
409 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014a)
410 SOU (2007:31), s. 59

att genomföra räddningstjänst.[411] Vidare kan regeringen i fråga om omfattande räddningsinsatser föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet. I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse ska ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret inom ett eller flera län.[412]

Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC – Joint Rescue Coordination Centre) för hela Sverige ligger i Göteborg. Centralen är bemannad dygnet runt och ansvarar för att ta emot larm och leda insatser vid sjö- och flygräddning. Vid större händelser eller då många insatser genomförs samtidigt, kallas ytterligare personal in och det sätts samman en stab där medlemmarna tilldelas olika roller.[413] Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för sjö- och flygräddning och funktionen innebär både operativt arbete under pågående räddningsinsatser och omfattande administration för att följa upp och utveckla verksamheten.[414]

411 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 1-15 §§
412 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 10 §
413 Sjöfartsverket (2017a)
414 Sjöfartsverket (2017b)

6. Totalförsvaret här och nu

I propositionen (2014/15:109) *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* från 2015 redogjorde regeringen för det försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa med fokus på konfrontationer mellan Ryssland, EU och Nato och förstärkningen av den ryska militära förmågan. Regeringen lade därför fram en försvarspolitisk inriktning där planeringen för totalförsvaret skulle återupptas. Totalförsvaret är, vilket har nämnts tidigare, den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Återgången till en totalförsvarsplanering har krävt stora omställningar för både det civila och militära försvaret. Försvarsmaktens verksamhet, som länge har fokuserat på internationella insatser, ska återigen bygga ett nationellt försvar för att kunna svara upp mot ett väpnat angrepp. Utmaningen för det civila försvaret är att återuppta ett arbete som i stort sett har legat vilande vid sidan av krisberedskapen.[415]

6.1 Planeringsförutsättningar för totalförsvaret

6.1.1 Grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret

Under 2015 fick Försvarsmakten och MSB i uppdrag av regeringen att ta fram en gemensam grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Uppdraget redovisades i juni 2016 och riktar sig till en bred grupp av statliga myndigheter, länsstyrelser, landsting, kommuner och företag. I grundsynen förklaras det att både privata och offentliga aktörer behöver bygga upp en förmåga

415 Prop. (2014/15:109), s. 20, 59

att framför allt kunna möta olika former av öppna och dolda påtryckningar. Det kan handla om att kunna möta underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationspåverkan samt att motstå ett väpnat angrepp mot Sverige.[416]

Försvarsmakten och MSB har kommit överens om vilka förmågor som bör finnas inom totalförsvaret och målet är att det ska vara på plats år 2020. Det ska bygga på att Sverige har ett militärt försvar och att det civila försvaret kan stödja försvaret samt bidra till den militära operativa förmågan.[417] I grundsynen sätts krav på att kommuner, landsting och myndigheter inom totalförsvaret ska kunna kommunicera på ett säkert sätt och hantera känslig information. Bevakningsansvariga myndigheter, Försvarsmakten, Försvarets materielverk och prioriterade landsting är utpekade att kunna samverka och leda under svåra omständigheter. Det måste kunna ske under säkra förhållanden, vilket ställer krav på utrustning, säkra lokaler och att samverkan övas mellan parterna. Försvarsmakten och MSB vill se att majoriteten av de bevakningsansvariga myndigheterna kan leda från en skyddad ledningsplats. Samma krav kan inte ställas på kommuner, landsting och övriga myndigheter. Men de bör ha utvecklat förmågan att kunna hantera verksamhetskritisk information på ett säkert sätt till utgången av år 2020.[418]

Målbilden är att sedan kunna öva majoriteten av aktörerna på central och regional nivå i en totalförsvarsövning som ska genomföras senast 2020. Även relevanta privata aktörer kommer delta och en del övningsmoment ska ske på lokal nivå. Två stora övningar innan dess redan har ägt rum, försvarsmaktsövningen (FMÖ) Aurora 17 och samverkansövningen (SAMÖ) F 2018, där den militära respektive civila verksamheten i första hand övade var och en för sig.[419]

I juni 2017 lämnade bevakningsansvariga myndigheter in sina redovisningar av i vilken utsträckning de kan tillgodose Försvarsmaktens behov av stöd inför och vid höjd beredskap. Försvarsmakten och MSB genomförde en analys av redovisningarna och sammanställde svaren i sju områden: sjukvård och läkemedelsförsörjning, data- och telekommunikation, informationsdelning och lägesbild, livsmedelsförsörjning, transporttjänster, drivmedel och infrastruktur. Flera bevakningsansvariga myndigheter efterfrågade tydligare styrning och stöd i tolkning av såväl Försvarsmaktens behov som lagar och förordningar kopplat till planeringen för totalförsvaret.[420]

Försvarsmakten och MSB har i uppdrag från regeringen att fortsätta utveckla totalförsvarsplaneringen under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med 2020. Regeringsbeslutet utgår från den gemensamma grundsynen från 2016 och tydliggör att planeringen angår alla samhällsaktörer. En prioriterad

416 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 3-5
417 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 6
418 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), bilaga 1, s. 13
419 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017d)
420 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017e), Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 15

fråga i uppdraget är att verka för att samtliga berörda aktörer krigsplacerar[421] den personal som krävs vid höjd beredskap inom totalförsvaret. Genom bland annat utbildningar och övningar ska bevakningsansvariga myndigheter, prioriterade landsting och kommuner få stöd för att senast 31 december 2018 ha en stärkt förmåga att bistå Försvarsmakten vid höjd beredskap. Försvarsmakten och MSB ska redovisa uppdraget den 22 februari 2019.[422]

6.1.2 Militärstrategiska doktrinen

Under våren 2016 fastställde ÖB den nya militärstrategiska doktrinen[423] som är en inriktning för Försvarsmaktens verksamhet och för de försvarsanställda. Doktrinen tar sin utgångspunkt i den nya försvarspolitiska inriktningen och sätter ramarna för den omställning som Försvarsmakten behöver göra för att utveckla ett nationellt försvar idag. Det finns nya faktorer som påverkar karaktären på de konflikter som kan uppstå. Samhället i sig har till exempel blivit mer globaliserat med gränsöverskridande flöden av tjänster och infrastruktur. Det har skapat en sårbarhet för störningar eller stopp i leveranser då lager snabbt kan stå tomma om varor inte kommer fram i tid. Sårbarheten kan i sin tur utnyttjas som ett strategiskt medel för att utöva påtryckningar på Sverige eller skapa oro i samhället. Internet har utvecklats till en spelplan där individer och aktörer kan orsaka stora störningar i det fördolda genom cyberattacker mot samhällsviktiga funktioner och även påverka flera länder samtidigt på detta sätt. Utöver det finns det en hotbild genom ickestatliga aktörer som har fått en större betydelse över tid. De kan både agera utifrån en egen agenda eller på uppdrag av en statlig aktör.[424]

Försvarsmakten identifierar även andra faktorer som riskerar att leda till konflikter och påverka Sverige. Exempel på sådana faktorer är att Sverige, på grund av det geografiska läget, utgör en del av gränslandet mellan Ryssland och Nato och det finns därför en risk att konflikter kan uppstå på svensk mark eller i närområdet. Både Östersjön och Arktis kan där vara tänkbara intresseområden som kan bidra till en upptrappad situation.[425] Kärnvapen är även återigen ett närvarande hot och det är ett av få områden där Ryssland och USA är resursmässigt likvärdiga. [426]

Med hänsyn till dessa faktorer behöver Försvarsmakten andra tillvägagångssätt för att kunna försvara Sverige. Det strategiska och operativa konceptet går ut

421 Varje myndighet ska under höjd beredskap fortsätta att bedriva sin verksamhet så lång som möjligt. Detta kräver att det finns personal till hands. Enligt 6 § i Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap kan därför personal som är anställd hos en myndighet krigsplaceras vid myndigheten.

422 Regeringen (2017k)

423 Den ersätter 2012 års utgåva.

424 Försvarsmakten (2016b), s. 29-30

425 Försvarsmakten (2016b), s. 32

426 Försvarsmakten (2016b), s. 33

på att skapa en tröskeleffekt som ska signalera till eventuella angripare att ett angrepp mot Sverige kommer att kosta mycket i resurser och tid. Tröskeln ska bestå av en trovärdig krigföringsförmåga, tillgängliga och kompetenta krigsförband som kan hantera allt från IT-attacker till väpnade angrepp samt att det finns en uthållighet genom stöd från övriga totalförsvaret. Om Sverige ändå utsätts för ett väpnat angrepp ska det mötas snabbt för att vinna tid och genom det skapa en viss handlingsfrihet. Det finns en förväntning här att Sverige får stöd av andra länder vid ett angrepp, likasom att Sverige bör bistå om EU-länder eller ett nordiskt land dras in i en konflikt. Om Sverige ensamt ska hantera ett angrepp är Försvarsmaktens strategi att mobilisera ett uthålligt motstånd för att undvika förlust.[427]

6.2 En komplex hotbild – gråzonsproblematik

Gråzonsbegreppet används i den allmänna debatten för att beskriva säkerhetspolitiska hot som uppstår när stater försöker betvinga andra stater med åtgärder som inte är krig, men som skiljer sig från mer normala diplomatiska förbindelser genom våld och påverkan på statens funktioner. Då Sveriges säkerhet definieras som att skydda statens oberoende och bestånd, blir även händelser i gråzonen en fråga om statens säkerhet eftersom de direkt hotar statens funktionalitet och indirekt dess autonomi och handlingsfrihet.

Det saknas emellertid en allmän definition och begreppet anknyter till det lika svårdefinierade ”hybridkrig”. Hybridkrig har utvecklats från ett relativt specifikt militärstrategiskt begrepp för kombinationer av militära och icke-militära medel, men har i allmän debatt vidgats. I vissa sammanhang har det kommit att användas för att beskriva rysk utrikespolitik i allmänhet.[428] Det finns en liknande utvidgning av begreppet gråzon. Risken med en så omfattande definition är att det dels blir svårt att dra gränsen för när mellanstatliga relationer passerar från det acceptabla till det oacceptabla, dels att analysen av ett förlopp hämmas av felaktiga förväntningar och förförståelse.[429] Det är viktigt att notera hur gråzonen och hybridkriget ofta definieras utifrån en förståelse av Rysslands agerande i Ukraina från 2014, utan att ta hänsyn till att förutsättningarna för Ryssland att agera i Ukraina på många sätt var unika.[430]

En mer precis definition av gråzonsbegreppet omfattar statliga aktörers antagonistiska åtgärder som har allvarlig påverkan på statens funktionalitet, men som inte involverar sammandrabbningar mellan reguljära militära förband. Gråzonen skiljer således från krig för att det rör situationer som *inte* omfattas

427 Försvarsmakten (2016b), s. 54
428 Renz & Smith (2016), s. 11-13
429 Renz & Smith(2016), s. 11-14
430 Rácz (2015); Granholm, Malminen & Persson red. (2014).

av Natos försvarsgaranti (artikel 5) och *inte* innebär tillräckligt omfattande våld för att föranleda en FN-resolution som stipulerar väpnat angrepp och väpnad konflikt.[431] Det skiljer från mer normal diplomati, som också innebär att försöka få andra stater att agera på sätt de inte annars hade gjort, med å ena sidan påverkan på statens funktionalitet och å andra sidan viss våldsanvändning. Enbart mjuk makt[432] eller informationspåverkan är därför inte att betrakta som gråzonsproblematik eller hybridkrigföring.[433] Gråzonsproblematiken uppstår alltså i de konstitutionella och politisk-administrativa gränssnitt som följer av händelser och situationer som inte med lätthet låter sig inordnas i binära kategorier som krig/fred, inre/yttre, militärt/civilt, väpnat angrepp/påtryckningar, och som har konsekvens för statens funktionalitet.[434]

I vissa sammanhang beskrivs gråzonen som ett förstadium till krig, ett skymningsläge där en aggressor genom förnekbara åtgärder och vilseledning förbereder för ett mer omfattande angrepp. Begreppet har således samma brist som hybridkrigsbegreppet som både kan omfatta försök att förlänga och förkorta en konflikt.[435] Det gör det svårt att använda begreppet för planering. Även om det är möjligt att en gråzonssituation eskalerar till krig och även om ett hot om en sådan eskalation också kan vara en del av en gråzonsproblematik, minskar möjligheten till strategisk överraskning. Ett agerande i gråzonen kan övergå i krig, men det är inte en nödvändig utveckling. Samtida exempel på ockupation och annektering med relevans för organiserade stater (såsom Krim, Georgien, Irak m.fl.) tyder snarare på just önskemål om strategisk överraskning. Det är förvisso en utmaning för underrättelsetjänsterna att förstå vad som pågår i ett gråzonsläge, men att utgå från att gråzonen kommer att leda till krig eller, för den delen, att den kommer att bli utdragen är att på förhand bestämma vad som måste utredas.

Gråzonsproblematik är inget nytt. Konflikter har alltid handlat om kombinationer av olika typer av maktmedel och om att hantera en eskaleringsproblematik för att nå målen till så låg kostnad som möjligt. Stater har i olika perioder agerat på olika sätt i den internationella politiken med mer eller mindre hårda maktmedel mot varandra utan att relationerna kunnat karaktäriseras som krig.[436] Det som förändras över tid är vilka medel som står till buds. Under senare år har den militärteknologiska utvecklingen, digitalisering, informationsteknologi, förändringar i medielandskap och mediekonsumtion, privatisering, internationalisering samt transnationella flöden och beroenden inneburit att förutsättningarna för att agera i gråzonen har förändrats. Statliga antagonister kan agera på sätt som i det utsatta landet påminner om brottslighet, terrorism

431 Echevarria II (2016); Sari (2018)
432 I Joseph Nye's (2004) definition beskrivs mjuk makt som kulturellt och politiskt inflytande som grundas i dragningskraft.
433 Renz & Smith (2016)
434 Sari (2018)
435 Scheipers (2016), s. 50-51
436 Scheipers (2016)

eller samhällsstörningar. Målet, att betvinga en stat utan storskaliga militära sammandrabbningar, är emellertid oförändrat.

Situationen i östra Ukraina är möjligen ett exempel på gråzonsproblematik, även om den kanske främst illustrerar hur båda parter i en konflikt kan försöka undvika eskalation genom att varken benämna konflikten som krig eller agera som att det är krig. Även omfattande förstörande cyberangrepp skulle kunna omfattas liksom enstaka riktade angrepp med långdistansbekämpning eller specialförband samt vissa former av statligt stöd till våld genom terrororganisationer eller revolutionära rörelser som innefattar våld och angrepp på statens funktionalitet.[437] Det kan handla om korta och långa förlopp, med eller utan eskalering samt antingen dolt eller öppet beroende på vad den antagonistiska staten vill uppnå, hur den bedömer möjligheterna att göra det, vilka sårbarheter som finns och vilken förmåga antagonisten har.

Gråzonsproblematiken innebär, liksom hybridkrigföring, en ökad komplexitet för försvarsplaneringen, med andra lager av hot.[438] Konsekvenserna av dessa hot påminner om icke-antagonistiska hot och strukturella risker. En central utmaning blir därmed att upprätthålla statens och samhällets centrala funktioner oavsett hot och att täppa till de mellanrum som uppstår i lagstiftning och organisatorisk uppdelning. Det ställer också krav på omedelbart tillgängliga resurser.[439] På det viset ställs andra krav på militär förmåga än vid invasionskrig samtidigt som andra myndigheters, och särskilt polismyndigheternas, ansvar aktualiseras. Lägesuppfattning och analys blir viktigt och i synnerhet att kunna samla underrättelser inhämtade av olika organisationer i en bedömning. Uppgiften för systemet blir att göra staten och samhället motståndskraftigt inte bara mot krig i den traditionella bemärkelsen utan mot andra typer av påtryckningar som inte innebär ett förstadium till invasion eller mer omfattande väpnade angrepp och som för den angripande staten är förknippat med väsentligt lägre risk och kostnad än krigshandlingar.

6.2.1 Påverkansoperationer och psykologiskt försvar

Under de senaste åren har ökad uppmärksamhet riktats mot hur statliga och icke-statliga aktörer använder information för att försöka påverka opinion, valprocesser och politiskt beslutsfattande.[440] I en militär kontext uppmärksammas detta ofta i termer av informationsoperationer som kan utgöra delar av en mer

437 I den terminologi som används i FOI:s typfallsanalys för planeringen av det civila försvaret kan gråzonen anses omfatta typfall två (angrepp på civila mål), möjligen i kombination med en mindre omfattande variant av typfall 3 (angrepp med fjärrbekämpning av militära mål) eller det tillkomna typfall 5 (utdragen och eskalerande gråzonsproblematik). Lindgren (2014); Jonsson (2018).

438 Rácz (2015), s. 32

439 Salonius-Pasternak (2017)

440 DNI (2017); Gustafsson (2015)

övergripande informations-kampanj. I Medieutredningen från 2016används istället begreppet informationspåverkan för att fånga medvetna försök att påverka genom information.[441] I förlängningen har detta setts som ett hot mot demokratin och statens autonomi, även om internationella konventioner främst rör det som ovan beskrivits som gråzonsproblematik. Propaganda och ”public diplomacy” riktat mot en befolkning är inte något nytt.[442] Däremot har sociala medier, alternativa nyhetsmedia samt fragmentiseringen och internationaliseringen av nyhetsproduktion och nyhetsförmedling förändrat förutsättningarna för sådan påverkan.[443]

Påverkanskampanjer kan definieras som centralt styrda aktiviteter som med öppna eller dolda kanaler förmedlar bilder av verkligheten i syfte att påverka en statsledning, befolkning eller särskilt utvalda målgrupper i en viss riktning. Påverkanskampanjer är ett övergripande begrepp och består av en samling enskilda påverkansoperationer. Underrättelseinhämtning, både personbaserad och teknisk, kan koordineras med och användas för påverkansoperationer.[444] Ett aktuellt exempel är hur ryska statsaktörer inhämtade information genom elektroniska angrepp mot det demokratiska partiet i USA som sedermera släpptes på Wikileaks i oktober 2016 som en del i en påverkanskampanj riktad mot det amerikanska presidentvalet.[445] Påverkansoperationer kan samtidigt inbegripa desinformation; det vill säga avsiktligt producerad ”falsk, inkomplett eller vilseledande information” riktad mot en specifik aktör eller målgrupp.[446] Desinformation syftar ofta till att inge tvivel och underminera förtroendet för olika institutioner, snarare än att försöka övertyga meningsmotståndare med tydliga budskap.[447] På detta sätt kan exempelvis vinklad, vilseledande eller falsk information förmedlas i syfte att påverka mottagaren. Det kan också bidra till osäkerhet hos andra aktörer avseende det egna strategiska målet, styrkor och svagheter.[448] Information och informationspåverkan är, och har alltid varit, centrala inslag i konflikt och krig och är ett sätt att påverka hur andra maktmedel – diplomatiska, ekonomiska och militära – uppfattas för att öka effekten.

I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 betonar regeringen att det högteknologiska samhället medfört en allt större utsatthet för cyberhot och ökade möjligheter att sprida desinformation. Strategin konstaterar bland annat att ryska påverkansoperationer i fredstid riktas mot västliga länder, inklusive Sverige, i syfte att så split, skapa osäkerhet och påverka politiska beslutsprocesser och vägval.[449] Det finns exempel på vad som framstår som avsiktliga försök att påverka

441 SOU (2016:80)
442 Kunig (2008)
443 SOU (2016:80), kap. 3
444 Prop 2014/15: 109, s. 42, Must 2018, s. 18, Säkerhetspolisen 2018 s. 24ff
445 DNI (2017)
446 Shultz & Godson (1984), s. 41
447 Olsson, Wagnsson & Blomstrand (2016), s. 9, 19
448 Prop. (2014/15:109). s. 40
449 Regeringen (2017a), s. 8, 12

enskilda journalisters och makthavares trovärdighet och på försök att påverka den svenska politiska debatten. Det är emellertid inte klarlagt av vem och i vilket syfte.[450] Ett exempel på en möjlig påverkansoperation riktad mot Sverige är ett förfalskat brev som innehöll uppgifter om påstådd svensk export av artilleripjäser till Ukraina, vars avsändare påstods vara försvarsminister Peter Hultqvist. Brevet spreds snabbt i sociala medier under februari 2015 och uppmärksammades även av journalister. Försvarsministerns pressekreterare fick dock tidigt kännedom om brevet och kunde bekräfta att det rörde sig om en förfalskning.[451] Det är ofta svårt att i dessa sammanhang finna tydliga belägg för att en aktivitet skulle vara statligt styrd och, åtminstone i vissa av fallen, om den avser att påverka Sveriges hållning i olika frågor eller om målet är andra stater och andra staters medborgares inställning till Sverige. De fall som beskrivs i medieutredningen har också relativt snabbt kunnat dementeras gentemot en svensk målgrupp. I vissa fall har emellertid budskap som producerats av Ryssland påverkat den svenska nyhetsjournalistiken.[452] I många fall handlar det om att journalister eftersträvar en balanserad rapportering genom att redovisa båda sidors synpunkter, vilket kan bli missriktat när den ena sidan medvetet far med osanning.[453]

Vid Folk och försvars konferens i Sälen i januari 2018 aviserade regeringen att en myndighet ska inrättas för psykologiskt försvar.[454] Psykologiskt försvar är den verksamhet som syftar till att öka Sveriges motståndskraft mot påverkansoperationer och att under störda förhållanden bevara ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Syftet är att, såväl i fred som vid höjd beredskap, bidra till värnandet av dessa grundläggande värden för att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndsanda och försvarsvilja. I och med det försämrade omvärldsläget har regeringen beslutat att det psykologiska försvaret ska förstärkas och avser tydliggöra berörda myndigheters verksamhet på detta område.[455] Medieutredningen konstaterade också 2016 att det finns en risk att spridningen av ansvaret för att skydda Sverige från informationsoperationer leder till en sämre helhetsbild och i värsta fall till att olika åtgärder motverkar varandra varför de rekommenderade en utredning av behovet av nationell samordning.[456] Det är avsikten med att inrätta en ny myndighet.[457]

Det finns emellertid redan vissa resurser för att kunna identifiera och möta påverkansoperationer vid ett flertal svenska myndigheter. Regeringen bedömer dock att dessa måste stärkas för att bättre kunna identifiera, möta och neutralisera

450 SOU (2016:80), s. 391-395
451 Holmström (2015)
452 SOU (2016:80), s. 391-395
453 Se Olsson 2016
454 Löfven (2018)
455 Prop. (2014/15:109), s. 109
456 SOU (2016:80), s. 400
457 Löfven (2018); Försvarsdepartementet (2017), s. 107

försök till påverkan riktad mot det svenska samhället.[458] Statskontoret redogör i en rapport från 2017 för statliga myndigheters förmåga och ansvar för psykologiskt försvar indelat i tre områden: ”identifiera, analysera och möta informationspåverkan”, ”öka befolkningens motståndsanda och försvarsvilja” samt ”säkerställa att information och kommunikation ska kunna upprätthållas under störda förhållanden”. Statskontoret drar slutsatserna att det psykologiska försvaret i ett förändrat omvärldsläge också är viktigt i fredstid, att många myndigheter bidrar men att inte alla själva uppfattar att de gör det, att det finns en stor variation i beredskapen samt att de upplevda behoven av styrning och samordning är stora.[459]

Några myndigheter har en mer operativ roll.[460] Sedan 2011 har Försvarsmakten ett förband för psykologiska operationer baserat vid Ledningsregementet i Enköping. Förbandets funktioner består bland annat av målgruppsanalys, produktutveckling och spridning av produkterna i olika medier. Psyopsförbandet samarbetar med MUST för att identifiera och kartlägga godkända målgrupper för eventuella operationer. Förbandet bedriver också omvärldsbevakning i syfte att identifiera vilseledning och påverkansoperationer.[461]

MSB samordnar svenska myndigheters arbete kring påverkansoperationer och ska genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området. MSB ska ha god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information inom det egna ansvarsområdet.[462] Myndigheten har under 2016 ökat ambitionen i arbetet med att kunna identifiera, förstå och möta försök till informationspåverkan som riktar sig mot svenska beslutsfattare eller svensk opinion.[463] Under 2018 kommer MSB, i samarbete med Institutionen för strategisk kommunikation vid Lunds universitet, ta fram en handbok för att möta informationspåverkan.[464]

6.3 Resurser i totalförsvaret

Grunden för totalförsvaret är en kombination av hela statens och samhällets förmågor. Dessa förmågor delas även i den förnyade totalförsvarsplaneringen in i civilt respektive militärt försvar där det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen och i första hand syfta till att stötta det militära försvaret. Det civila försvaret omfattar både offentliga och privata aktörer, liksom civilsamhällets aktörer och enskilda medborgare. Det militära försvaret omfattar i första hand

458 Prop. (2014/15:109), s. 11, 40, 113
459 Statskontoret (2017)
460 Statskontoret (2017), s. 9
461 Folk och Försvar (2016); Försvarsmakten (2016c); Mårtensson (2014)
462 Regeringen (2015h)
463 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017f), bilaga 1, s. 12
464 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017g)

försvarsmaktens resurser. Eftersom det civila försvaret bygger på krisberedskapen som ingående beskrivs i kapitel 5, ligger fokus här på hur krisberedskapen ska anpassas till behoven i totalförsvaret och på det militära försvaret.

6.3.1 Det civila försvaret

Det civila försvaret definieras av den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer vid höjd beredskap. **Det civila försvaret är ingen organisation**, utan den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata aktörer och frivilligorganisationer. Målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. I civila försvaret ingår därför även psykologiskt försvar, trossamfund och frivilliga resursgrupper. Men också sådan verksamhet som barnomsorg, veterinärverksamhet, underhåll av järnväg och broar, tandvård, begravningsverksamhet m.m.

Den försvarspolitiska inriktningen lägger tyngden framför allt på att aktörer i första hand ska förbereda för att kunna stödja Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och i krig.[465] Arbetet inom det civila försvaret ska enligt regeringen utgå från krisberedskapen där förmågan att hantera kriser ska ge en grundläggande förmåga att även hantera krigssituationer. Men civilt försvar kräver även insatser utöver de behov som finns inom krisberedskapen. Det gäller bland annat krav på olika skyddsåtgärder, att särskilt viktiga samhällsfunktioner säkerställs och att knappa resurser kan fördelas till prioriterade verksamheter vid höjd beredskap.[466]

6.3.2 Det militära försvaret

Försvarsmaktens uppgift enligt förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten är att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar för att kunna möta ett väpnat angrepp samt försvara Sverige och främja svensk säkerhet. För att kunna försvara Sverige även vid plötsliga händelseförlopp har Försvarsmakten stöd i förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN), som ger möjligheten, enligt internationell rätt, att använda militära maktmedel redan i fred för att kunna möta ett angrepp.

Den enskilt viktigaste målsättningen för det militära försvaret är att öka den operativa försvarsförmågan i krigsförbanden och den samlade förmågan i totalförsvaret. Den operativa förmågan är beroende av krigsförbandens duglighet och deras ändamålsenliga användning. Krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att kunna lösa sin uppgift. I syfte att uppfylla

465 Prop. (2014/15:109)
466 Prop. (2014/15:109)

målet med den ökade operativa förmågan ska Försvarsmakten enligt Förordning (2007:1266) med instruktioner för Försvarsmakten ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet.[467]

Huvuddelen av Sveriges operativa förmåga finns i **krigsförbanden**. Krigsförbanden ska därmed i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. De svenska krigsförbanden återfinns inom arméstridskrafterna, marinstridskrafterna, flygstridskrafterna och inom de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna som bland annat utgörs av Högkvarteret och regionala staber som utgör ledningsfunktionen inom militärregionerna. Krigsförbanden består av stående förband och kontrakts- och hemvärnsförband. Stående förband är förband som är organiserade, utrustade, personellt uppfyllda och samövade. De stående förbanden säkerställer att det i fredstid finns krigsförband som med kort tid kan verka i Sverige, i närområdet eller utanför närområdet. Kontraktsförbanden utformas, utbildas och utrustas inför operationer som sker vid höjdberedskap i Sverige och i närområdet. En förutsättning för krigsförbandet är därmed att förbanden består av kontinuerligt tjänstgörande personal.[468]

Hemvärnet

Hemvärnet är en del av Försvarsmaktens insatsorganisation och består av regionalt och lokalt knutna hemvärnsbataljoner som finns över hela landet. De utgör nästan hälften av Försvarsmaktens personal.[469] I hemvärnets uppgifter ingår att stödja samhället vid kris eller olycka. Det kan t. ex innebära att hjälpa polis, räddningstjänst och andra myndigheter vid händelser så som översvämningar, bränder eller pandemi. Hemvärnet har även vissa försvarsuppgifter och ska också kunna ingripa enligt IKFN. Detta ger Hemvärnet befogenhet att eskortera fartyg i kustnära- eller skärgårdsområden, spärra av områden på marken runt kränkande verksamhet/objekt samt skydda det området. Hemvärnet kan även avväpna och omhänderta individer enligt IKFN och skyddslagens regler. Vid höjd beredskap eller efter särskilt beslut av regeringen ska hemvärnet inta så kallad **hemvärnsberedskap**. Det innebär att förberedelser görs för att kunna kalla in personal på kort tid samt förbereda och kontrollera materiel.[470]

Värnplikt

Värnpliktiga utgör också en resurs, liksom de personer som genomgått värnplikt och krigsplacerats i stridande förband.

Enligt SOU (2016:63) ”En robust personalförsörjning av det militära försvaret” saknades, vid ingången av 2016, 800 kontinuerligt tjänstgörande gruppchefer,

467 Prop. (2014/15:109), s. 63
468 Prop. (2014/15:109), s. 69
469 Försvarsmakten (2016d)
470 Försvarsmakten (2016d)

soldater och sjömän samt 6 600 tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän.[471] Regeringen bedömde därför att Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden, inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering, varpå värnplikten behövde återaktiveras.[472]

Skyldigheten att genomgå mönstring började gälla 1 juli 2017 och skyldigheten att fullgöra grundutbildningen med värnplikt den 1 januari 2018. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kallade därför in totalförsvarspliktiga födda 1999 till mönstring under 2017 och som sedan ska göra grundutbildning med värnplikt under 2018. Redan 2010 beslutades att värnpliktslagstiftningen skulle bli könsneutral. Det är dock först från och med 2017 som även kvinnor har kallats till mönstring.[473] Försvarsmakten har som mål att ta emot cirka 4 000 rekryter per år för att alla ovannämnda personalkategorier ska kunna personalförsörjas.[474]

6.3.3 Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

Den försvarspolitiska inriktningen för 2016-2020 framhöll behovet av att fördjupa Sveriges samarbeten inom försvars- och säkerhetspolitiska områden. Under 2016 tecknade därför Sverige avsiktsförklaringar med USA respektive Storbritannien för att kunna inrikta och konkretisera de redan befintliga bilaterala samarbetena. Fokus för samarbetena ligger bland annat på interoperabilitet, utbildning och övning.[475]

Utökat försvarssamarbete mellan Sverige och Finland

Hösten 2013 beslutades det att Sverige och Finland skulle fördjupa sitt försvarssamarbete. I maj 2014 presenterades en handlingsplan som lyfte fram möjligheterna att förstärka samarbetet om övningar, utbildning, luft- och sjöövervakning samt se över hur grundläggande infrastruktur kan användas gemensamt.[476] Det kommer bland annat att utvecklas en gemensam marin stridsgrupp (Swedish Finnish Naval Task Group, SFNTG) som ska ha full operativ kapacitet år 2023 och kunna utföra sjöövervakningsoperationer och sjöfartsskydd. Det ska även tas fram ett svensk-finskt ramverk på brigadnivå och samordningen mellan ländernas flygvapen ska utvecklas.[477] Dessutom pågår ett arbete med att utveckla ländernas möjlighet till informationsutbyte via säker kommunikation på olika nivåer.[478]

471 SOU (2016:63), s. 13-14
472 Regeringen (2017l), s. 1, 3
473 Regeringen (2017l)
474 SOU (2016:63), s. 13-14
475 Regeringen (2016c); Regeringen (2016d)
476 Regeringen (2015i)
477 Regeringen (2015i); Regeringen (2015j)
478 Försvarsmakten (2017c)

I enlighet med försvarssamarbetet har det skett gemensamma övningar under 2016 och 2017.[479] Finland deltog även i den svenska försvarsmaktsövningen Aurora 17.[480]

Båda parter har understrukit att det utökade försvarssamarbetet mellan länderna inte innebär några ömsesidiga förpliktelser och inte ersätter, utan kompletterar, nationell planering. Med anledning av detta är det i dagsläget inte aktuellt att förse samarbetet med någon form av traktatsrättslig, alliansliknande inramning. Detta har bland annat Sveriges statsminister Stefan Löfven betonat i ett säkerhetspolitiskt linjetal i juni 2016. Enligt SOU (2016:57) ”Säkerhet i ny tid” har Finland vid några tillfällen gett uttryck för tanken om att ett svenskt-finskt försvarsförbund på sikt vore en naturlig utveckling. Betänkandet menar att även om ett sådant förbund inte skulle bli aktuellt, går det inte att bortse från att den gemensamma planeringen och förberedelserna för att kunna verka enligt denna stärker förväntningarna på ett gemensamt agerande i en krissituation.[481]

Avtal om värdlandsstöd med Nato

Den 1 juli 2016 trädde Sveriges värdlandsavtal (Host nation support (HNS)) med Nato i kraft. Syftet med avtalet är att öka förutsättningarna för att Sverige kan ge och ta emot civilt/militärt stöd på svenskt territorium i samband med övningar, kriser eller militära operationer i Sverige eller i närområdet.[482] Värdlandsavtalet innehåller inte några försvarsförpliktelser eller andra säkerhetspolitiska garantier och det påverkar inte Sveriges militära alliansfrihet. Det ger inte heller Nato rätt att verka på svenskt territorium utan en inbjudan från Sverige och Nato kan inte placera kärnvapen på svenskt territorium.[483] Sverige undertecknade avtalet redan den 4 september 2014. Men innan det kunde träda i kraft behövdes ett antal lagändringar för att Sverige skulle kunna fullgöra avtalet. Det gällde bland annat att Natopersonal ska kunna ha immunitet och särskilda rättigheter vad gäller skatter, tullregler och regler för bruk av fordon.[484]

479 Holmström (2016); Regeringen (2016e); Levin (2017); Segerdahl (2017); Westerberg (2017); Melin (2017)
480 Regeringen (2017f)
481 SOU (2016:57), s. 77; Löfven (2016)
482 Prop. (2015/16:152)
483 Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande (2015/16:UFöU4)
484 Detta gjorde att det krävdes ändring i Lag (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, Lag (1994:1547) om tullfrihet m.m., Lag (1975:1410) om ändring i trafikskadelagen och i skyddslagen (2010:305). Se Försvarsdepartementet (2015); Försvarsdepartementet (2016).

6.4 Rättsliga förutsättningar för totalförsvaret

De rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret bygger på andra principer än krisberedskapslagstiftningen. Totalförsvaret utgår nämligen från särskilda regleringar, endast tillämpliga i krig och krigsfara, som återfinns på olika lagstiftningsnivåer från regeringsformen (1974:152) (RF) och ner till myndighetsföreskrifter. Krisberedskapen förväntas alltså följa den ordinarie förvaltningsstrukturen, men för krig och krigsfara har istället speciallagstiftning skapats. Regeringsformen använder genomgående begreppet ”krig” i 15 kapitlet. Begreppet ”krig” styr därmed hur det svenska samhället ställs om från fred till krig, det vill säga **den administrativa beredskapen**. I internationell rätt och för Försvarsmaktens del är begreppet ”väpnat angrepp” det som oftast används eftersom det är grunden för att regeringen får sätta in Försvarsmakten[485]. Regeln i 15 kap. 13 § RF grundar sig på internationell rätt och FN-stadgans artikel 51 som ger varje stat rätt att agera individuellt eller kollektivt i självförsvar i händelse av väpnat angrepp. Regeringen har under konstitutionellt ansvar[486] att ta ställning till om ett angrepp är av sådan intensitet och aktualitet att det utgör ett väpnat angrepp. Detta bedömande görs oberoende av om motparten förklarat krig genom gamla tiders diplomatiska noter eller inte. Typexemplet på ett väpnat angrepp är någon form av invasion med efterföljande ockupation eller tungt bombardemang av strategiska militära mål.[487]

Vid tillkomsten av 15 kap. RF användes begreppet ”krig” och en utredning av det begreppet gjordes. Utredningen kom fram till att en närmare definition av vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder inte är möjligt att göra. Beslutet om Sverige är i krig eller krigsfara fattas av regeringen under konstitutionellt ansvar, och det är också det beslutet som utgör grunden för beredskapshöjningar i Sverige.[488] Den formella krigsförklaringen (som mellan länder numera i princip aldrig används), 15 kap. 14 § RF, ska godkännas av riksdagen om det inte handlar om ett väpnat angrepp för då får regeringen utfärda krigsförklaringen på egen hand. 15 kap. RF innehåller i övrigt regler om riksdagsarbetet under krig och krigsfara, krigsdelegationens befogenheter, regeringsarbetet under krig och krigsfara samt delegationsmöjligheter till myndigheter och begränsningar av fri- och rättigheter. Det finns även specialregler för ockupation och allmänna val.

485 Se Regeringsformen (1974:152), 15 kap. 13 §

486 Konstitutionellt ansvar syftar till de kontrollfunktioner som finns kopplade till regeringsformen. Regeringen är ansvarig inför riksdagen och kontrollmakten utgår från riksdagen. Ansvarsutkrävande kan ske genom konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaringsinstitutet eller frågeinstitutet. För en mer ingående genomgång av ansvarsutkrävande se t.ex. SOU (2005:104), avsnitt 1.6.2.

487 Förenta Nationerna (1974)

488 Se: Holmberg et al (2012), s. 622, och H. Blix utredning i SOU (1972:15), s. 349-355, och prop. (1973:90) samt nu senast prop. (2009/10:80), s. 204

6.4.1 Den administrativa beredskapen – speciallagar för krig

Till skillnad från kris, som beskrevs i kapitel 5, finns det specialregler i regeringsformen och i ett flertal andra författningar som ska snabba på och underlätta beslutsfattandet vid krig. De ska även understödja omställningen av samhället från fredstida behov till försvar av landet.

Samlingsbegreppet för lagar och föreskrifter som förbereder och anpassar samhället till höjd beredskap är **administrativ beredskap**. Den inbegriper två delar:

- **Författningsberedskap:** lagar, förordningar och bestämmelser för att planlägga och reglera samhällets omställning från fred till krig och för att säkerställa att samhället fungerar i laga former även i krig,
- **Organisationsberedskap:** bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt vid planeringen i fredstid.[489]

Regeringsformen har regler för krig och krigsfara i 15 kap. Anledningen till att lagstiftaren godkänt avvikande regler för just krig och krigsfara, är att kravet på snabbhet och skyddet för insyn bedömdes som viktigt. Den moderna Regeringsformen hämtade inspiration från de utmaningar Norge ställdes inför vid tyska invasionen 1940. Hotet sågs som att hela eller delar av landet kunde bli ockuperat, det fanns en risk att riksdagen inte kunde sammanträda och regeringen skulle kunna bli direkt drabbad av krigshändelserna.[490] Detta motiverade specialregler för krig, men inte specialregler för fredstida kriser. En annan grundidé var att undvika användandet av den konstitutionella nödrätten som grund för beslutsfattande i krigstid. Istället skulle tydliga regler ge en legal grund till handlande även i krigstid.

6.4.2 Vad är höjd beredskap och högsta beredskap?

Om regeringen anser att landet befinner sig i krig eller krigsfara har den möjlighet att fatta beslut om **höjd beredskap.** En beredskapshöjning är alltså ett sätt att snabbt ställa om det fredstida samhällets administration och organisation till en form som är anpassad för och fungerande i krig och krigsfara. I Sverige finns två beredskapsgrader; skärpt beredskap och högsta beredskap. Termen höjd beredskap kan användas då systemet adresseras som en helhet, men det är alltså *inte* en egen beredskapsgrad.

Beslutet om höjd beredskap kan gälla endast en del av landet eller en viss verksamhet, enligt 4 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap (LTH).

489 Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 14
490 Holmberg et al (2012), s. 621

Att beredskapen höjs till skärpt eller högsta beredskap tillkännages på samma sätt som all ordinarie lagstiftning, men vid sidan av detta även via radio och TV, i enlighet med 9 § Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap (FTH).

Under **högsta beredskap** är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas, enligt § 1 LTH. Vid högsta beredskap och vid beredskapslarm övergår kommuner och landsting till krigsorganisation, 12 § 1 st. FTH.

Beredskapslarm

Om beslut fattats om högsta beredskap i hela landet kan regeringen också besluta om att detta ska tillkännages genom beredskapslarm. Beredskapslarm är alltså endast ett sätt att tillkännage beslutet om högsta beredskap, det är *inte* en egen beredskapsgrad. Dock har beredskapslarmet vissa direkta effekter genom att ett antal lagar och förordningar omedelbart träder i kraft. Beredskapslarmet ges i systemet för Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA). Enligt 10 § FTH ska signalen vara trettio sekunder lång med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter.

Vid beredskapslarm krigsorganiseras hela Försvarsmakten, vilket nämns i 11 § FTH. Kommuner, landsting, trossamfund och andra enskilda organisationer och näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska då övergå till krigsorganisation, enligt 12 § FTH. Beredskapslarmet innebär också automatiskt en föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Detta innebär en order till krigsplacerad personal inom totalförsvaret att omedelbart inställa sig till tjänstgöring, 15 § FTH. Samma bestämmelse säger också att egendom som tagits ut i fredstid till totalförsvarets behov, i enlighet med förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, omedelbart ska tillhandahållas.

Enligt 14 § FTH innebär beredskapslarmet att personal och materiel från Kustbevakningen ska användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt de överenskommelser som finns mellan myndigheterna. Regeringen får ta beslut om resor med registreringspliktiga svenska fartyg i enlighet med 2 § lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg.

Slutligen innebär beredskapslarmet att ett stort antal författningar omedelbart tillämpas i sin helhet, s.k. fullmaktslagar, vilket nämns i 13 § FTH. Det bör också konstateras att många av fullmaktslagarna delvis eller i sin helhet genom regeringsbeslut kan implementeras redan vid skärpt eller högsta beredskap utan användning av beredskapslarm.

6.5 Vad händer i samhället vid höjd beredskap?

Till skillnad från krisberedskapssystemet som är organiserat utifrån närhetsprincipen och därför är byggt underifrån och upp, är totalförsvaret byggt uppifrån och ned. Regeringsformen lägger grunden för både det militära och civila försvaret av Sverige och regeringen och krigsdelegationen ges särskilda befogenheter vid höjd beredskap och krig. Därför följer också redogörelsen för vad som sker i samhället denna struktur.

6.5.1 Nationell nivå

Riksdag och regering

Vid krig eller krigsfara kan krigsdelegationen ersätta riksdagen efter beslut från Utrikesnämnden, alternativt från regeringen om nämnden inte kan sammanträda. Krigsdelegationen består av talmannen, som blir ordförande, samt 50 riksdagsledamöter. Sammansättningen är en direkt spegelbild av den parlamentariska fördelningen i kammaren. Ledamöterna väljs (enligt en parlamentarisk fördelning) av riksdagen för varje mandatperiod.[491]

Regeringen beslutar om skärpt respektive högsta beredskap i enlighet med 1 och 3 §§ Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Den här lagregeln innebär i praktiken att riksdagen har använt sin delegationsmöjlighet enligt 15 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) och överlåtit beslutet om höjd beredskap till regeringen. Regeringen har med anledning av samma regel rätt att skapa de föreskrifter som behövs för att tydliggöra vad den praktiska innebörden av ett beslut om höjd beredskap är. Regeringen har gjort detta genom Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och genom Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, även kallad krisberedskapsförordningen.

Tanken med att regeringen fattar ett formellt beslut om höjd beredskap är bland annat att det ger en tydligt angiven tidpunkt angiven för när höjd beredskap införs.[492] De kriterier (krigsfara, utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser), som ska vara uppfyllda för att regeringen ska kunna besluta om höjd beredskap finns beskrivna i förarbetena.[493]

Regeringen får föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret. En sådan föreskrift kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet, enligt 6 kap. 1 § Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

491 Riksdagen (2017c)
492 Prop. (1992/93:76), s. 36
493 Se t.ex. Prop. (1992/93:76), s. 47

Centrala myndigheter

Bevakningsansvariga myndigheter ska i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter av betydelse för totalförsvaret, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen och om vidtagna och planerade åtgärder, samt lämna Försvarsmakten underlag enligt 17-18 §§ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Myndigheterna ska fortsätta bedriva sin ordinarie verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgång på personal och övriga förhållanden, vilket nämns i 4 § FTH. Enligt 11 § FTH krigsorganiseras Försvarsmakten i den omfattning regeringen bestämmer.

MSB är företrädande myndighet för civilt försvar på nationell nivå och har därmed en rad uppgifter i det förberedande arbetet och under höjd beredskap. En av uppgifterna är att ge stöd till bevakningsansvariga myndigheter och utveckla verktyg för försvarsplanering. MSB har bland annat tagit fram utbildningar om totalförsvar för myndigheterna samt utformat förslag på justeringar av risk- och sårbarhetsanalyser för att de också ska beakta krigsfara och krig. Vid höjd beredskap ska MSB ansvara för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Här ingår även att se över eventuella behov inom befolkningsskyddet.[494] MSB har förmedlat till regeringen att det finns ett behov av utökat mandat för myndigheten när det gäller ledning, samordning och planering för civilt försvar.[495] Arbete bedrivs även i samverkansområdena där deltagande myndigheter bland annat ska beakta planeringsbehovet för det civila försvaret.[496]

Slutligen bör nämnas enskilda organisationer och de företag som genom överenskommelse eller på annan grund är skyldig att fortsätta sin verksamhet i krig. Enligt 7 § 2 st. LTH, ska även de övergå till krigsorganisation.

6.5.2 Regional och lokal nivå

Länsstyrelser och militärregioner

Länsstyrelsernas specialregler i 6-11 §§ tillämpas i den utsträckning som regeringen särskilt beslutar under höjd beredskap, 5 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Är Sverige i krig ska de tillämpas. När 6–11 §§ i förordningen har aktiverats är länsstyrelsen den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelsen ska då samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att verksamheten hos civila myndigheter och andra civila organ av betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning, samordna det civila och det militära försvaret

494 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017d)
495 Prop. (2014/15:109)
496 Prop. (2014/15:109)

i samråd med Försvarsmakten samt se till att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Som bevakningsansvariga myndigheter styrs länsstyrelserna även av Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

I juni 2016 redovisade respektive länsstyrelse planeringsläget för civilt försvar till regeringen. Hur pass långt arbetet har fortskridit hittills varierar. Ett antal länsstyrelser startade försvarsplaneringen under 2014 genom gemensamma projekt och det finns ett nära samarbete med militärregionerna. Sedan 2013[497] är Sverige indelat i fyra militärregioner som benämns syd, väst, mitt och nord. Militärregionernas huvuduppgift är att, vid behov, samordna de militära insatserna på regional och lokal nivå vid en kris eller olycka och samverka med de civila aktörerna.[498] Det är den regionala staben som ansvarar för den regionala försvarsplaneringen.[499]

Kommuner och landsting

Kommuner och landsting ska vid beslut om höjd beredskap vidta åtgärder som säkerställer att de kan fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret, enligt 7 § 1 st. LTH. Den uppgiften anges i Lag (2006:544) och Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Kommunstyrelsen har ansvaret för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ansvarar för under höjd beredskap och landstingsstyrelsen har motsvarande ansvar för den civila hälso- och sjukvård samt övrig verksamhet för det civila försvaret som landstinget skall bedriva, enligt 2 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Kommunen ska vidare enligt 3 § samma lag vidta åtgärder för bl.a. varuförsörjning och ransonering. Detta innebär bl.a. att övervaka inventering av förråd och ge allmänheten hjälp vid inventeringen, medverka vid planläggning och verkställighet av undanförsel (dvs. arbetet för att skydda försvarsessentiell, värdefull, kulturell eller historisk egendom), dela ut ransoneringsbevis och sprida upplysningar om krisen och hur effekterna kan lindras. Kommunstyrelsen har ansvaret för det geografiska områdesansvaret. Kommunerna ska hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och övriga förhållanden av betydelse för det civila försvaret. Landstingen ska hålla Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen informerade om beredskapsläget och övriga förhållanden av betydelse för det civila försvaret inom den egna kommunen eller landstinget.

497 Prop. (2012/13:1)
498 Försvarsmakten (2017d)
499 Försvarsmakten (2017e)

Enligt 5 kap. i LEH ska kommuner och landsting få ersättning av staten för uppgifterna i 2 och 3 kap. Ersättning och uppgifter för kommunerna preciseras i överenskommelser mellan SKL och MSB. Den senaste överenskommelsen heter ”Överenskommelse om kommunernas krisberedskap och gäller år 2014-2018”. Uppgifter i överenskommelsen som avser höjd beredskap definierar att kommuner ska säkerställa att krisledningen inom kommunen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap, samt säkerställa att anläggningar för utomhusvarningar underhålls.[500] Anläggningarna kan exempelvis användas vid högsta beredskap för att sända ut beredskapslarm till befolkningen[501]. När det sker övergår både kommunerna och landstingen till krigsorganisation.[502]

Inom totalförsvarspersonalen finns flera civila roller som kan inkallas vid höjd beredskap. Här ingår civilförsvarspersonal som främst består av tjänstgörande i kommunal organisation för räddningstjänst, sjukvårdspersonal, själavårdspersonal, civila åtföljande stridskrafter som bistår vid ett militärt förband samt övrig civil personal.[503]

500 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges kommuner och landsting (2013b)

501 I december 2016 skickade MSB ett officiellt brev till kommunerna för att trycka på behovet att påbörja arbetet med civilt försvar. MSB tryckte bland annat på att avveckling av anläggningar, så som ledningscentraler i bergrum, och materiel som kopplar till civilt försvar bör upphöra. Under 2017 har MSB sett över hur skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap bör anpassas till nuvarande förhållanden. Det ska även tas fram en inriktning för skyddsrumsverksamheten och räddningstjänsten under höjd beredskap. (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016d))

502 Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

503 Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

7. Civilsamhället

Civilsamhället består av olika organisationer, stiftelser, kyrklig verksamhet eller föreningar som samlas på frivillig basis, men det är inte en del av den offentliga verksamheten. Detta kapitel beskriver de aktörer i civilsamhället som kan bidra vid kris eller krig. Här beskrivs också individens roll och skyldigheter.

7.1 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna (FFO) bedriver verksamhet som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom krisberedskapen och totalförsvaret. De har en särskild utpekad ställning enligt Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.[504]

Det finns för närvarande 18 frivilliga försvarsorganisationer:

- Sveriges Bilkårers Riksförbund
- Frivilliga Flygkåren
- Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund
- Frivilliga Motorcykelkårernas Riksförbund
- Försvarets Personaltjänstförbund
- Frivilliga Radioorganisationen
- Flygvapenfrivilligas Riksförbund
- Svenska Brukshundklubben
- Insatsingenjörernas Riksförbund
- Svenska Blå Stjärnan
- Sveriges Civilförsvarsförbund
- Svenska Fallskärmsförbundet
- Svenska Lottakåren
- Svenska Pistolskytteförbundet
- Svenska Röda Korset
- Svenska Försvarsutbildningsförbundet
- Sjövärnskårernas Riksförbund
- Svenska Skyttesportförbundet

504 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016e), bilaga 1.

Organisationerna har olika inriktningar och kompetensområden, exempelvis sjukvård, radiokommunikation och brukshundar. Många har en etablerad samverkan med olika myndigheter och kommuner.[505]

Försvarsorganisationerna är självständiga förbund och föreningar som har skapats på medlemmarnas egna initiativ. De har antagna stadgar, är medlemsstyrda med en demokratiskt vald ledning, är rikstäckande, och har regelbundna medlemsaktiviteter.[506]

MSB och Försvarsmakten erbjuder ekonomiskt stöd till försvarsorganisationerna i form av organisationsstöd. De står själva för kurser och utbildning, men kan söka finansieringsbidrag.[507] MSB finansierar utbildningsuppdrag för att täcka behov hos offentliga aktörer, men uppdragsersättningen kan också handla om rekrytering, försvarsupplysning eller information till allmänheten. I reglerings-brevet för MSB budgetåret 2017 var maxtaket på uppdragsersättning till organisationerna 33,4 miljoner kronor, vilket ska bidra till att höja krisberedskapen i samhället och främja totalförsvaret. I budgetpropositionen för 2018 tillfördes ytterligare 24 miljoner kronor för att finansiera de frivilliga försvarsorganisationernas uppdragsverksamhet inom civilt försvar. Försvarsmaktens högsta uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna var 2015 på 92 miljoner. Uppdragsersättningen ska täcka utbildningsverksamheten och ungdomsverksamheten. Ungdomsverksamhet genomförs årligen för cirka 7 000 ungdomar i central, regional och lokal regi. Regeringen konstaterar att FFO:ernas verksamhet är betydelsefull för totalförsvarets folkförankring och för utvecklingen av krigsförbandens operativa förmåga. I Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2017 hade budgeten utökats till ett maxbelopp på 104 miljoner.[508]

7.2 Trossamfund

Erfarenheter från en rad allvarliga händelser visar att trossamfunden, i samverkan med samhället i övrigt, fyller en viktig funktion vid krisstöd till de drabbade, både under det akuta skedet och på längre sikt. Trossamfunden har en stor erfarenhet av att möta människor i kris och har en speciell kompetens gällande själavård, diakoni och medmänskligt stöd. Många församlingar i Sverige har medlemmar från olika delar av världen och den språkliga och kulturella kompetensen är oftast hög.[509]

505 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016e), bilaga 1.
506 Årsmöten, studiebesök, klubb-, förenings- eller kårträffar med utbildning, föreläsningar och/eller information.
507 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016e), bilaga 1.
508 Regeringen (2014i); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016f); Regeringen (2016f); Prop. (2017/18:1), Utgiftsområde 6 s. 27, 44, 90; Regeringen (2016g)
509 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015b), s. 4.

MSB har en samverkansgrupp för trossamfund. Sju trossamfund och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) ingår i gruppen. Trossamfunden är valda som representanter för de 43 trossamfund som får statsbidrag via SST. Syftet med samverkansgruppen är att utbyta information och erfarenheter i krisberedskapsfrågor.[510] De har även i uppdrag att verka för samordning av trossamfundens insatser i krisberedskapen. Trossamfund har exempelvis deltagit i insatser vid händelser som Estoniakatastrofen 1994[511], diskoteksbranden i Göteborg 1998 och flodvågskatastrofen i Thailand 2004[512].

7.3 Den enskilda medborgarens ansvar

Varje medborgare har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor. Det är först när medborgaren inte längre klarar av att ta det ansvaret som samhället ska rycka in.[513] Grundprincipen om medborgarens ansvar för sitt eget liv gäller i vardag såväl som vid kriser, i Sverige såväl som utomlands. Vid vistelser utomlands ska den enskilda exempelvis ha ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser.[514]

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor specificeras enskilda medborgares ansvar. Enligt lagen är den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön, skyldig att varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för brand eller sådan olycka.[515]

Lagen behandlar även tjänsteplikten. Plikten innebär att alla mellan 18-65 år är skyldiga att medverka i räddningstjänst så länge personens kunskaper, hälsa och kroppskraft tillåter det. Tjänsteplikten gör att räddningsledaren för en insats kan begära extra stöd av privatpersoner. Bland de tjänstepliktiga bosatta i en kommun får en nämnd utse lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand tas frivilliga ut och de som tagits ut är skyldiga att delta i övningar med räddningsvärnet, högst tjugo timmar årligen.[516] Räddningsvärn finns främst på landsbygden och skärgårdsöar där det kan vara långt till en brandstation. Den som inte fullföljer sina skyldigheter att varna eller tillkalla hjälp eller låter bli att fullgöra tjänsteplikten kan dömas till böter.[517]

510 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009a)
511 Praktikan (2009), s. 1-2
512 Regeringen (2015k), s. 49
513 Prop. (2013/14:144) s. 29; Regeringens skrivelse (2009/10:124); Brottsbalken (1962:700), 13 kap.
514 Prop. (2013/14:144) s. 29
515 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 2 kap. 1 §
516 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 1 §
517 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 10 kap. 3 §

7.3.1 Hemberedskap

MSB och flera andra centrala myndigheter rekommenderar att medborgare ska ha hemberedskap för att klara minst 72 timmar. Under tre dygn ska alla kunna täcka sina grundläggande behov av vatten, mat, värme och information.[518] Om enskilda människor har en bra beredskap kan samhället, i krisens inledande fas, istället fokusera på att hjälpa dem som har svårare att ta ansvar för sin egen säkerhet.[519] Dessa grupper av människor kan utgöras av äldre, sjuka och personer med funktionsnedsättningar.[520] I försvars-beredningens delrapport från december 2017 föreslås att målsättningen för enskilda medborgares hemberedskap ska utökas till sju dygn, det vill säga 168 timmar. Först därefter kan enskilda förvänta sig stöd från det offentliga i kris och krig.[521]

De senaste åren har flera initiativ startat för att öka medborgarnas krisberedskap, exempelvis håller flera frivilliga försvarsorganisationer utbildningar för allmänheten och vissa kommuner har genomfört informationsinsatser.[522] I maj 2017 genomförde MSB en nationell krisberedskapsvecka för att väcka medborgarnas engagemang för den egna beredskapen och underlätta för kommunerna att kommunicera kring risk och säkerhet. Krisberedskapsveckan är en årlig kampanj och genomförs nästa gång 28 maj – 3 juni 2018.[523]

MSB[524] genomför årligen opinionsundersökningar om allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar. Frågorna besvaras av cirka 1000 svenskbokförda personer i åldrarna 18 till 74 år. Resultaten viktas för att spegla den svenska befolkningen med avseende på ålder, könsfördelning och geografi. I dessa undersöks bland annat befolkningens försvarsvilja. Detta mäts genom en webbpanelundersökning som ställer frågan: ”Antag att Sverige anfalls. Tycker du att vi bör göra väpnat motstånd även om utgången för oss verkar oviss?”. Följande fem svarsalternativ ges: Ja, absolut; Ja, kanske; Nej, tveksamt; Nej, absolut inte; Ingen åsikt.[525]

2017 ställde sig 71 procent positiva till ett väpnat motstånd[526] medan 15 procent[527] var negativa till detta vid ett potentiellt väpnat angrepp mot Sverige. Svaren har varit relativt stabila sedan undersökningen övergick från intervjuer till postenkäter som datainsamlingsmetod 2003. Andelen som tycker att Sverige absolut ska göra väpnat motstånd och de som anser att Sverige kanske ska göra väpnat

518 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016g); Prop. (2013/14:144) s. 28-29
519 Prop. (2013/14:144) s. 28-29
520 Riksdagen (2015), s. 23
521 Försvarsdepartementet (2017), s. 164
522 Asp (2015)
523 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017h)
524 Och dess föregångare före MSB bildades.
525 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017i), s. 8-9, 92-93; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), s.104
526 Sammanlagt för svarsalternativen Ja, absolut och Ja, kanske.
527 Sammanlagt för svarsalternativen Nej, tveksamt och Nej, absolut inte.

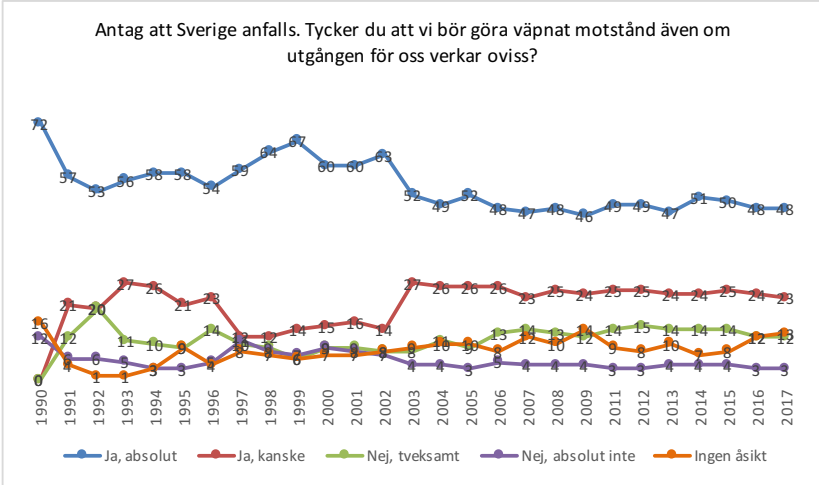

Diagram: Svenskarnas försvarsvilja. Före 2003 användes intervjuer (besöksintervjuer 1990-1991, telefonintervjuer 1992-2002) istället för postenkäter (2003-2009) och webbpanelundersökningar sedan 2011. Siffrorna är angivna i procent. Ingen undersökning genomfördes för 2010.[529]

motstånd har legat runt 50 respektive 25 procent sedan dess. Enligt MSB:s mer detaljerade data tycker män i högre utsträckning än kvinnor att Sverige ska göra väpnat motstånd, 81 procent jämfört med 62 procent. Respondenter i åldersgruppen 18-29 år är i större utsträckning emot väpnat motstånd jämfört med övriga åldersgrupper, 21 jämfört med 14-15 procent. De yngsta har dock i högre grad ingen åsikt i frågan.[529]

Den 16 februari 2017 uppdrog regeringen åt MSB att bidra till att öka människors kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser samt för höjd beredskap och då ytterst krig. Regeringen konstaterade att många människor i dag saknar kunskap om sitt eget ansvar och hur de kan förbereda sig inför denna typ av situationer. Även kunskapen kring innebörden av höjd beredskap bedöms vara låg hos befolkningen. MSB ska utarbeta ett nationellt informationsmaterial som sedan ska spridas. Dessutom ska MSB stärka stödet till kommunerna i arbetet med att öka invånarnas kunskap på området.[530]

528 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017i), s. 92-93; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), s. 104
529 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), s. 104
530 Regeringen (2017j), s. 1-2

8. Akronymer och förkortningar

ATO	Anti-terrorist operation
Bilkåren	Sveriges Bilkårers Riksförbund
BRIS	Barnens rätt i samhället
CB	Civilbefälhavare
CBRNE	Kemiska, Biologiska, Radiologiska, Nukleära, Explosiva [ämnen]
Civilförsvarsförbundet	Sveriges Civilförsvarsförbund
CIVO	Civilområde
DVI	Disaster Victim Identification
EBA	Enheten för beredskap och analys
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FAK	Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund
FAM	Funktionsansvarig myndighet
FFK	Frivilliga Flygkåren
FFO	Frivilliga försvarsorganisationer
FHS	Försvarshögskolan
FM	Försvarsmakten
FMCK	Frivilliga Motorcykelkårernas Riksförbund
FMV	Försvarets materielverk
FMÖ	Försvarsmaktsövning [Aurora 2017]
FN	Förenta nationerna
Fobef	Försvarsområdesbefälhavare
FPF	Försvarets Personaltjänstförbund

FRA	Försvarets radioanstalt
FRG	Frivillig Resursgrupp
FRO	Frivilliga Radioorganisationen
Frontex	Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån
FTH	Förordning (2015:1053) om total- försvar och höjd beredskap
FVRF	Flygvapenfrivilligas Riksförbund
Försvarsutbildarna	Svenska Försvarsutbildningsförbundet
GSN	Grundläggande säkerhetsnivåer
GSS	Grupp för strategisk samordning
HFA	Hyogo Framework for Action
HNS	Avtal om värdlandsstöd [Host Nation Support]
IAEA	Internationella atomenergiorganet [International Atomic Energy Agency]
IIR	Insatsingenjörernas Riksförbund
IKFN	Förordning (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges ter- ritorium under fred och neutralitet, m.m.
JRCC	Sjö- och flygräddningscentralen [Joint Rescue Coordination Centre]
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
LEH	Lag (2006:544) om kommuners och lands- tings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
LTH	Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
MB	Militärbefälhavare
MFK	Manuell förbrukningsfrånkoppling
MILO	Militärområde
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MSD	[Försvarsmaktens] Militärstrategiska doktrin [2016]
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen [North Atlantic Treaty Organization]
NCT	Nationellt centrum för terrorhotbedömning
NFC	Nationellt forensiskt centrum
NFO	Nationella förstärkningsorganisationen
NI	Nationella insatsstyrkan
NOA	Nationella Operativa Avdelningen
NPT	Fördraget om ickespridning av kärn- vapen [Non-Proliferation Treaty]
NUAC	Nordic unified air traffic control
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling [Organisation for Economic Co-operation and Development]
PFF	Partnerskap för fred
POSOM	Psykiskt och socialt omhändertagande
PTS	Post- och telestyrelsen
RF	Regeringsformen [Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform]
RKP	Rikskriminalpolisen
RMV	Rättsmedicinalverket
RO	Riksdagsordning (2014:801)
SA	Storanfall
SAMÖ 18	Samverkansövning 2018
SBK	Svenska Brukshundklubben
SBS	Svenska Blå Stjärnan
SFF	Svenska Fallskärmsförbundet
SFNTG	Swedish Finnish Naval Task Group
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
SIS	Statens informationsstyrelse
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SLK	Svenska Lottakåren
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SMI	Smittskyddsinstitutet
SNAM	Svenska Nationella Ambulansflyget
SNITS	Snabbinsatsstyrka
SO	Samverkansområden
SO	Successionsordning (1810:0926)
SOES	Samverkansområde Ekonomisk säkerhet
SOFÄ	Samverkansområde Farliga ämnen
SOGO	Samverkansområde Geografiskt områdesansvar
SoS	Socialstyrelsen
SOSUV	Samverkansområde Skydd, undsättning och vård
SOTI	Samverkansområde Teknisk infrastruktur
SOTP	Samverkansområde Transporter
SOU	Statens offentliga utredningar
SPSF	Svenska Pistolskytteförbundet
SRK	Svenska Röda Korset
SRV	Statens räddningsverk
SSK	Enheten för samordning av samhällets krisberedskap
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
SST	Myndigheten för Stöd till Trossamfund (tidigare Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund)

SvK	Affärsverket Svenska kraftnät
SVK RF	Sjövärnskårernas Riksförbund
SvSF	Svenska Skyttesportförbundet
SWIFT USAR	Swedish International Fast respon-se Team – Urban Search And Rescue
TiB	Tjänsteman i beredskap
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
TFB	Totalförsvarsbeslut
TFÖ	Totalförsvarsövning [2020]
UD	Utrikesdepartementet
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
VMA	Viktigt Meddelande till Allmänheten
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)
ÖA	Överraskade anfall
ÖB	Överbefälhavare
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap
ÖEF	Överstyrelsen för ekonomisk försvar

9. Referenser

Offentliga dokument

Andersson, N Björn & Lindberg, Sofie (2017) *De frivilliga försvarsorganisationerna: Från totalförsvar till nya förutsättningar.* Försvarshögskolan och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. december 2017.

Asp, Viktoria (2015), *Enskildas ansvar och agerande – offentliga aktörers bedömningar.* FHS/Crismart 96/2014.

Asp, Viktoria (2017). *Frivilligresurser under flyktingsituationen – Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015.* FHS/Crismart 195/2016.

Den för Estland, Finland och Sverige gemensamma haverikommissionen (1998), *Slutrapport Ro-ro passagerarfärjan MS ESTONIAs förlisning i Östersjön den 28 september 1994.* ISBN 91-38-31458-4.

Energimyndigheten (2012), *Slutrapport från Energimyndighetens styrel-projekt. Åren 2004- 2011.* ER 2012:04.

Förenta Nationerna (1974), *Definition of Aggression A/RES/29/3314, General Assembly Resolution 3314 (XXIX).* A/RES/29/3314.

Försvarsdepartementet (2001), *Ds 2001:44 Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering.*

Försvarsdepartementet (2003), *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld.*

Försvarsdepartementet (2006), *Dir. 2006:81 Utformningen av ett system med en krisledande myndighet.* Beslut vid regeringssammanträde 2006-06-29.

Försvarsdepartementet (2015), *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd.* ISBN 978-91-38-24334-3.

Försvarsdepartementet (2016) *Lagrådsremiss: Samförståndsavtal om värdlandsstöd.*

Försvarsdepartementet (2017), *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025.* Ds 2017:66, 20 december. ISBN 978-91-38-24737-2.

Försvarsmakten (2016a), *Handbok IKFN: Hävdande av vårt lands suveränitet och territoriella integritet.* H IKFN 2016. Prodid. 140401-005.

Försvarsmakten (2016b), *Militärstrategiska Doktrin- MSD 16.* Prodid. 160406-008.

Försvarsmakten (2016d), *Handbok hemvärn 2016*. Prodid. 160419-002.

Försvarsmakten (2017c), *Försvarsmaktens delårsrapport 2017 (inkl. lägesredovisning)*. Beteckning FM2017-13845:1. 2017-08-14.

Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.* Dnr. FM2016-13584:3, MSB2016-25. 2016-06-10.

Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), *Avsiktsförklaring mellan MSB och FM avseende totalförsvarsövning 2020 (TFÖ 2020).* FM Dnr. FM2017-20338:1. MSB Dnr. 2017-2742. 2017-10-30.

Försvarsstabens Informationsavdelning (1981), *Ubåt 137 på svenskt vatten*, 1981-12-18 refererad i SOU (2001:85), s. 64, *Perspektiv på Ubåtsfrågan*.

Justitiedepartementet (1998), *Ds 1998:32 Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred.*

Justitiedepartementet (2015), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m.*. Dnr. Ju2015/07321/SSK

Justitiedepartementet (2017) *Lagrådsremiss: Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag.* 2017-11-17.

Konstitutionsutskottet (1981/82:35), *Ubåtsaffären*. Stockholm: Riksdagens protokoll.

Krisberedskapsmyndigheten (2006), *FRG Frivilliga Resursgrupper.* Faktablad mars 2006.

Krisberedskapsmyndigheten (2007), *Kommunens geografiska områdesansvar –Krishanteringsrådets samordnande roll.* KBM rekommenderar: 2007:1. ISBN:978-91-975934-9-6.

Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Det robusta sjukhuset.* ISBN: 978-91-85797-15-8.

Larsson, Robert (2008), *Det kaukasiska lackmustestet: konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*, FOI-R--2563--SE.

Lindgren, Fredrik (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar.* FOI Memo 5089.

Migrationsverket (2015), *Verksamhets- och utgiftsprognos Februari 2015.* Dnr. 1.1.3-2015-3429. 2015-02-03.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Att styra det oförutsedda –Krisberedskapen som politikområde i internationellt ljus.* ISBN: 978-91-7383-146-5.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b*), Vägledning för arbetet inom samverkansområden. Att arbeta i samverkansområden enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.* ISBN: 978-91-7383-115-4.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012), *Insatsverksamheten 2011*. ISBN: 978-91-7383-210-6.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013a), *Förstudie: Grundläggande säkerhetsnivåer/ acceptabla leveransnivåer för "ekonomisk försörjning för enskilda"*. Dnr. 2013-573. Utgåva 1.1. 2013-08-09.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013b), *Resiliens - Begreppets olika betydelser och användningsområden*. ISBN 978-91-7383-349-3. Publnr. MSB569 (2013).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), *Risker och förmågor 2013 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning.* ISBN: 978-91-7383-421-6. Publnr. MSB658 (april 2014).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a), *Vägledning för arbetet i samverkansområdena.* ISBN: 978-91-7383-586-2

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015b), *Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund – MSB:s kontakter och råd*. PM. Dnr. 2015-165. 2015-11-10.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*. Dnr. 2016-2440.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016c), *Utveckling av arbetet Samverkansområdena- för helhetssyn och samordnad planering.* ISBN 978-91-7383-700-2.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016e), *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*, bilaga 1. ISBN 978-91-7383-631-9. Publnr. MSB 956 (juni 2016).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a): *Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017*. Dnr 2017-7376

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b): *Kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap*. Dnr. 2017-2516

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017c), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publnr. MSB777 (reviderad februari 2017). ISBN 978-91-7383-569-5.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017f), *Planering och förberedelser pågår: Redovisning hur planeringsarbetet fortskrider och vilka resultat som har uppnåtts vad avser civilt försvar för år 2016*. Dnr. 2015-7039. 2017-02-21.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017i), *Opinioner 2016 – Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. ISBN 978-91-7383-722-4. Publnr. MSB1068 (januari 2017).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges kommuner och landsting (2013a), *Ta ett samlat grepp - Om trygghet och säkerhet.* ISBN: 978-91-7164-923-2.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges kommuner och landsting (2013b), *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*. Dnr. SKL 12/6159 Dnr. MSB 2012-5541.

Olsson, Eva-Karin, Wagnsson, Charlotte & Blomstrand, Rickard (2016), *Påverkan från Ryssland och IS – möjliga motåtgärder*, FORBE-rapport, Försvarshögskolan beteckning 426/2015, 19 september, Stockholm.

Polisen (1999), *Förundersökningsprotokoll rörande polismorden i Malexander.*

Polisen (2001), *Rikspolisstyrelsens utvärdering av EU-kommenderingen i Göteborg år 2001*, Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Polisen (2016b), *Årsredovisning 2015*. Dnr. 555.871/2014, Saknr. 902, ISBN 978-91-86791-37-7.

Polisen (2017b), *Utvärdering av den nationella särskilda händelsen Nimo: Polismyndighetens hantering av attentatet i Stockholm 7 april 2017*. Nationella operativa avdelningen. 2017-12-08. Dnr. A221.942/2017

Praktikan (2009), *Trossamfundens krisberedskap.*

Prop. (1973:37) *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund.*

Prop. (1973:90) *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* Riksdagen 1973, saml. Nr 90.

Prop. (1975/76:18) *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193), m.m.*

Prop. (1991/92:102) *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*.

Prop. (1992/93:76) *Om höjd beredskap*.

Prop. (1996/97:11) *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.*

Prop. (2001/02:10) *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Prop. (2001/02:158) *Samhällets säkerhet och beredskap.*

Prop. (2002/03:38) Straffansvar för terroristbrott.

Prop. (2005/06:133) *Samverkan i kris – för ett säkrare samhälle.*

Prop. (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Prop. (2008/09:1) *Budgetproposition för 2009, Utgiftsområde 6.*

Prop. (2009/10:16) *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.*

Prop. (2009/10:80) *En reformerad grundlag.*

Prop. (2010/11:1) *Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 6.*

Prop. (2011/12:1) *Budgetpropositionen för 2012, Utgiftsområde 6.*

Prop. (2011/12:162) *En ny lag om beredskapslagring av olja.*

Prop. (2012/13:1) *Budgetpropositionen för 2013.*

Prop. (2012/13:116) *En mer samlad myndighetsstruktur inom folkhälsoområdet.*

Prop. (2013/14:51) *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.*

Prop. (2013/14:144) *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.*

Prop. (2014/15:109) *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020.*

Prop. (2015/16:47) *Extra ändringsbudget för 2015.*

Prop. (2015/16:152) *Samförstånd om värdlandsstöd.*

Prop. (2016/17:195) *Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande.*

Prop. (2017/18:1) *Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 6.*

Prop. (2017/18:36) *Ett mer effektivt informationsutbyte vid Nationellt Centrum för terrorhotbedömning.*

Regeringen (2008), *Regeringsbeslut: Inrättande av krishanteringsråd.* Statsrådsberedningen 2008-12-18. SB2008/9096/KH.

Regeringen (2014a), *Regeringens skrivelse 2013/14:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2013.*

Regeringen (2014e), *Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 2014-11-27: Ändring av beslut om inrättande av krishanteringsråd.* Statsrådsberedningen 2014-11-27. SB2014/8016/RCK.

Regeringen (2014i), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försvarsmakten.* 2014-12-19. Fö2012/537/MFU (delvis), Fö2012/2150/MFU (delvis), Fö2014/68/ESL m.fl.

Regeringen (2015f), *Regeringsbeslut: Ändring av beslut om inrättande av krishanteringsråd.* Justitiedepartementet 2015-03-06. JU/2015/3060/RK KH.

Regeringen (2015g), *Regeringsbeslut: Ändring av beslut om inrättande av krishanteringsråd.* Justitiedepartementet 2015-10-29. JU2015/08184/RK KH.

Regeringen (2015h), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.* Ju2015/02146/SSK (delvis), Ju2015/07322/SSK, Ju2015/08197/SSK m.fl. Regeringsbeslut 2015-12-18.

Regeringen (2015k), *Trossamfundens sociala insatser: En preliminär undersökning.* Ds 2015:3. ISBN 978-91-38-24218-6.

Regeringen (2016f), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försvarsmakten.* Fö2015/00405/MFI (delvis, Fö2015/01618/MFU, Fö2015/01663/ESL m.fl. 2016-12-14.

Regeringen (2016g), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.* Ju2016/07731/SSK, Ju2016/07142/SSK, Ju2016/08998/SSK (delvis). 2016-12-14.

Regeringen (2017a), *Nationell Säkerhetsstrategi.* Statsrådsberedningen. Januari 2017.

Regeringen (2017d), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017*. Ju2017/05643/SSK.

Regeringen (2017h), *Regeringsbeslut: Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.* Justitiedepartementet 2017-04-06. Ju2016/08320/SSK.

Regeringen (2017i), *Regeringsbeslut: Inriktning av Försvarsmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020*. Försvarsdepartementet 2017-12-18. Fö2017/01724/MFI

Regeringen (2017l), *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt*. Fö2016/01252/MFI (delvis). 2017-03-02.

Regeringen (2017j), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap*. Ju2017/01534/SSK. 2017-02-16.

Regeringens skrivelse (2009/10:124), *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*.

Regeringens skrivelse (2016/17:213), *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet*.

Riksdagen (2015), *Om krisen eller kriget kommer - en uppföljning av informationsinsatser till allmänheten om den enskildes ansvar och beredskap*. 2015/16:RF3R.

Rikspolisstyrelsen (2012), *Peer Review-metoden – Fältstudier inom den särskilda polistaktiken*. 2012-04-16.

Riksrevisionen (2017), *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering*. (RiR 2017:4), 2017-01-26.

Räddningsverket (1998), *Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Samhällsplanering*. ISBN 91-88891-22-4.

Räddningsverket (1999), *Brandkatastrofen i Göteborg - observatörsrapport*. ISBN 91-7253-016-2.

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande (2015/16:UFöU4), *Samförståndsavtal om värdlandsstöd*

Socialstyrelsen (2007), *Krisberedskap för hälsoskydd och objektinriktat smittskydd.* Artnr, 2007-123-23. Juni 2007.

SOU (1972:15), *Ny regeringsform Ny riksdagsordning*. Betänkandet av Grundlagberedningen 1972. ISBN 91-38-00199-3.

SOU (1983:13), *Att möta ubåtshotet: Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik*, betänkande av ubåtsskyddskommissionen, ISBN 91-38-07572-5.

SOU (1999:48), *Lära av Estonia*. Den andra delrapporten och slutredovisning. ISBN 91-7610-967-4.

SOU (2000:113), *Branden i Göteborg den 29-30 oktober 1998: En sammanfattning.* ISBN 91-38-21351-6.

SOU (2001:41), *Säkerhet i en ny tid.* Betänkande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. ISBN 91-38-21462-8.

SOU (2002:122), *Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg. December 2002.* Stockholm.

SOU (2005:104), *Sverige och tsunamin - granskning och förslag.* Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission.

SOU (2007:31), *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser.* ISBN 978-91-3822743-5.

SOU (2008:61), *Krisberedskapen i grundlagen - Översyn och internationell utblick.* Expertgruppsrapport. Grundlagensutredningens rapport XIII.

SOU (2008:128), *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar*. Delbetänkande av Trafikverksutredningen. ISBN 978-91-38-23126-5.

SOU (2009:63), *Totalförsvarsplikt och frivillighet*. Slutbetänkande av Utredningen om totalförsvarsplikten. ISBN 978-91-38-23244-6.

SOU (2016:57), *Säkerhet i ny tid*. Betänkande av Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. ISBN 978-91-38-24489-0

SOU (2016:63), *En robust personalförsörjning av det militära försvaret. Betänkande av 2015 års personalförsörjningsutredning.* ISBN 978-91-38-24500-2.

SOU (2016:80), *En gränsöverskridande mediepolitik: För upplysning, engagemang och ansvar*. Slutbetänkande av Medieutredningen. ISBN 978-91-38-24524-8.

Socialstyrelsen (2013), *Katastrofmedicinsk beredskap*. SOSFS 2013:22.

Statens Haverikommission (2001), Brand på Herkulesgatan i Göteborg, O län, den 29–30 oktober 1998. ISSN 1400-5751.

Statskontoret (2003), *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. 2003:11.

Statskontoret (2017), Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar. Statskontoret 2017:5.

Statsrådsberedningen (2007), *Krishantering i Regeringskansliet.* Rapport från utredaren Christina Salomonsson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Statsrådsberedningen: Rapport 2007-10-04.

Stockholms läns landsting (2017), *Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017*. LS 2017-0649. 2017-09-13.

Styrelsen för psykologiskt försvar (1996), *Försvarsvilja 2000: en antologi*.

Sveriges kommuner och landsting (2005), *Storm – krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun*. ISBN 91-7164-058-4.

Sveriges Kommuner och Landsting (2007), *Samhällskriser och katastrofer*: *Juridisk handbok*. ISBN: 978-91-7164-249-3.

Sveriges kommuner och landsting (2017a), *Yttrande – Tydligare ansvar och roller*. 2017-02-28. Dnr. 17/00807.

Säkerhetspolisen (2016b), *Säkerhetspolisen 2015*. ISBN: 978-91-86661-11-3.

UN ISDR (2007), *International Strategy for Disaster Reduction. (2007). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities for disasters.* Geneve: UN ISDR.

ÖB rapport till Regeringen (1981), *Överbefälhavarens sammanfattande rapport avseende kränkning av sovjetisk ubåt i Karlskrona skärgård*, 1981-11-04 refererad i SOU (2001:85), s. 64, *Perspektiv på Ubåtsfrågan*.

Överstyrelsen för civil beredskap (2002), *Från slutet till början – historien om ÖCB juli 1986-juni 2002*. ISBN 91-70-97099-8.

Litteratur

Asp Viktoria, Fredrik Bynander, Pär Daléus, Jenny Deschamps-Berger, Daniel Sandberg och Erik Schyberg (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. ISBN 978-91-86137-49-6.

Björeman, Carl (2009), *År av uppgång år av nedgång: Försvarets ödesväg under beredskapsåren och det kalla kriget*, ISBN 978-91-85789-58-0. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag

Brändström, Annika (2003), *Minkar eller ubåtar i den svenska ubåtsjakten*, Crismart-serien volym 8. ISBN 91-89683-18-8.

Bynander, Fredrik (2003), *The Rise and Fall of the Submarine Threat – Threat politics and submarine intrusions in Sweden 1980-2002.* Stockholm: Elanders Gotab.

Cars, Hans-Christian, Skoglund, Claës & Zetterberg, Kent (1986), *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, ISBN 91-87184-02-8. Stockholm: Probus förlag.

Echevarria II, Antulio J. (2016), *In the gray zone: An alternative paradigm for U.S. military strategy.* Strategic Studies Institute, U.S. Army War College

Ericson, Lars (1999), *Plikten framför allt.* Artikel i Populär Historia 6/1999.

Fischer, B. A. (2000), *The Reagan Reversal : Foreign Policy and the End of the Cold War*. Columbia: University of Missouri.

Granholm, Niklas, Malminen, Johannes & Persson, Gudrun (red) (2014), *Aggression Towards Ukraine*. FOI-R--3892—SE.

Gustafsson, Linus (2015). *Våldsbejakande islamistisk extremism och sociala medier*. Stockholm: Försvarshögskolan.

Gustafsson, Linus. & Ranstorp, Magnus. (2017). *Swedish foreign fighters in Syria and Iraq: an analysis of open-source intelligence and statistical data.* Stockholm: Försvarshögskolan.

Hansén, Dan (2007), *Crisis and Perspectives on Policy Change: Swedish Counter-terrorism Policymaking.* ISBN 978-91-85401-65-9. Stockholm: Försvarshögskolan.

Hansén, Dan & Hagström, Ahn-Za (2004), *I krisen prövas ordningsmakten*. ISBN 91-7223-205-6 Stockholm: Jure Förlag AB.

Hirdman, Sven (1991), *Sverige och Ubåtskränkningarna - Insikt och Beslut: Studier Tillägnade Leif Leifland.* Stockholm: Militärhistoriska Förlaget.

Holmberg, Erik, et al (2012), *Grundlagarna – Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*. Tredje upplagan. ISBN 978-91-39111-59-7.

Jonsson, Daniel K. (2018), *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik. Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo 6338.

Linder, Jan (2002), *Andra världskriget och Sverige – Historia och mytbildning.* Luleå: Luleå grafiska.

Lundgren, Jenny (2005) *Sök- och räddningsinsatser i Thailand efter flodvågskatastrofen*. Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen.

Lundgren, Jenny (2007), *Sektorsansvar.* Krisberedskapsmyndigheten. Dnr. 519/7:4.

Lundgren, Jenny (2010*), Sveriges krishanteringssystem i ett jämförande perspektiv: organisering och reglering.* Försvarshögskolan. Beteckning 58/2010, Bilaga 2.

Navander, Lars & Johansson, Rolf (2009), *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem.* Försvarets historiska telesamlingar: A 01/09.

Nye, Joseph S. (2004), *Soft power: the means to success in world politics*. New York, N.Y.: Public Affairs

Press, Daryl G. (2005), *The Credibility of Power: Assessing Threats during the "Appeasement" Crises of the 1930s*, International Security, 29(3), s. 139-169.

Rácz, András (2015), *Russia's hybrid war in Ukraine*. FIIA Report 43. Helsingfors: Ulkopoliittinen instituutti/ Utrikespolitiska institutet.

Renz, Bettina & Smith, Hanna (2016), *Russia and hybrid warfare – going beyond the label*. Aleksanteri Papers 1/2016. Finland: Aleksanteri Institute, University of Helsinki.

Rosander. Lennart & Olgarsson. Per (2014). *Om kriget kommer*. ISBN: 978-91-86691-79-0.

Roth, Thomas (2014), *Den svenska krigsmakten under kalla kriget: Krigsplanläggning, förband och beredskap*, ISBN 978-91-86837-68-6. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag.

Salonius-Pasternak, Charly (2017), *An effective antidote: The four components that make Finland more resilient to hybrid campaigns*. FIIA Comment 19/2017.

Sari, Aurel (2018), *Blurred lines: Hybrid threats and the politics of international law. Hybrid CoE Strategic analysis.*

Scheipers, Sibylle (2016), *Winning Wars without Battles: Hybrid Warfare and Other 'Indirect' Approaches in the History of Strategic Thought*, Aleksanteri Papers , vol. 1/2016, Kikimora Publications. Finland: Aleksanteri Institute, University of Helsinki.

Shultz, Richard H. & Godson, Roy (1984), *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*, Washington DC: Pergamon-Brassey´s.

Sjölin, Vilhelm et al (2014), *I skuggan av kriget – Svenskt Civilförsvar 1937-1996.* ISBN 978-91-86939-55-7. Stockholm: Instant Book.

Suri, Jeremi (2002). "Explaining the End of the Cold War: A New Historical Consensus?." Journal Of Cold War Studies, 4(4).

Svenska Dagbladet (2000-01-20) refererad i Hansén, Dan & Hagström, Ahn-Za (2004), s. 179, *I krisen prövas ordningsmakten*. ISBN 91-7223-205-6 Stockholm: Jure Förlag AB.

Tracz, Katarina (2015), *Fredens hav: Ökade spänningar kring Östersjön*. Stockholm: Frivärld.

Veibäck Ester, Ryghammar Charlotte och Olsson Matilda (2017), *Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R—4414—SE. Mars 2017.

Wallén, Göran i Bynander, Fredrik (red.) (2002), *Ubåtsfrågan – ett symposium*, Crismart-serien volym 21. ISBN 91-89683-07-2.

Warnling-Nerep, Wiweka et al (2007), *Statsrättens grunder.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Författningar

Brottsbalk (1962:700)

Elberedskapslag (1997:288)

Ellag (1997:857)

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

Förordning (1990:12) om totalförsvarets folkrätt

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten

Förordning (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare

Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Förordning (2017:868) med Länsstyrelseinstruktion

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Kommunallag (2017:725)

Lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (upphävd genom SFS 1989:530).

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst

Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Lag (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja

Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Myndighetsförordning (2007:515)

Plan- och bygglag (2010:900)

Polisdatalag (2010:361)

Polislag (1984:387)

Regeringsformen (1974:152)

Rådets direktiv (2008/114/EG) om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet av att stärka skyddet av denna

Smittskyddslag (2004:168)

Internetkällor

Affärsverket Svenska Kraftnät (2017), *Vår verksamhet*. 2017-04-08. Tillgänglig: http://www.svk.se/om-oss/verksamhet/ (hämtad 2017-11-06)

Beredskapsmuseet (u.å.), *En svensk tiger*. Tillgänglig: http://www.beredskapsmuseet.com/en-svensk-tiger/ (hämtad 2017-11-03)

Bratt, Stefan (2017), *Viktig övning i civil och militär samverkan*. Försvarsmakten. 2017-09-25. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/09/viktig-ovning-i-civil-och-militar-samverkan/ (hämtad 2017-11-03)

Brors, Henrik (2013), *Ryssland och EU i klinch om Ukraina*. Dagens Nyheter. 2013-12-17. Tillgänglig: https://www.dn.se/arkiv/varlden/ryssland-och-eu-i-klinch-om-ukraina/ (hämtad 2017-11-03)

Civilförsvarsförbundet (u.å.), *Frivilliga resursgruppen – Här finns FRG*. Tillgänglig: http://www.civil.se/frg/har-finns-frg/ (hämtad 2017-11-14)

Dahlberg, Jessica (2017), *Myndigheter samövar för att hantera farliga ämnen*. Försvarsmakten. 2017-09-20. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/09/myndigheter-samovar-for-att-hantera-farliga-amnen/ (hämtad 2017-11-03)

DNI (2017), *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*. Tillgänglig: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (hämtad 2018-02-05)

Drevinger, Joanna (2017), *Misstänkt gripen i Märsta: "Bröt normala mönstret"*. Svenska Dagbladet. 2017-04-07. Tillgänglig: https://www.svd.se/knapphandiga-uppgifter-om-misstankt-garningsman/om/terrordadet-i-stockholm (hämtad 2017-11-03)

Folk och Försvar (2016), *Det psykologiska försvaret- nedrustat, eller…?*. Seminarium Lila Nygatan 14, Stockholm. 2016-02-10. Tillgänglig: http://folkochforsvar.se/event/det-psykologiska-foersvaret-nedrustat-eller.html (hämtad 2017-11-05)

Försvarets Radioanstalt (2017) *Åtgärdsförslag: Angrepp via tjänsteleverantörer*. Tillgänglig: http://fra.se/download/18.7278d10015aae33423547/1491901346832/Atgardsforslag-Angrepp-mot-tjansteleverantorer.pdf (hämtad 2018-02-20)

Försvarsmakten (u.å. a), *Vykort från ett land i väntans tider*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/vykort-fran-ett-land-i-vantans-tider/ (Hämtad: 2018-01-30)

Försvarsmakten (u.å. b). Hesa Fredrik – Larmet som ekar genom historien. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/hesa-fredrik/ (Hämtad: 2018-02-06).

Försvarsmakten (u.å. c), *Överbefälhavarens uppdrag*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/overbefalhavaren/overbefalhavarens-uppdrag/ (hämtad 2018-02-23)

Försvarsmakten (u.å. d), *Hemvärnet*. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/verksamhetsomraden/hemvarnet/ (hämtad 2017-11-06)

Försvarsmakten (2014a), *Underrättelseoperationen fortsätter*. 2014-10-21. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2014/10/underrattelseoperationen-fortsatter/ (hämtad 2018-02-01)

Försvarsmakten (2014b), *Underrättelseoperationen avslutad*. 2014-10-24. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2014/10/underrattelseoperationen-avslutad/ (hämtad 2018-02-01)

Försvarsmakten (2014c), *Bekräftad ubåt i Stockholms skärgård*. 2014-11-14. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2014/11/bekraftad-ubat-i-stockholms-skargard/ (hämtad 2018-02-01)

Försvarsmakten (2016c), *Psykologiska operationer*. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/ledningsregementet/insatsforband/psyops/ (hämtad 2017-11-05)

Försvarsmakten (2017a), *Försvarsmaktsövning Aurora 17*. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/ovningar/aurora-17/ (hämtad 2017-11-03)

Försvarsmakten (2017b), *Fakta om etablering av Gotlands regemente*. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/var-verksamhet-pa-gotland/fakta-om-etablering-av-gotlands-regemente/ (hämtad 2017-11-03)

Försvarsmakten (2017d), *Militärregioner*. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/militarregioner/ (hämtad 2017-11-06)

Försvarsmakten (2017e) *Militärregion Syd*. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/militarregioner/militarregion-syd/ (hämtad 2017-11-06)

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Så blev polisen en myndighet istället för 23*. 2015-01-27. Tillgänglig: http://polissamordningen.se/nyhetsarkivet/1422382734 (hämtad 2017-11-06)

Gerdfeldter, Mathias (2015), *Terrordåden i Paris – detta har hänt, dag för dag*. 2015-11-26 (uppdaterad 2015-11-27). Tillgänglig: http://www.svt.se/nyheter/utrikes/terrordaden-i-paris-detta-har-hant-dag-for-dag (hämtad 2017-11-03)

Gummesson, Jonas (2015), *Allvarligt ubåtsmisstag av Försvarsmakten*. Svenska Dagbladet. 2015-09-24. Tillgänglig: https://www.svd.se/slutanalysen-kastar-morka-skuggor (hämtad 2018-02-01)

Hakeberg, Sofia (2017), *Gotland får eget regemente: "Tydlig markering"*. Hela Gotland. 2017-09-20. Tillgänglig: http://www.helagotland.se/samhalle/gotland-far-eget-regemente-tydlig-markering-14901945.aspx (hämtad 2017-11-03)

Holmström, Mikael (2015), *Peter Hultqvist utsatt för rysk lögnattack*. Dagens Nyheter. 2015-10-28. Tillgänglig: https://www.dn.se/nyheter/sverige/peter-hultqvist-utsatt-for-rysk-lognattack/ (hämtad 2017-11-05)

Holmström, Mikael (2016), *Sverige och Finland i gemensam repövning*. Dagens Nyheter. 2016-11-21. Tillgänglig: https://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-och-finland-i-gemensam-repovning/ (hämtad 2017-11-06)

Holmström, Mikael (2018): *Regeringen: Landshövdingar ska leda civilt försvar.* Dagens nyheter (2018-01-11). Tillgänglig: https://www.dn.se/nyheter/regeringen-landshovdingar-ska-leda-civilt-forsvar/ (Hämtad 2018-01-18)

Hultqvist, Peter & Bydén, Micael (2017), *"Risk för desinformation om militärövningen Aurora"*. Debattartikel av Peter Hultqvist och Micael Bydén. Dagens Nyheter. 2017-05-15. Tillgänglig: https://www.dn.se/debatt/risk-for-desinformation-om-militarovningen-aurora/ (hämtad 2017-11-03)

Juhlin, Johan et al (2017), *Detta vet vi om attacken*. Sveriges Television. 2017-04-07 (uppdaterad 2017-04-13). Tillgänglig: https://www.svt.se/nyheter/inrikes/detta-vet-vi (hämtad 2017-11-03)

Krisinformation.se (2016a), *Polisen*. Uppdaterad 2016-05-23. Tillgänglig: https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar/polisen (hämtad 2017-11-03)

Krisinformation.se (2016b), *Strålsäkerhetsmyndigheten*. Uppdaterad 2016-05-23. Tillgänglig: https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar/stralsakerhetsmyndigheten (hämtad 2017-11-14)

Krisinformation.se (2017), *POSOM*. Uppdaterad 2017-01-16. Tillgänglig: https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/kommuner/posom (hämtad 2017-11-05)

Kungliga Civilförsvarsstyrelsen (1961*) Om kriget kommer- vägledning för Sveriges medborgare.* Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/5-information-och-fakta/historia/psykforsvarets-historia/om-kriget-kommer-1961.komprimerad.pdf (Hämtad: 2018-01-30)

Kunig, Philip (2008), *Intervention, Prohibition of*, Oxford Public International Law. Tillgänglig: http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div1-3 (hämtad 2018-02-05)

Levin, Louise (2017), *Starkare tillsammans*. Försvarsmakten. 2017-10-13. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/10/starkare-tillsammans/ (hämtad 2017-11-14)

Löfven, Stefan (2016), Tal av statsminister Stefan Löfven i Gullranda om säkerheten i Östersjön och Nordeuropa. 2016-06-19. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/tal/2016/06/statsministerns-tal-gullranda-finland/ (hämtad 2017-11-15)

Löfven, Stefan (2018), *Sveriges säkerhet i en ny värld*. Tal vid Folk & Försvars Rikskonferens i Sälen 2018-01-18. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/tal/2018/01/sveriges-sakerhet-i-en-ny-varld/ (hämtad 2018-02-06)

Melin, Thomas (2017), *Milstolpe för svensk-finsk styrka*. Försvarsmakten. 2016-09-11. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/09/milstolpe-for-svensk-finsk-styrka/ (hämtad 2017-11-14)

Migrationsverket (2017), *Asylsökande till Sverige under 2000-2016*. Tillgänglig: https://www.migrationsverket.se/download/18.585fa5be158ee6bf362fd2/1485556063045/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+2000-2016.pdf (hämtad 2017-11-03)

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must (2018) *Årsöversikt 2017*. Tillgänglig https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/rapporter/must-arsoversikt-2017.pdf (hämtad 2018-04-18)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009a), *Dialog med trossamfunden*. 2009-11-16 (senast granskad 2017-03-07). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Frivilligorganisationer--trossamfund/Samverkan-med-trossamfunden/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009b), *EU och skydd av samhällsviktig verksamhet*. 2009-09-29 (senast granskad 2016-02-22). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Samhallsviktig-verksamhet/EU-och-skydd-av-samhallsviktig-verksamhet/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009c), *Stödstyrkan hjälper svenskar vid nödsituationer i utlandet*. 2009-10-12 (senast granskad 2017-02-03). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Internationella-insatser/Stodstyrkan/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009d), *MSB samordnar det svenska civila deltagandet inom Nato/PFF- Partnerskap För Fred*. 2009-09-30 (senast granskad 2017-07-05). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Internationellt-samarbete/NatoPFF/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010a), *MSB tar över ansvaret för Svenska nationella ambulansflyget (SNAM)*. 2010-12-27. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2010/MSB-tar-over-SNAM/ (hämtad 2017-11-03)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010b), *Svenska nationella ambulansflyget*. 2010-12-22 (senast granskad 2017-07-21). Tillgänglig: https://www.msb.se/snam (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c), *Transport av farligt gods*. 2011-11-10 (senast granskad 2015-01-19). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Lag-och-ratt/Gallande-regler/Transport-av-farligt-gods/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013c), *Den svenska SWIFT/USAR-styrkan återklassificerad*. 2013-10-15 (uppdaterad 2013-10-18). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2013/Den-svenska-SWIFTUSAR-styrkan-aterklassificerad/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014a), *Nya TiB-myndigheter*. 2014-12-18. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2014/Nya-TiB-myndigheter/ (hämtad 2017-11-05)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014c), *Vad gör MSB inom ramen för psykologiskt försvar?*. 2014-08-30 (senast granskad 2017-03-13). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Psykologiskt-forsvar/MSB-och-psykologiskt-forsvar/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015c), *ICT Officer in the MSB support team in Nepal*. 2015-06-01. Tillgänglig: https://www.msb.se/en/Tools/News/ICT-Officer-in-the-MSB-support-team-in-Nepal/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015d), *Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015-2020*. 2015-08-26. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Naturolyckor/katastrofriskreducering/Sendai-Framework-for-Disaster-Risk-Reduction-20152030/ (hämtad 2017-11-27)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016b), *FAQ om Krisberedskapsveckan och broschyr till hushållen*. Publicerad 2016-11-03 (senaste granskad 2018-01-15). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSBs-krisberedskapsvecka/Fragor-och-svar-om-krisberedskapsveckan/ (Hämtad: 2018-01-30)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016d), *Civilt försvar – Aktuell inriktning*. 2016-11-21. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Totalforsvar/Civilt-forsvar/Civilt-forsvar--aktuell-inriktning/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016g), *Frågor och svar om Krisberedskapsveckan*. 2016-11-03 (senast granskad 2017-10-19). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSBs-krisberedskapsvecka/Fragor-och-svar-om-krisberedskapsveckan/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016h), *MSB:s uppdrag att samordna stöd till drabbade och anhöriga vid en händelse utomlands*. 2016-09-02. Tillgänglig: https://www.msb.se/sindra (hämtad 2018-04-12)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a), *MSB om söndagens felaktiga VMA*. 2017-07-10. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/MSB-om-gardagens-felaktiga-VMA/ (hämtad 2017-11-14)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017d), *MSB:s roll och uppgifter inom civilt försvar*. 2017-02-21. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Totalforsvar/MSBs-roll/ (hämtad 2017-11-05)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017e), *Tydligare bild av hur samhället möter Försvarsmaktens behov.* 2017-06-09. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Tydligare-bild-av-hur-samhallet-moter-Forsvarsmaktens-behov/ (hämtad 2017-11-05)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017g), *MSB tar första steget till handbok för att möta påverkan*. 2017-08-18. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/MSB-ta-forsta-steget-till-handbok-for-att-mota-paverkan/ (hämtad 2017-11-14)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017h), *Krisberedskapsveckan 2018 – stärkt beredskap och bättre riskkommunikation*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSBs-krisberedskapsvecka/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), *Opinioner 2017: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. Undersökningen genomförd av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB. 2018-01-12. Tillgänglig: https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Statistik_larande/MSB%20Opinioner%202017.pdf (hämtad 2018-01-15)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.), *Orkanen Haiyan 2013*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Pagaende-handelser-och-insatser/Tidigare-handelser/MSBs-arbete-med-anledning-av-orkanen-Haiyan/ (hämtad 2017-11-06)

Myndigheten för stöd till trossamfund (2017), *Myndighetens uppdrag.* Tillgänglig: http://www.sst.a.se/uppdrag.4.15272bfd13b817fbae13000.html (hämtad 2017-11-05)

Mårtensson, Erik (2014), *Psykologiska operationer är psykologiskt försvar!*. Kungliga Krigsvetenskapsakademien. 2014-03-28. Tillgänglig: http://kkrva.se/psykologiska-operationer-ar-psykologiskt-forsvar/ (hämtad 2017-11-05)

Nyman, Emelie (2015), *11 frågor och svar om gränskontrollerna*. Svenska Dagbladet. 2015-11-25. Tillgänglig: https://www.svd.se/11-fragor-och-svar-om-granskontrollerna (hämtad 2017-11-07)

Olsson, Emelie (2016), *Kronoberg kryllar av bortglömda krigssjukhus.* 2016-12-02 *Tillgänglig*:http://www.smp.se/inblick/kronoberg-kryllar-av-bortglomda-krigssjukhus/ (hämtad 2017-01-23)

Pettersson, Charlotte & Elovsson, Joakim (2017), *Värdlandsstöd i praktiken*. Försvarsmakten. 2017-03-31. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/03/vardlandsstod-i-praktiken/ (hämtad 2017-11-03)

Polisen (2015), *Faktablad- Den nya polismyndigheten.* https://polisen.se/PageFiles/581379/Polismyndigheten_faktablad_150304.pdf

Polisen (2016a), *Palmeutredningen*. Senast granskad 2016-12-23. Tillgänglig: https://polisen.se/Om-polisen/Olika-typer-av-brott/Palmeutredningen/ (hämtad 2018-02-05)

Polisen (2016c), *Sammanfattning av gränspolisarbetet i "Alma"*. 2016-02-19. Tillgänglig: https://polisen.se/Arkiv/Nyhetsarkiv/Gemensam/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/ (hämtad 2017-11-03)

Polisen (2016d), *Regler för vistelse i Sverige*. 2016-12-20. Tillgänglig: https://polisen.se/Lagar-och-regler/Regler-for-vistelse-i-Sverige/ (hämtad 2017-11-07)

Polisen (2016e), *Fortsatt fokus på migrantsituationen*. 2016-02-19. Tillgänglig: https://polisen.se/Arkiv/Nyhetsarkiv/Gemensam/Fortsatt-fokus-pa-migrantsituationen/ (hämtad 2017-11-03)

Polisen (2016f), *Nationella insatsstyrkan*. 2016-10-06. Tillgänglig: https://polisen.se/Om-polisen/Specialkompetenser/Nationella-insatsstyrkan/ (hämtad 2017-11-06)

Polisen (2016g), *Polisens arbete vid större händelser*. 2016-08-02. Tillgänglig: https://polisen.se/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Krisarbete/Polisens-arbete-vid-storre-handelser/ (hämtad 2017-11-06)

Polisen (2016h), *Nationella förstärkningsorganisationen*. 2016-10-14. Tillgänglig: https://polisen.se/Om-polisen/Specialkompetenser/Nationella-forstarkningsorganisationen/ (hämtad 2017-11-06)

Polisen (2017a), *Id-kontroller över Öreskund avskaffas*. 2017-05-02 (uppdaterad 2017-05-12). Tillgänglig: https://polisen.se/Skane/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2017/Maj/Id-kontroller-over-Oresund-avskaffas/ (hämtad 2017-11-07)

Polisen (2017c), *Intensivt arbete från polisen*. 2017-04-07. Tillgänglig: https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2017/April/Intensivt-arbete-fran-polisen/ (hämtad 2017-11-16)

Polisen (2017d), *Polisen inför gränskontroll vid inre gräns*. 2017-04-08. Tillgänglig: https://polisen.se/Stockholms_lan/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2017/April/Polisen-infor-granskontroll-vid-inre-grans/ (hämtad 2017-11-16)

Polisen (2017e), *Händelsen i Stockholm city*. 2017-04-07. Tillgänglig: https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2017/April/lastbil-har-kort-pa-personer-i-Stockhom/ (hämtad 2017-11-16)

Polisen (2017f), *Polisflyget*. Tillgänglig: https://polisen.se/Om-polisen/Specialkompetenser/Polisflyget/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2014b), *Regeringsförklaringen oktober 2014*. 2014-10-03. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/49b6d2/contentassets/436960c05f524109b8a020b879efd76b/regeringsforklaringen-3-oktober-2014 (hämtad 2017-11-03)

Regeringen (2014c), *Den regionala nivån – län och landsting*. 2014-11-04 (uppdaterad 2015-01-23). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-regionala-nivan---lan-och-landsting/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2014d), *Den lokala nivån - kommuner*. 2014-11-04. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-lokala-nivan---kommuner/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2014f), *Regeringskansliets krishantering*. 2014-12-05 (uppdaterad 2016-11-20). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2014g), *Arbetet i Regeringskansliet*. 2014-11-05 (uppdaterad 2016-04-27). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/arbetet-i-regeringskansliet/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2014h), *Justitiedepartementets organisation*. 2014-10-18 (uppdaterad 2017-07-27). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/justitiedepartementets-organisation/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2015a), *Sanktioner som svar på Rysslands olagliga annektering av Krim och Sevastopol*. 2015-04-02. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-avseende-ryssland-och-ukraina/sanktioner-som-svar-pa-rysslands-olagliga-annektering-av-krim-och-sevastopol/ (hämtad 2017-11-03)

Regeringen (2015b), *Sanktioner med anledning av hot mot Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende*. 2015-04-02. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-avseende-ryssland-och-ukraina/sanktioner-med-anledning-av-hot-mot-ukrainas-territoriella-integritet-suveranitet-och-oberoende/ (hämtad 2017-11-03)

Regeringen (2015c), *Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns*. 2015-11-12. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/ (hämtad 2017-11-03)

Regeringen (2015d), *Frågor och svar: Lag och förordning om identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*. 2015-12-18 (uppdaterad 2017-05-04). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/fragor-och-svar-lag-och-forordning-om-identitetskontroller-vid-allvarlig-fara-for-den-allmanna-ordningen-eller-den-inre-sakerheten-i-landet/ (hämtad 2017-11-03)

Regeringen (2015e), *Den statliga budgetprocessen steg för steg*. 2015-05-05 (uppdaterad 2016-10-28). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen-steg-for-steg/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2015i), *Försvarssamarbetet Sverige Finland*. 2015-02-23. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/internationella-organisationer-och-samarbeten/forsvarssamarbetet-sverige-finland/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2015j), *Sverige och Finland ska utveckla gemensam marin stridsgrupp*. 2015-10-29. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2015/10/sverige-och-finland-ska-utveckla-gemensam-marin-stridsgrupp/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2016a), *Migrationsverket får ett utökat ansvar för beredskapen*. 2016-04-29. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/migrationsverket-far-ett-utokat-ansvar-for-beredskapen/ (hämtad 2017-11-27)

Regeringen (2016b), *UD och ambassadernas krisberedskap*. 2016-06-24. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/uds-reseinformation/ud-och-ambassadernas-krisberedskap/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2016c), *Sverige och Storbritannien fördjupar försvarssamarbetet*. 2016-09-27. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/09/sverige-och-storbritannien-fordjupar-forsvarssamarbetet/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2016d), *Fördjupat försvarspolitiskt samarbete med USA – försvarsministern undertecknade avsiktsförklaring*. 2016-06-08. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2016/06/fordjupat-forsvarspolitiskt-samarbete-med-usa--forsvarministern-undertecknade-avsiktsforklaring/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2016e), *Försvarsministern besökte flygvapenövning*. 2016-09-03. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2016/09/forsvarsministern-besokte-flygvapenovning/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2017b), *Undantag i PBL ska möjliggöras vid extraordinär flyktingtillströmning*. 2017-02-20. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/undantag-i-pbl-ska-mojligoras-vid-extraordinar-flyktingtillstromning/ (hämtad 2017-11-14)

Regeringen (2017c), *Gränskontroller vid inre gräns förlängs*. 2017-11-10. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/granskontroller-vid-inre-grans-forlangs/ (hämtad 2017-11-13)

Regeringen (2017e), *Ny nationell informations- och cybersäkerhetsstrategi*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/ny-nationell-informations--och-cybersakerhetstrategi/ (Hämtad 2018-02-09)

Regeringen (2017f), *Försvarsmaktsövningen Aurora 17 ökar den militära förmågan*. 2017-09-11. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2017/09/forsvarsmaktsovningen-aurora-17-okar-den-militara-formagan/ (hämtad 2017-11-03)

Regeringen (2017g), *Beslut om regemente på Gotland*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/artiklar/2017/12/beslut-om-regemente-pa-gotland/ (Hämtad 2018-01-17)

Regeringen (2017k), *Regeringen höjder ambitionen i arbetet med att stärka totalförsvaret*. 2017-05-11. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/regeringen-hojer-ambitionen-i-arbetet-med-att-starka-totalforsvaret/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2017m), *Regeringens skrivelser till riksdagen*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2018a), *Delrapport över genomförandet av Nationella säkerhetsstrategin*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2018/01/delrapport-over-genomforandet-av-nationella-sakerhetsstrategin/ (hämtad 2018-02-09)

Regeringen (2018b), *Regeringen fortsätter arbetet med att förbättra säkerhetsskyddet i samhället*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/regeringen-fortsatter-arbetet-med-att-forbattra-sakerhetsskyddet-i-samhallet/ (hämtad 2018-01-26)

Riksdagen (2017a), *Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande*. 2017-10-25. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/undantag-fran-vissa-bestammelser-i-plan--och_H501CU3 (hämtad 2017-11-14)

Riksdagen (2017b), *Krigsdelegationen har genomfört en övning*. 2017-03-20. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/press/pressmeddelanden/2017/mar/20/krigsdelegationen-har-genomfort-en-ovning1 (hämtad 2017-11-06)

Riksdagen (2017c), *Krigsdelegationen*. 2017-03-21. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-myndigheter-och-namnder/krigsdelegationen/ (hämtad 2017-11-06)

Riksdagen (2018), *Beslut i korthet*. 2018-01-24. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/folj-och-prenumerera/utskick---beslut-i-korthet/2018/jan/24/riksdagsbeslut-24-januari/ (Hämtad 2018-02-26)

Segerdahl, Caroline (2017), *Finsk övning i svensk anläggning*. Försvarsmakten. 2017-06-12. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/06/finsk-ovning-i-svensk-anlaggning/ (hämtad 2017-11-14)

Sjöfartsverket (2017a), *Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC)*. 2017-05-03. Tillgänglig: http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Sjo--och-flygraddningscentralen/ (hämtad 2017-11-05)

Sjöfartsverket (2017b), *Uppdrag och verksamhet*. 2017-05-23. Tillgänglig: http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/ (hämtad 2017-11-05)

Stockholms stad (u.å.), *Personer löser ut ransoneringskort vid Stockholms stads kristidsnämnd*. Tillgänglig: https://stockholmskallan.stockholm.se/post/30805 (hämtad 2018-02-23)

Strålsäkerhetsmyndigheten (u.å.), *Nukleär icke-spridning*. Tillgänglig: https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/nuklear-icke-spridning/ (hämtad 2017-11-06)

Strålsäkerhetsmyndigheten (2017), *Myndighetens uppdrag inom icke-spridning*. Senast uppdaterad: 2017-07-27. Tillgänglig: https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/nuklear-icke-spridning/myndighetens-uppdrag-inom-icke-spridning/ (hämtad 2017-11-06)

Sveriges kommuner och landsting (2016), *Så styrs landsting och regioner*. 2016-07-25. Tillgänglig: https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrslandstingen.1790.html (hämtad 2017-11-05)

Sveriges kommuner och landsting (2017) SKL 2017 Fakta om kommuner, landsting och regioner, tillgängligt på https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting.432.html, (hämtat 2018-02-20).

Säkerhetspolisen (2015a), *Historik - från militär polisbyrå till egen myndighet*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/historik.html (hämtad 2017-11-03)

Säkerhetspolisen (2015b), *Beslut om höjning av hotnivån*. 2015-11-18. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2015-11-18-beslut-om-hojning-av-hotnivan.html (hämtad 2017-11-03)

Säkerhetspolisen (2016a), *Åter till förhöjd terrorhotnivå*. 2016-03-02. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2016-03-02-ater-till- forhojd-terrorhotniva.html (hämtad 2017-11-03)

Säkerhetspolisen (u.å. a), *Lagar och regler*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/lagar-och-regler.html (hämtad 2017-11-06)

Säkerhetspolisen (u.å. b), *Om Säkerhetspolisen*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen.html (hämtad 2017-11-06)

Säkerhetspolisen (u.å. c), *Organisation*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/organisation.html (hämtad 2017-11-06)

Säkerhetspolisen (u.å. d), *Samverkansrådet mot terrorism*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/kontraterrorism/samverkansradet-mot-terrorism.html (hämtad 2017-11-06)

Säkerhetspolisen (u.å. e), *Nationellt centrum för terrorhotbedömning*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/kontraterrorism/nationellt-centrum-for-terrorhotbedomning.html (hämtad 2017-11-06)

Svenska Polismäns Minnesportal (2017), *Statistik*. Senast uppdaterad 2017-07-24. Tillgänglig: http://www.spmp.se/site/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=109 (hämtad 2018-01-30)

Sveriges kommuner och Landsting (2017b), *Landsting och regioner, lista*. 2017-07-28. Tillgänglig: https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/landstingochregionerlista.1247.html (hämtad 2017-11-13)

Sveriges Radio (2015), *Tidslinje över flyktingkrisen*. 2015-11-11. Tillgänglig: http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6299595 (hämtad 2017-11-03)

Säkerhetspolisen (2017), *Attentat på Drottninggatan i Stockholm*. 2017-04-07. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2017-04-07-attentat-pa-drottninggatan-i-stockholm.html (hämtad 2017-11-16)

Säkerhetspolisen (2018), *Säkerhetspolisen 2017*. Tillgänglig http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.43eb507e1617a765e5d2e2/1520946780011/Arsbok-2017.pdf (hämtad 2018-04-18)

Tidningarnas Telegrambyrå (2010), *Krishanteringsrådet nöjt med reaktion*. SVT Nyheter. 2010-04-21. Tillgänglig: https://www.svt.se/nyheter/inrikes/krishanteringsradet-nojt-med-reaktion (hämtad 2017-11-07)

Tidningarnas Telegrambyrå (2014), *Detta har hänt: Oroligheterna i Ukraina*. Dagens Nyheter. 2014-03-02 (Uppdaterad 2014-03-07). Tillgänglig: https://www.dn.se/nyheter/varlden/detta-har-hant-oroligheterna-i-ukraina/ (hämtad 2017-11-03)

Tidningarnas Telegrambyrå (2017a), *Minister: Sverige vill förlänga gränskontroller*. Svenska Dagbladet. 2017-10-13. Tillgänglig: https://www.svd.se/sverige-forlanger-granskontroller/om/granskontroller (hämtad 2017-11-07)

Tidningarnas Telegrambyrå (2017b), *Förstärkta gränskontroller efter dådet i Stockholm*. Dagens Nyheter. 2017-04-08. Tillgänglig: https://www.dn.se/nyheter/sverige/forstarkta-granskontroller-efter-dadet-i-stockholm/ (hämtad 2017-11-03)

Tidningarnas Telegrambyrå (2017c), *Över 1 000 samhällsviktiga it-system oskyddade*. Ny Teknik. Tillgänglig: https://www.nyteknik.se/digitalisering/over-1-000-samhallsviktiga-it-system-oskyddade-6884586 (hämtad 2018-01-26)

Tidningarnas Telegrambyrå (2017d), *Transportstyrelsens IT-affär: Detta har hänt*. Svt Nyheter (Uppdaterad 11 oktober 2017). Tillgänglig: https://www.svt.se/nyheter/inrikes/transportstyrelsens-sakerhetsskandal-detta-har-hant (hämtad 2017-12-06)

Tidningarnas Telegrambyrå (2017e), *Detta vet vi om Transportstyrelsens it-skandal*. Dagens nyheter. (Uppdaterad 2017-08-28). Tillgänglig: https://www.dn.se/nyheter/sverige/detta-vet-vi-om-transportstyrelsens-it-skandal/ (hämtad 2017-12-06)

Tidningarnas Telegrambyrå (2017f), *Anders Ygeman och Anna Johansson avgår*. Sveriges radio (Publicerad 27 juli 2017). Tillgänglig: http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6746067 (hämtad 2017-12-06)

Transportstyrelsen (2012), *NUAC certifierad som leverantör av flygtrafiktjänst*. 2012-06-29. Tillgänglig: https://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/2012/NUAC-certifierad-som-leverantor-av-flygtrafiktjanst/ (hämtad 2017-11-06)

Westerberg, Melina (2017), *Att hjälpa en nordisk vän i nöd*. Försvarsmakten. 2017-09-17. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/09/att-hjalpa-en-nordisk-van-i-nod/ (hämtad 2017-11-14)

Intervjuer och presentationer

Armémuseum (2018), *Krig och fred 1900-talet*. Utställning besökt 2018-02-07. Riddargatan 13, Stockholm.

Björklund, Fredrik (2017), Mejlkonversation med Fredrik Björklund (Kansliråd Kansliet för krishantering, Justitiedepartementet). 2017-11-29.

Ericson, Marika (2009), Intervju med Marika Ericson (dåvarande juridisk rådgivare vid Försvarsmakten. Doktorand i folkrätt och militärtekning sedan 2012). 2009-01-13.

Jakobsson, Håkan (2014), *Regeringens och Regeringskansliets ansvar och roller i krishanteringen*. Departementssekreterare vid statsrådsberedningen. Presentation vid konferensen Nordisk trafiksamverkan inom krisberedskapen, Stockholm 4-5 november 2014.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016f), *Frivilliga inom krisberedskapen – nutid och framtid*. Presentation av MSB:s frivilligarbete för SOSUV 2016-06-21.

10. Bilagor

Bilaga 1: Begreppsförklaring 139

Bilaga 2: Urval av myndigheter med ett särskilt ansvar 145
Polismyndigheten 145
Säkerhetspolisen 147
Affärsverket Svenska kraftnät 148
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 149
Post- och telestyrelsen 151
Socialstyrelsen 152
Strålsäkerhetsmyndigheten 152
Försvarsmakten 153

Bilaga 3: Rättsliga förutsättningar för totalförsvar och krisberedskap 155
Begrepp och termer ur juridiskt perspektiv 156
Konstitutionell beredskap 158
Normhierarkin och regeringsformen 158
Fredstida kriser och regeringsformen 161
Alternativ till konstitutionell beredskap – konstitutionell nödrätt 163
Reglerna i 15 kap RF för krig och krigsfara 165
Samhällets omställning från fred till krig – administrativ beredskap 170
Författningsberedskap – reglering höjd beredskap 170
Fullmaktslagarna 173
Organisationsberedskap – verktygslådan höjd beredskap 179
Bilaga 3 referenser 183

Bilaga 1: Begreppsförklaring

Detta kapitel ger en översikt av de olika principer och begrepp som används inom svensk krisberedskap och totalförsvar. Vissa begrepp är definierade i lagtext, andra i propositionstext och ytterligare andra har definierats av verksamhetsansvariga myndigheter.

En **allvarlig** eller en **extraordinär händelse** är enligt Regeringens skrivelse (2009/10:124)[531], en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser.[532] Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt den tillhörande förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, reglerar kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Ansvarsprincipen innebär enligt Regeringens skrivelse (2009/10:124) att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande.[533] **Likhetsprincipen** innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska fungera på samma sätt vid en kris som under normala förhållanden. **Närhetsprincipen** innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda. [534]

Bevakningsansvar gäller för de utpekade myndigheter (bevakningsansvariga myndigheter) som har ett ansvar att vidta ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap. De bevakningsansvariga myndigheterna ska särskilt planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation, genomföra omvärldsbevakning och risk- och sårbarhetsanalys, utbilda och öva berörd personal för myndighetens

531 En skrivelse har en mer redogörande karaktär och innehåller, till skillnad från en proposition, inget förslag till riksdagsbeslut. En skrivelse är ett meddelande från regeringen till riksdagen om hur man ser på en viss fråga eller hur man har arbetat eller planerar att arbeta med ett visst politikområde. Regeringen (2017m)

532 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 87

533 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 88

534 Prop. (2013/14:144), s. 150

verksamhet vid höjd beredskap samt införskaffa förnödenheter och utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap.[535]

Farliga ämnen (CBRNE) avser kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen. **Farligt gods** är ett samlingsbegrepp för ämnen och föremål som har sådana farliga egenskaper att de kan orsaka skador på människor, miljö eller egendom, om de inte hanteras rätt under en transport.[536]

Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område finns en aktör som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder gällande krisberedskap.[537] Det finns områdesansvariga organ på nationell (regeringen), regional (länsstyrelserna) och lokal (kommunstyrelserna) nivå. Det geografiska områdesansvaret har olika villkor på olika nivåer. Ansvaret på nationell och kommunal nivå har en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.[538] Regeringens områdesansvar på nationell nivå innebär att regeringen vid allvarliga händelser och kriser med nationella konsekvenser har till uppgift att hantera övergripande normativa och strategiska frågor samt att på övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering.[539] Regeringen har delegerat den operativa nationella krishanteringen till de centrala myndigheterna, och alla berörda myndigheter ska i enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap kunna vidta de åtgärder som behövs för att kunna hantera konsekvenserna av en kris. Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå finns reglerat i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. På regional nivå regleras det geografiska områdesansvaret i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt i (2017:870) länsstyrelsernas instruktion.[540]

Grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) är ett samlingsbegrepp för samhällets normala robusthet och förmåga att motstå både vardagliga och allvarliga störningar. De aktörer som ansvarar för samhällsviktiga verksamheter bör fastställa grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) eller minimikrav på förmåga eller funktionalitet i sina respektive verksamheter. Fastställd GSN kan finnas i form av avtal, branschvisa överenskommelser, standarder, rekommendationer eller i lagar, förordningar och föreskrifter. Exempelvis finns det i ellagen funktionskrav för

535 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
536 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c)
537 Prop. (2011/12:1), s. 75
538 Prop. (2007/08:92), s. 13-14, 77
539 Prop. (2011/12:1), s. 75
540 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 5-6 §§

eldistributionen, som innebär att nätägare blir ersättningsskyldiga vid avbrott som varar över tolv timmar.[541] Ett avbrott i överföringen av el får aldrig överstiga 24 timmar. Dessa funktionskrav kan ses som en form av GSN. Ett annat exempel på GSN är Livsmedelsverkets rekommendationer till kommunerna om att kommunerna inom några timmar efter det att en allvarlig störning uppstått bör kunna leverera 3-5 liter vatten per person och dygn, de följande dygnen 10-15 liter, samt efter några månader 50-100 liter.[542]

Krisberedskap är enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förordningen anger också vilka situationer som myndigheterna och länsstyrelserna har att beakta:

1) situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2) situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3) att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
4) förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.[543]

En **kris** är en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.[544]

Med **krishantering** avses den mer omedelbara och operativa hanteringen av en händelse eller störning som inträffat i samhället.[545]

Krisledningsförmåga är förmågan att inom ett verksamhets- eller ansvarsområde vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och deras åtgärder.[546]

541 Ellag (1997:857)
542 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013a), s. 21; Ellag (1997:857) 3 kap. 9a §
543 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 4, 8 §§
544 Prop. (2007/08:92), s. 77
545 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 87
546 Prop. (2007/08:92), s. 77-78

Kritisk infrastruktur är en delmängd av det som avses med samhällsviktig verksamhet i Sverige. En definition av begreppet som använts på EU-nivå (inom ramen för det Europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur) är: ”anläggningar, system eller delar av dessa belägna i medlemsstaterna som är nödvändiga för att upprätthålla centrala samhällsfunktioner, hälsa, säkerhet, trygghet och människors ekonomiska eller sociala välfärd och där driftsstörning eller förstörelse av dessa skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat till följd av att man inte lyckas upprätthålla dessa funktioner”.[547]

Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.[548]

Lägesuppfattning är en bedömning av hur det som inträffar påverkar aktörens sammanhang. Lägesuppfattningar bygger således på en lägesbild. Både lägesbild och lägesuppfattning är kopplade till beslutsprocesser och behövs som underlag för att kunna avgöra om agerande krävs på något sätt och i så fall hur. [549]

De nödvändigaste behoven är vad individen verkligen behöver för sin överlevnad eller för att inte oacceptabla konsekvenser ska uppstå, även om samhället utsätts för stora störningar. De nödvändigaste behoven ska bidra till att precisera vad som är det yttersta syftet med krisberedskapen och därmed vad myndigheter och samhällets övriga aktörer har som ansvar att planera och förbereda sig för att klara av att upprätthålla.[550]

Operativ förmåga är förmågan att inom ett verksamhets- eller ansvarsområde snarast påbörja åtgärder för att hantera eller medverka i hanteringen av konsekvenserna av inträffade händelser, samt att genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade.[551]

Resiliens beskrivs av MSB som ”förmågan att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas.” Begreppet används inom många områden och kan appliceras på individer, organisationer, system och hela samhällen. MSB understryker att det inte finns någon entydig definition av begreppet.[552]

Risk är enligt MSB:s definition en ”sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de (negativa) konsekvenser händelsen i fråga kan leda till”.[553]

547 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009b); Rådets direktiv (2008/114/EG) om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet av att stärka skyddet av denna, art. 2a
548 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 88
549 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 88
550 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 89
551 Prop. (2007/08:92), s. 78
552 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013b), s. 3
553 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), s. 99

Risk- och sårbarhetsanalyser beskriver hot, risker och sårbarheter inom ett verksamhetsområde. Statliga myndigheter (med vissa undantag) och kommuner är skyldiga att göra risk- och sårbarhetsanalyser.[554]

Robusthet användes tidigare inom samhällsplaneringen för totalförsvaret. Förberedelser för ett robust samhälle skulle öka motståndskraften under beredskapstider.[555] Begreppet används idag av MSB i samband med samhällsplanering.[556]

Räddningstjänst avser de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.[557] Räddningstjänst regleras genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt genom den anslutande förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Samhällets krisberedskap utgörs enligt regeringen av samhällets samlade förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.[558]

Samhällsskydd avser det arbete som behöver bedrivas för att skydda samhället mot olyckor och allvarliga/extraordinära händelser. I detta arbete deltar såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen.[559]

Samhällsstörning avser de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.[560]

Samhällsviktig verksamhet är verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor: Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt, eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter, på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.[561]

554 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap; Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
555 Räddningsverket (1998), s. 88
556 Krisberedskapsmyndigheten (2008)
557 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 2 §
558 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 89
559 Prop. (2007/08:92), s. 78
560 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017c), s.207
561 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), s. 99

Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.[562]

Samverkan avser den dialog och samarbete som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.[563]

Sårbarhet är de egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse. Sårbarhet kan härstamma från fysiska, sociala, ekonomiska eller miljömässiga förhållanden och orsakas av exempelvis dålig design och konstruktion av byggnader, otillräckligt skydd av egendom, brist på information till och medvetenhet hos allmänheten, begränsat erkännande av risker och förebyggande arbete samt åsidosättande av hänsyn till miljön.[564]

562 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 89
563 Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 89
564 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), s. 100

Bilaga 2: Urval av myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskap och bevakningsansvar

De myndigheter som beskrivs i bilagan är de centrala myndigheter vars myndighetschefer normalt ingår i Krishanteringsrådet – Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. I rådet ingår även Försvarsmakten, varför deras organisation beskrivs i bilagan.

Polismyndigheten

Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av polislagen (1984:387) och av polisförordningen (2014:1104). I januari 2015 skedde en omorganisering av polisen där 21 fristående polismyndigheter, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium blev en Polismyndighet. Syftet med omorganiseringen var att stärka polisens förmåga att ingripa mot och utreda brott genom att ta bort gamla myndighetshinder. Bakgrunden till beslutet var den statliga offentliga utredningen SOU (2012:13) ”En sammanhållen svensk polis”.[565] Dagens Polismyndighet[566] är organiserad i sju polisregioner, åtta nationella avdelningar samt ett kansli. De sju polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. De sju nya polisregionerna är: Nord, Mitt, Bergslagen, Stockholm, Öst, Väst och Syd. Huvudorter i regionerna är: Umeå (Nord), Uppsala (Mitt), Örebro (Bergslagen), Stockholm (Stockholm), Göteborg (Väst), Linköping (Öst) och Malmö (Syd). Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. Den operativa enheten i polisregionen ansvarar för den regionala krisberedskapen, insatsförmågan, ledningscentralen och för polisens kontaktcenter. Regionen leds av en regionpolischef.[567] I varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som består av högst 15 ledamöter. Chefen för polisregionen ska vara ordförande i rådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

565 Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015)

566 Polismyndigheten är en så kallad enrådighetsmyndighet, vilket innebär att generaldirektören ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.

567 Polisen (2015)

Regionpolisrådet ska utöva insyn i polisverksamheten i regionen och ge chefen för polisregionen råd.[568]

Bland de åtta nationella avdelningarna finns bland annat ett Nationellt forensiskt centrum (NFC, tidigare Statens kriminaltekniska laboratorium), administrativa avdelningar som HR-avdelningen, avdelningen för kommunikation och rättsavdelningen samt den Nationella operativa avdelningen (NOA).[569]

NOA till uppgift att stödja de olika polisregionerna och har mandat att besluta om insatser och resursförstärkningar i hela landet. Avdelningen är en nationell kontaktpunkt mot Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (FRA) och ansvarar för samordning, beredning och uppföljning av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Avdelningen ska inte bedriva egeninitierad operativ verksamhet utan har till uppgift att, genom avdelningen resurser, stödja polisiär verksamhet.[570] I en krissituation, eller vid speciella uppgifter, kan den Nationella insatsstyrkan (NI) kallas in. NI är en del av NOA och poliserna i insatsstyrkan är tränade att hantera situationer som terrorism, gisslantagning, kidnappning, grova vapenbrott med mera.[571] Andra specialistkompetenser inom polisen är bombskyddsgrupperna som även den tillhör den Nationella Operativa Avdelningen, tre piketenheter i storstäderna[572] samt polishelikoptrar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Östersund och Boden.[573]

Vid stora och krävande händelser kan polisens Nationella förstärkningsorganisation (NFO) kallas in oavsett vart i landet händelsen inträffar. Den nationella förstärkningsorganisationen är en resurs med kompetensen att nationellt leda och arbeta i stora operationer. Organisationen tillämpar en särskild polistaktik som används vid arbete med folksamlingar där risken för våldsamheter är särskilt hög.[574] Den nationella förstärkningsorganisationen kan exempelvis användas vid högriskmatcher (fotboll), demonstrationer och under Almedalsveckan.[575]

Vid en samhällsstörning ansvarar polisen bland annat för avspärrning, utredning, utrymning, registrering och eftersökning[576]. Polisen får också begära stöd från Försvarsmakten gällande terroristbekämpning om 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 och om ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till (gäller även Säkerhetspolisen). Regeringen ska lämna sitt medgivande innan stödet ges från Försvarsmakten.

568 Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, 39-40 §§
569 Polisen (2015)
570 Polisen (2015)
571 Polisen (2016e)
572 Polisen (2016g)
573 Polisen (2017f)
574 Polisen (2016h)
575 Rikspolisstyrelsen (2012), s. 24-25
576 Polisen (2016g)

Om det är ett brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kan insatsen påbörjas utan att regeringen givit medgivande. Polismyndigheten ska i sådana fall omedelbart underrätta regeringen. Därefter ska regeringen pröva huruvida beslutet att begära stöd skall undanröjas eller bestå. Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet. En enhet inom Försvarsmakten som ger stöd gällande terroristbekämpning ska stå under befäl av en militär chef, som i sin tur ska stå under direkt ledning av polisen.[577]

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, polislagen (1984:387) och polisförordningen (2014:1104).[578] Myndighetens verksamhet kan i huvudsak delas in i fem områden: kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Säkerhetspolisen arbetar även med ickespridning, vilket innebär att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen. Myndigheten ger också råd till Polismyndigheten inom vissa områden, exempelvis med hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.[579] En majoritet av personalen är stationerad i Stockholm men myndigheten har även regionala kontor i Umeå, Uppsala, Örebro, Norrköping, Göteborg och Malmö. Myndigheten leds av en säkerhetspolischef och en biträdande säkerhetspolischef.[580] Samarbete ska ske med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Myndigheten bör även, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, upplysa Polismyndigheten om förhållanden som kan ha betydelse för dess verksamhet. Samarbete sker även internationellt med utländska myndigheter eller organ och mellanfolkliga organisationer i den utsträckning som behövs för Säkerhetspolisens verksamhet och som regeringen bestämmer.[581]

Säkerhetspolisen har ett nationellt ansvar för att bekämpa terrorism, en förutsättning för att kunna genomföra uppdraget är att samarbete med andra. Ett viktigt samarbetsforum är Samverkansrådet mot terrorism. Säkerhetspolischefen sammankallar och leder rådet som är ett samarbete mellan fjorton svenska myndigheter. Rådet har inte någon egen juridisk status eller formella uppdrag men har ett uttalat stöd från regeringen.[582] 2005 bildades Nationellt centrum för terrorhotsbedömning (NCT) som en arbetsgrupp under Samverkansrådet

577 Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
578 Säkerhetspolisen (u.å. a)
579 Säkerhetspolisen (u.å. b)
580 Säkerhetspolisen (u.å. c)
581 Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, 11-12, 16 §§
582 Säkerhetspolisen (u.å. d)

men är sedan 2009 permanent och består av Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt (FRA) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). NCT:s uppgift är att göra strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen på kort och lång sikt.[583] Hotnivån mot Sverige analyseras löpande av NCT och bestäms utifrån en femgradig skala. Bedömningen bygger bl.a. på underrättelse om hur många personer med avsikt och förmåga att begå terroristbrott som befinner sig i Sverige, men även på hur Sverige uppfattas av hotaktörer i andra länder.[584]

NCT:s hotnivåskala[585]:

1) Inget hot
2) Lågt hot
3) Förhöjd hot
4) Högt hot
5) Mycket högt hot

Affärsverket Svenska kraftnät

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet.[586] Som ansvarig elberedskapsmyndighet beslutar verket om åtgärder som behövs för att stärka elberedskapen, exempelvis genom förebyggande åtgärder eller hantering av en störning.[587] Svenska kraftnät är också systemansvarigt och ansvarar därmed också för att produktion och förbrukning av el är i balans. Därmed har Svenska kraftnät möjlighet att beordra elproducenter att öka eller minska produktionen inom ramen för sitt systemansvar.[588] Utöver detta förvaltar verket de statliga, nationella stamnäten där el transporteras från producenter till regionala nät.[589]

583 Säkerhetspolisen (u.å. e)
584 Säkerhetspolisen (2016b), s. 48-49
585 Säkerhetspolisen (2016b), s. 49
586 Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 1 §
587 Elberedskapslag (1997:288), 3 §
588 Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 2 §; Ellag (1997:857), 8 kap. 2 §
589 Affärsverket Svenska Kraftnät (2017)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap[590] ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.[591] Myndigheten ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att:

1) samordna krishanteringsåtgärderna
2) samordna information till allmänhet och media
3) effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4) samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

MSB ska ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.[592] MSB ska vidare vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB)[593] samt vilka myndigheter som ska ha förmåga att vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.[594]

Myndigheten arbetar även med påverkansanalyser vilket syftar till att öka kunskapen om försök att påverka svenska myndigheter eller opinion vid, i första hand, säkerhetspolitiska kriser. Kunskapen om påverkansförsök kan sedan användas som underlag för myndigheters och andra aktörers beslut eller kommunikation.[595]

Myndigheten ska också kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid

590 MSB är en så kallad enrådighetsmyndighet, vilket innebär att generaldirektören ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.

591 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §

592 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7 §

593 Myndigheternas TiB har till uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. (Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 11 §).

594 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 12-13 §§

595 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014c)

katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. Myndigheten ska i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer förbereda så att myndigheten, i en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.[596] Organisationen för detta kallas för Stödstyrkan, och där ingår MSB, Socialstyrelsen, NOA samt Svenska Kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen. Beslut om att stödstyrkan ska sättas in fattas av MSB:s generaldirektör, efter anmodan av UD. UD:s egen snabbinsatsstyrka (SNITS) samgrupperar i krisområdet med stödstyrkans samordningsstab vid allvarliga konsulära kriser utomlands. MSB har samordningsansvaret, men berörda myndigheter beslutar själva om att medverka i en insats samt fattar beslut om hur detta stöd ska ske och i vilken omfattning. Samordningen i fält sköts av MSB:s insatschef. Stödstyrkan ska kunna lämna Sverige inom tolv timmar efter det att beslut om insats fattats. Exempel på när stödstyrkan kan aktiveras är vid naturkatastrofer, terrordåd, stora olyckor, smittsamma sjukdomar eller politiska oroligheter.[597] Exempel på när stödstyrkan har använts var vid evakueringen av svenskar från Libanon år 2006, evakuering av svenskar från Libyen 2011, vid oroligheterna i Kairo 2011 (där stödstyrkan stödde den svenska ambassaden med hot- och riskbedömningar)[598] och vid tyfonen Haiyan i Filippinerna 2013.[599]

Efter tsunamin 2004 fanns det behov av att utveckla stödet till svenskar som befinner sig utomlands och drabbas av en katastrof. Det är MSB:s uppdrag att hjälpa människor att komma i kontakt med myndigheter och verka för samordning av behjälplig information till de drabbade. Vidare ska myndigheten också samordna myndigheter, organisationer och övriga aktörers åtgärder samt identifiera behov av särskilda insatser. MSB har en samverkansgrupp som kallas för SINDRA (Stöd och information till drabbade och anhöriga) som ska utveckla och effektivisera myndigheternas arbete med stöd till drabbade vid en katastrof i Sverige eller utomlands. I gruppen ingår Utrikesdepartementet, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Skatteverket, Försvarsmakten, Svenska kyrkan, Röda korset, Svensk försäkring, Resebranschen, Begravningsbranschen, SOS-alarm, 113 13 , 1177 Vårdguiden, representanter för länsstyrelserna, tre kommuner och tre landsting samt Kunskapscentrum i Kris- och Katastrofpsykologi.[600]

MSB har till ansvar att upprätthålla beredskap för att i samråd med Socialstyrelsen besluta om att genomföra luftburna sjuktransporter via Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM). SNAM är en resurs som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka eller skadade.

596 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 8 §
597 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009c)
598 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012)
599 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.)
600 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016h)

SNAM kan användas både nationellt och internationellt när samhällets ordinarie resurser inte räcker till.[601] Beslut om insatser med SNAM får endast ske under förutsättning att dessa finansieras av någon annan än MSB[602].

För att söka och rädda människor i kollapsade konstruktioner, till exempel orsakade av jordbävningar eller terrordåd, har myndigheten en avancerad sök- och räddningsstyrka. Fast response Team- Urban Search And Rescue (SWIFT USAR) har förmåga att bl.a. hitta människor i rasmassor, stabilisera och forcera byggnader samt att medicinskt stabilisera patienter. SWIFT USAR finns i ständig beredskap för insats och kan lämna Sverige inom 10 timmar efter beslut.[603] Sök- och räddningsstyrkan har exempelvis använts efter jordbävningen i Nepal 2015[604].

MSB arbetar med klimatanpassning och med att förebygga och mildra effekterna av extraordinära naturhändelser som i Sverige främst handlar om skred, ras, skogsbrand, storm och översvämning. MSB är Sveriges kontaktpunkt och samordnare för att implementera FN-ramverket för katastrofriskreducering, Sendai. Sendairamverket gäller 2015-2030 och ersätter det tidigare Hyogo Framework for Action. Det nya ramverket är bredare och syftar till att reducera riskerna för och minska konsekvenserna av olyckor och katastrofer. Förutom naturolyckor ingår även teknologiska, biologiska, miljömässiga och hälsorelaterade risker i ramverket. MSB kommer att bland annat använda samverkansområdena för att genomföra ramverket.[605]

MSB har regeringens uppdrag att samordna det civila krisberedskapssamarbetet inom Partnerskap För Fred (PFF) vilket är ett samarbetsprogram mellan Nato och stater inom Organisation för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Syftet med samarbetsprogrammet är bland annat är att öka förmågan att delta i internationella fredsfrämjande insatser, skapa en plattform för erfarenhetsutbyte, utbildning och övning samt att samordna resurser vid katastrofinsatser. Sverige representeras av sju nationella myndigheter i olika planeringsgrupper: MSB, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket.[606]

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) är en förvaltningsmyndighet och ansvarar för postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten ska främja en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och bevaka att

601 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010b)
602 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 14a §
603 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013c)
604 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015c)
605 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015d); UN ISDR (2007)
606 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009d)

posttjänsterna svarar mot samhällets behov. Den ska även främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer samt främja utbyggnaden och tillgången till bredband och mobiltäckning i Sverige.[607] Arbetet bedrivs genom att analysera utvecklingen inom posttjänsten och elektronisk kommunikation och rapportera kontinuerligt till regeringen. PTS uppmärksammar även regeringen om eventuella problem i utvecklingen och ska då vidta eller lämna förslag till lämpliga åtgärder.[608]

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ansvarar för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen ska verka för en god hälsa och social välfärd samt för stödinsatser, omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Myndigheten kan av regeringen få uppgiften att samordna användningen av hälso- och sjukvårdens resurser vid en allvarlig händelse.[609] Vid en inträffad radionukleär händelse bistår Socialstyrelsen med information till bl.a. hälso- och sjukvården.[610]

Socialstyrelsen ska, i nära samverkan med övriga berörda myndigheter och organisationer, göra sådana förberedelser att styrelsen inom sitt område, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands, med kort varsel kan stödja utlandsmyndigheter och nödställda.[611] Socialstyrelsen ska, i nära samverkan med övriga berörda myndigheter, leda och samordna de katastrofmedicinska insatserna och får i övrigt besluta om hur landstingens resurser ska användas vid sådana insatser.[612]

Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för områdena strålskydd och kärnsäkerhet. Myndigheten ska förebygga radiologiska olyckor (t.ex. kärnkraftshaverier) och se till att kärntekniskt avfall hanteras på ett säkert sätt. Ett annat ansvarsområde är att minimera riskerna med strålning inom områden som medicin samt naturligt förekommande strålning. Strålsäkerhetsmyndigheten arbetar också med strålsäkerhet internationellt, vilket inkluderar icke-spridning av kärntekniska ämnen och kärnvapen.[613] Detta sker genom samarbete med FN:s internationella

607 Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, 1-2, 4 §§
608 Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, 1 §
609 I enlighet med Hälso- och Sjukvårdslag (2017:30), 6 kap. 1 §
610 Socialstyrelsen (2007), s. 64-65
611 Förordning (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, 3 §
612 Lag (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, 5 §
613 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 1, 8 §§

atomenergiorgan IAEA och EU-kommissionen som inspekterar de svenska kärntekniska anläggningarna i enlighet med icke-spridningsavtalet NPT[614]. Myndigheten är också samordnare för beredskapsåtgärder inom nationell strålskyddsberedskap. Detta innebär bl.a. teknisk rådgivning, ledning av expertstöd, att skapa beslutsunderlag och utföra strålningsrelaterade mätningar.[615]

Försvarsmakten

Myndigheten ska enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Grunden för Försvarsmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.

Försvarsmakten leds av en överbefälhavare (ÖB) som har det övergripande ansvaret för verksamheten. Myndigheten har även en generaldirektör (GD), vilket är den högst placerade civila befattningen. GD är ställföreträdande chef och kan träda in i ÖB:s roll om denne är frånvarande och fatta beslut i alla frågor, förutom vad gäller order om insatser. ÖB och GD tillsätts av regeringen.[616]

Vid höjd beredskap ska Försvarsmakten kunna krigsorganisera, mobilisera och använda alla krigsförband för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen. Krigsförband ska även kunna organiseras om höjd beredskap inte råder. Försvarsmakten ska bedriva omvärldsbevakning för att upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska gränser samt ta fram underlag för beslut om höjd beredskap. Försvarsmaktens krigsförband ska vara tillgängliga för verksamhet i fred och myndigheten ska med tillgängliga resurser kunna påbörja operativ verksamhet omedelbart efter fattat beslut.[617] Myndigheten ska även genom befintlig förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.[618]

Enligt 3 § förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet *ska* Försvarsmakten vid livshotande situationer, där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen. Försvarsmakten får också på begäran lämna stöd till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter och i vissa fall kommuner och landsting. Försvarsmakten får på begäran även lämna stöd till enskilda om det är fråga om en verksamhet som är av intresse för samhället. Personal från Försvarsmakten ska stå under befäl av en militär chef och Försvarsmakten får lämna stöd endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie

614 Strålsäkerhetsmyndigheten (u.å.); Strålsäkerhetsmyndigheten (2017)
615 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 15 §
616 Försvarsmakten (u.å. c)
617 Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 1-3 §§
618 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

verksamhet eller dess medverkan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Försvarsmaktens personal får i detta sammanhang inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. En begäran om att Försvarsmakten ska lämna stöd till civil verksamhet ska göras hos Högkvarteret, eller om begäran avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning, hos någon annan organisationsenhet inom Försvarsmakten.[619] När Försvarsmakten ger stöd vid räddningstjänstinsatser[620] är det Försvarsmakten som står för de omkostnader som insatsen medför. Om Försvarsmakten däremot ger sådant stöd till kommuner eller landsting som inte kan betecknas som räddningstjänst, måste Försvarsmakten ta ut full kostnadstäckning för insatsen. Vid denna typ av insatser måste också konkurrensfrågor tas i beaktande. I de fall Försvarsmakten ger stöd till andra myndigheter, tar Försvarsmakten bara betalt för de merkostnader som insatsen medför.[621]

Försvarsmakten är sedan 2013 organiserad i fyra militärregioner med varsin stab. De regionala staberna ska samordna den militära verksamheten inom regionen, samverka med andra myndigheter och vara en knutpunkt till Försvarsmakten. Staberna ska också kunna leda hemvärnsförbanden.[622] Hemvärnet indelas i regionalt och lokalt organiserade hemvärnsbataljoner. De består i sin tur av kompanier med stationära uppgifter respektive kompanier som kan förflyttas för att lösa uppgifter regionalt med även i övriga Sverige. Hemvärnet innehåller t.ex. båtkompanier, transportplutoner och CBRN-plutoner.[623] Hemvärnet som en del av det civila samhällets krisberedskap i fredstid kan bl.a. kallas in vid sökande efter saknade personer eller vid olika typer av extrem väderlek.[624]

619 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, 3-11 §§
620 Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor
621 Ericson (2009)
622 Prop. (2010/11:1), s. 33
623 Prop. (2014/15:109), s. 76
624 Försvarsmakten (u.å. d)

Bilaga 3: Rättsliga förutsättningar för totalförsvar och krisberedskap

De senaste årens återupptagna totalförsvarsplanering har inneburit ett ökat intresse för lagstiftning och de rättsliga förutsättningarna för totalförsvar. Eftersom det civila försvaret bygger på krisberedskapen, och gråzonsproblematik och informationsoperationer också utgör hot mot de värden som ska försvaras utan att rymmas inom begreppet krig, finns ett intresse också för de lagar som reglerar krishantering och krisberedskap samt hur olika lagrum relaterar till varandra. Det saknas emellertid en tillgänglig och uppdaterad juridisk analys av dessa förutsättningar. Lagstiftning för krig, krigsfara och kris diskuteras sällan som egna rättsområden. I de två auktoritativa kommentarerna till regeringsformen är diskussionen om krig och kris till exempel mycket begränsade.[625] Krisberedskapssystemet har sedan det skapades ytterst sällan analyserats ur ett juridiskt systemperspektiv. Istället har olika sektorer i samhället haft sina egna lagstiftningar som styr hur de hanterar kriser. I jämförelse med lagstiftningen för krisberedskapssystemet har lagstiftningen för totalförsvaret, höjd beredskap och krig, diskuterats mer ingående. För sådana förhållanden har det under lång tid funnits specialregler i grundlag genom nuvarande 15 kap. regeringsformen (1974:152) (RF). Juridisk analys på systemnivå som kombinerar både totalförsvar och krisberedskap ur ett konstitutionellrättsligt perspektiv saknas.

Vad som inbegrips i termen totalförsvarslagstiftning är emellertid inte entydigt. I föreliggande rapport avses all lagstiftning från regeringsformen till lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar organisationer och verksamheter inom totalförsvaret. Lagstiftningen inom området har kritiserats för att vara gammal och inte uppdaterad, men den del av totalförsvarslagstiftningen som inte utvecklats är främst fullmaktslagarna (d.v.s. de lagar och förordningar som implementeras enligt särskilt regeringsbeslut eller automatiskt vid krig) vilka emellertid både var genomarbetade och väl anpassade till det gamla totalförsvaret. Under de kommande åren kommer sannolikt stora förändringar i lagstiftningen genomföras.[626] Samtidigt måste aktörerna i systemet förhålla sig till rådande lagstiftning redan nu. Nedan beskrivs den lagstiftning som bedöms mest relevant för systemet med utgångspunkt i grundlagen. Strukturen följer den svenska normhierarkin

625 Se Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012); Bull & Sterzel (2015)
626 Se t.ex. Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet.

genom att utgå från grundlagarna, och då främst regeringsformen, för att sedan följa hur den omsätts i andra lagar, föreskrifter och förordningar. Redogörelsen inleds emellertid med en kort diskussion om de centrala juridiska begrepp som används i lagtexten.

Begrepp och termer ur juridiskt perspektiv

Totalförsvarslagstiftningen bygger i huvudsak på tre begrepp: samhällsstörning, krig och fred. Beroende på vilket begrepp som används för att definiera en situation blir också olika lagrum tillämpliga.

Med **samhällsstörning** avses företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.[627] Begreppet innebär en vidgad syn på de företeelser och händelser som kan utgöra hot mot de skyddsvärden som identifierats för samhällets krisberedskap. Syftet med att använda samhällsstörning är därmed att få aktörer att identifiera behov av gemensam hantering även om det som händer inte direkt kan hänföras till begrepp som olyckor, kriser och krig.[628] Lagstiftningen för samhällsstörningar rör på statlig nivå krisberedskapen som i 4 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) definieras som ”förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer”. Kris definieras i propositionen som en situation som inte kan hanteras med normala resurser och organisation; krisen är oväntad, något utöver det vanliga och för att lösa den krävs samordnade åtgärder från flera aktörer.[629] På lokal nivå används i stället begreppet extraordinär händelse. I 1 kap 4 § lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH respektive FEH)[630] definieras extraordinära händelser som ”en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting”.

Det saknas internationell samsyn om juridiska definitioner av begreppen **fred** och **krig**. Dessa definieras i allmänhet som varandras motsatser, men varken krig eller fred ges någon objektiv innebörd. Fred betraktas således oftast som ett normaltillstånd som anses råda om krig eller möjligtvis krigsfara inte föreligger. Då anses den ”normala” lagstiftningen tillämplig. En mer tydlig juridisk

627 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 207

628 För en mer ingående beskrivning av termen samhällsstörningar se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 201ff

629 Prop. (2007/08:92), s. 310

630 I den fortsatta texten används förkortningarna LEH för lagen (2006:544) och FEH för förordningen (2006:637).

definition av begreppet fred saknas emellertid.[631] Krig har traditionellt kopplats till att två nationalstater, länder, använder väpnat våld mot varandra för att uppnå specifika syften eller vinster, där vinnaren av kriget kan diktera villkoren för den förlorande parten. I juridisk mening söks en tydlig början och ett tydligt avslut för att avgränsa användningen av speciallagstiftning. Hans Blix, som under grundlagsarbetet i slutet av 1960- och början 1970-talet fick i uppgift att ge en rättslig analys av begreppet krig, visar emellertid i sin analys att ”krig” ur internationellrättsligt och nationellrättsligt perspektiv[632] är svårdefinierat. Slutsatsen är att huruvida krig råder till stor del är ett politiskt beslut snarare än föremål för juridisk utredning och att det är svårt att ge mer tydliga exempel på handlingar eller situationer som innebär att krigstillstånd inträder.

Försök i internationell rätt, till exempel genom Haagkonvention III 1907,[633] att lägga fast en procedur för att fastställa existensen av krig genom en så kallad krigsförklaring har inte fått något allmänt genomslag i statspraxis. Istället har den internationella rätten kommit att fokusera på förekomsten av faktiska stridshandlingar som bestämmande för om ett väpnat angrepp genomförts, en väpnad konflikt uppstått eller krig råder. I internationell rätt fokuseras idag ofta på termen **väpnad konflikt** som i Genèvekonventionerna från 1949 används för att bedöma om de reglerna blir tillämpliga eller inte.[634] Internationellrättsligt är det genom FN-stadgan säkerhetsrådet som avgör om tvister mellan länder är att betrakta som ett hot mot internationell fred och säkerhet och om ett väpnat angrepp skett som gör det lagligt för det utsatta landet att agera i självförsvar ensamt eller tillsammans med andra länder.[635] Den definition av aggression som arbetades fram under 1970-talet innehåller tydliga exempel på konventionell krigföring, t.ex. minering av hamnar, bombardemang osv. Den typen av agerande är dock inte det vi alltid ser i moderna konflikter, med mer inslag av t.ex. cyberattacker.[636] Det saknas en generell samsyn om exakt var gränslinjerna går och i allmänhet har staterna valt att beteckna situationer som väpnat angrepp eller krig, eller avstått ifrån rubriceringarna, beroende på vad de bedömer som mest gynnsamt ur politiskt hänseende.[637] Även begreppet krig saknar alltså en generell juridisk definition. För ytterligare information om hur begreppet krig

631 Freds- och konfliktforskningen, genom t.ex. Johan Galtung, har propagerat för ett tvådelat begrepp med positiv och negativ fred. Fredstillstånd är då inte bara definierat som en frånvaro av våld (negativ fred), utan inbegriper ett bredare samhällskoncept baserat på harmoni, samarbete och integration (positiv fred). Se t.ex. Galtung (1985), s. 11

632 Blix (1972), s. 349ff

633 III:e Haagkonventionen (1907)

634 Gemensamma art. 2 i Genèvekonvention I-IV från 1949 anger att konventionerna är tillämpliga både på förklarade krig, väpnade konflikter mellan fördragsslutande parter även i de fall där den ena parten inte anser sig utgöra part i en väpnad konflikt. Se t.ex. Genèvekonventionen (1949), avd. I art. 2

635 Se Förenta Nationerna (1945), art. 2 (3), 2 (4), 39, 51

636 Förenta Nationerna (1974)

637 Blix (1972), s. 353ff

används i svensk rätt, se avsnittet nedan, ”Reglerna i kap. 15 regeringsformen om krig och krigsfara.

Konstitutionell beredskap

Med konstitutionell beredskap avses de regler som finns främst i 15 kap. RF om krig och krigsfara. Det handlar därmed om hur lagstiftaren har försökt att i förtid tänka igenom hur det centrala beslutsfattandet behöver struktureras i händelse av krig eller krigsfara. Som en del i den konstitutionella beredskapen finns bland annat delegationer för att förskjuta maktutövningen från riksdag/krigsdelegation till regeringen, från regeringen till myndigheterna och kommuner och landsting. Här finns också grundreglerna rörande hur Försvarsmakten får sättas in vid territoriella kränkningar och krigshot.

Normhierarkin och regeringsformen

Grundlagarna och regeringsformen utgör utgångspunkten för all annan lagstiftning. Enkelt uttryckt placeras all lagstiftning in i en normhierarki där grundlagarna, vanliga lagar, förordningar samt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter ingår i fallande ordning. Riksdagen, regeringen och alla andra statliga organ är i enlighet med principen om offentlig maktutövnings lagbundenhet bundna till lagen, 1kap. 1 § st. 3 RF. En konsekvens av principen är att inget offentligt organ får meddela normer som bryter mot föreskrifter högre upp i normhierarkin. Riksdagen kan alltså inte stifta lagar som är oförenliga med grundlagarna.[638] För att normhierarkin ska efterlevas innehåller systemet också ett element av normprövning, för att säkerställa att nya föreskrifter inte bryter mot den hierarkiska ordningen. Förhandsprövningen är en del i lagstiftningsprocessen och utövas av Lagrådet genom dess granskning av lagförslag, 8 kap. 20-22 §§ RF. Efterhandsprövningen görs genom domstolars och förvaltningsmyndigheters försorg. Systemet med normprövning innebär också att regelverkens utformning kan förstås med bakgrund i de överliggande nivåernas lagstiftning. Reglerna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara handlar om att så långt möjligt upprätthålla de grundläggande principerna för styrningen av landet. Samtidigt innebär kapitlet att avvägda förskjutningar och förändringar i förhållande till de generella reglerna i regeringsformen görs, med hänvisning till att hotet som krig och krigsfara utgör är så avgörande att det kräver ett snabbare och mer effektivt beslutsfattande än de ordinarie reglerna ger utrymme för.

Den svenska regeringsformen från 1974 utgår i synnerhet från två grundläggande principer som formuleras i 1 kap. RF. I den första meningen i 1 kap. 1 § RF läggs folksuveränitet och demokrati fast som grundvalen för det svenska parlamentariska statsskicket. Folkstyrelsen är representativ, inte direkt, eftersom

638 Prop. (2009/10:80), s. 142.

folket representeras av en vid allmänna val utsedd riksdag. Statschefen har ingen politisk makt och regeringen ska ha parlamentsmajoritetens förtroende eller åtminstone tolereras av en majoritet i riksdagen.[639] Vidare slås fast i 1 kap. 1 § st. 3 RF att ”den offentliga makten utövas under lagarna”, d.v.s. legalitetsprincipen. Legalitetsprincipen så som den formulerats i regeringsformen innebär att ”samtliga organ är underkastade rättsordningens regler”. Med rättsordningens regler menas här lagar, men även sedvanerätt.[640] Legalitetsprincipen har spelat stor roll i argumentationen för det 15 kap. i regeringsformen som hanterar krig och krigsfara eftersom den blir central i diskussioner om undantagslagstiftning och konstitutionell nödrätt. Samtidigt utgör 15 kap. RF det tydligaste exemplet på hur legalitetsprincipen upprätthålls även i händelse av krig och krigsfara.

Regeringsformen bygger därtill på ytterligare en princip som ofta återkommer i den allmänna debatten, nämligen kommunal självstyrelse. I den senaste revideringen av regeringsformen 2010 behandlas kommunerna i ett eget kapitel, kap. 14 RF. I 14 kap. 2 § RF sägs att kommunerna ”sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund”. Kommuner i regeringsformens mening innefattar såväl kommuner på lokal nivå, 290 stycken, och 20 landsting/regioner, d.v.s. kommuner på regional nivå.[641] Det saknas emellertid en allmänt accepterad definition av vad kommunal självstyrelse innefattar och förarbetena till regeringsformen har uttalat att det varken är lämpligt eller möjligt att i lagstiftningen dra gränser rörande den kommunala självstyrelsen.[642] Den kommunala självstyrelsen i förhållande till statens möjlighet att bedöma och hantera hot mot säkerheten är omdebatterad och under utredning.[643] Under senare år har diskussioner för och emot kommuners rätt att till exempel sälja av mark, strategiska hamnar, eller upplåta mark till utländska företag varit återkommande. När ska riksdag och regering kunna gå in på beslutsområden som normalt anses ingå i den kommunala självstyrelsen med hänsyn till totalförsvarets intressen?

Regeringsformen från 1974 ersatte 1809 års regeringsform och föranleddes av både utredningar och vissa mer begränsade ändringar i vissa sakområden under 1950- och 1960-talen och början av 1970-talet.[644] Ursprunget till den svenska regeringsformen kan emellertid spåras till 1600-talet och Axel Oxenstiernas effektivisering och rationalisering av den svenska statsapparaten, till del för att öka skatteintäkterna för att finansiera krig.[645] Regeringsformen från 1634 innehåller vissa grunddrag som följt med ända fram till den moderna regeringsformen, t.ex. kontrollfunktioner mellan olika befattningshavare.

639 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 52
640 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 59f
641 Prop. (2009/10:80), s. 209
642 Prop. (2009/10:80), s. 210; Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 55
643 Se t.ex. Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet
644 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012)
645 Wetterberg (2003), s. 8ff

Regeringsformen från 1809 byggde på en maktdelning mellan kungen och ständerna genom ett statsråd och en tvåkammarriksdag. Kungens makt var stor, särskilt i de frågor som berörs här. I 13 § RF 1809 stadgades att Konungen, om han ville börja krig eller sluta fred skulle kalla till ett utomordentligt statsråd med samtliga ledamöter och ge skäl och omständigheter samt begära statsrådens yttrande. Kungen hade makten att efter detta ”fatta och utföra det beslut, som Han för riket nyttigast finner”. Det var också kungen som ägde högsta befälet över ”rikets krigsmakt till lands och sjöss” enligt 14 § RF 1809. Det här är också intressant ur synvinkeln att formuleringarna inte bara innebar en rätt att försvara riket mot fientliga angrepp, utan även förefaller innefatta scenarion där kungen av strategiska skäl avsåg att inleda krigshandlingar mot ett annat land. Dagens 15 kap. RF är helt inriktat på att krig endast uppstår genom att Sverige attackeras och därmed behöver försvara sig. Parlamentarismen som grundläggande princip fanns därmed inte uttryckt i den gamla regeringsformen även om kungens makt i praktiken minskades till förmån för statsrådet och riksdagen i flera steg under 1900-talets första hälft.

Arbetet med en ny grundlag kan sägas ha inletts 1954 då en parlamentarisk utredning, Författningsutredningen, utseddes med uppdrag att göra en ”samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning”.[646] Arbetet i utredningen tog tid och flera problematiska frågor dök upp under vägen såsom huruvida det skulle vara en eller två kammare i riksdagen och huruvida det skulle vara ett proportionerligt valsystem eller majoritetsval. Arbetet kom efter hand att inriktas på inte bara en översyn och revidering inom ramen för RF 1809 utan istället gavs 1963 förslag på en ny regeringsform. Författningsutredningens arbete fick emellertid få konkreta konsekvenser. Utredningens förslag fick omfattande kritik under remissbehandlingen och i slutändan kunde ingen politisk enighet uppnås.[647] År 1966 tillsattes därför Grundlagsberedningen och från 1971 inriktades arbetet på att avge ett förslag till författningsreform. Den viktigaste frågan blev statschefens roll och dennes ställning och befogenheter.[648] Arbetet ledde sommaren 1971 fram till Torekovs-kompromissen, som innebar att monarkin behölls men blev representativ och utan formell makt. Samtidigt åstadkoms en lösning på en långvarig tvist rörande hur proceduren för regeringsbildningen skulle se ut. I slutarbetet med förslagen till en ny regeringsform var det sedan regleringarna av medborgerliga fri- och rättigheter, det som idag återfinns i 2 kap. RF, som blev problematiska. Därefter har flera frågor åter tagits upp till diskussion, t.ex. regleringen av medborgerliga fri- och rättigheter och kvinnlig tronföljd, och ändringar av regeringsformen har skett kontinuerligt från 1970-talet och fram till idag.

646 SOU (1963:16), s. 9
647 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 15ff
648 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 18

Däremot har reglerna för kris och krig sällan lett till omfattande debatter och diskussioner under grundlagsarbetet. Det innebär dock inte att det funnits politisk konsensus.

Fredstida kriser och regeringsformen

I Författningsutredningens förslag från 1963 ingick ett eget kapitel i regeringsformen med regler för ”krig och andra utomordentliga förhållanden”.[649] Motivet för att integrera speciella regler för krig i regeringsformen var att det moderna krigets påfrestningar på samhället ansågs medföra ett särskilt intresse av att ge statsorganens handlande direkt stöd i grundlagen. Därtill avsågs sådana regler försvåra för vad som beskrevs som illojala grupper att ta över makten.[650] Dessa idéer liksom motiven bakom specialregler i regeringsformen för krig fick stöd i grundlagsberedningen och i propositionen till den nya regeringsformen.[651] Däremot var Författningsutredningens förslag vidare än det som idag är 15 kap. RF, och inbegrep även det som kallades ”utomordentliga förhållanden” som idag skulle kunna betecknas som fredstida kriser eller samhällsstörningar. I propositionen snävades dock området för tillämpning in, med hänvisning till grundlagsberedningen, till att endast innefatta ”krig, krigsfara och därav föranledda utomordentliga förhållanden”. I Regeringsformen finns alltså enbart speciella regler för krig och krigsfara. Övriga utomordentliga förhållanden hanteras inom ramen för ordinarie regelverk i regeringsformen. Sverige har ingen konstitutionell beredskap för fredstida kriser och inga möjligheter att utlysa undantagstillstånd. Begreppet undantagstillstånd har i Sverige framförallt förknippats med negativa företeelser som brott mot mänskliga rättigheter, urholkad rättssäkerhet och övergrepp mot medborgarna.

Specialreglering för fredstida kriser syftar i allmänhet till att möjliggöra snabbt och effektivt beslutsfattande. Under den senaste större grundlagsutredningen, 2008, gjordes en analys av det som kallades civila kriser med slutsatsen att dessa kan hanteras utan specialreglering i regeringsformen.[652] Flera av reglerna som är av betydelse i händelse av kris finns dock inte i regeringsformen utan i riksdagsordningen (2014:801) (RO). Riksdagen kan sammanträda med kort varsel även om det vid tillfället är uppehåll i kammarens arbete.[653] Riksdagsärenden kan också snabbehandlas genom omedelbar hänvisning till utskott och motionstiden kan förkortas. En annan möjlighet är att använda så kallade utskottsinitiativ och väcka förslag direkt i ett utskottsbetänkande.[654] I avsaknad av specialreglering

649 SOU (1963:16), s. 43
650 SOU (1963:16), s. 44
651 SOU (1972:15), s. 214; Prop. (1973:90), s. 444
652 SOU (2008:61), kap. 5
653 Se Riksdagsordning (2014:801), 6 kap. 12 §
654 Riksdagsordning (2014:801), 10 kap. 2 § & Riksdagsordning (2014:801), 9 kap. 13 §. Se även: SOU (2008:61), s. 64ff

för kriser har 8 kap. RF stor påverkan på handlingsutrymmet för en regering i händelse av kris. Enligt 8 kap. 2 § RF ska riksdagen genom lag besluta om föreskrifter som reglerar förhållandet mellan det allmänna och enskilda när det gäller åligganden eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Genom 8 kap. 3 och 5 §§ RF finns dock möjlighet för regeringen, efter bemyndigande i lag, att genom förordning meddela föreskrifter som avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, utlännings vistelse i riket, in- eller utförsel av tillgångar, kommunikationer och ransonering. Den delegeringen har använts för att t.ex. meddela föreskrifter om hälso- och sjukvård i fredstid rörande katastrofmedicinska insatser, 6 kap. 2 § p. 3 Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Ransoneringslagen (1978:268) är ett annat exempel på hur en delegering genom 8 kap. 5 § RF kan se ut och implementeras även i fredstida kris.[655]

I övrigt påverkas frågan om hur Sverige styrs under fredstida kriser även av reglerna rörande regeringens styrning av myndigheterna. Alla statliga myndigheter, utom dem som sorterar under riksdagen, lyder enligt 12 kap. 1 § RF under regeringen. Regeringen har därmed befogenhet att utfärda anvisningar, ge direktiv eller göra uttalanden beträffande statlig myndighets verksamhet, men rätten är inte obegränsad. De främsta begränsningarna ligger i att regeringen inte får bestämma hur en myndighet beslutar i ett särskilt fall eller i ärenden rörande myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag, 12 kap. 2 § RF. En avgränsningsfråga som är intressant i det här avseendet blir skillnaden mellan myndighetsutövning och myndigheters uppgifter i ärenden där kopplingen till rättstillämpning är svagare. Konstitutionsutskottet har diskuterat de s.k. informella kontakter som kan förekomma med anledning av de senare uppgifterna mellan myndigheterna och företrädare för regeringen eller Regeringskansliet och framhållit att stor återhållsamhet ska tillämpas på den typen av kontakter.[656]

Slutligen kräver ordinarie regelverk att regeringsärenden avgörs av regeringen vid ett regeringssammanträde där minst fem statsråd deltar, det som kallas kollektivt beslutsfattande, se 7 kap. 3-4 §§ RF.[657] Det kollektiva beslutsfattandet i regeringen utgör en av grundbultarna i regeringsformens struktur för beslutsfattande i regering och riksdag. Beredningsformerna i Regeringskansliet har anpassats till det kollektiva beslutsfattandet för att ge regeringsmedlemmarna möjlighet att ge synpunkter och delta i handläggningen av ärenden på ett sätt som gör det möjligt för dem att ta gemensamt ansvar för de beslut som regeringen fattar. För att kunna utöva det kollektiva beslutsfattandet även i kris, och efter lärdomar bland annat från hanteringen av tsunamin i Sydostasien 2004, finns idag rutiner

655 Se för ett vidare resonemang SOU 2008:62, s. 60. Notera dock att den tidigare regleringen i 8 kap. 7 § RF som nämns i utredningen sedan 2011 motsvaras av regleringarna i 8 kap 3 och 5 §§ RF i de delar som är relevanta här.

656 SOU (2008:61), s. 66

657 Ett undantag från detta finns i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, s.k. kommandomål.

för att säkerställa att fem statsråd med kort inställelsetid är beslutsmässiga om behov uppstår. Utredningen från 2008 konstaterar också att om regeringen i en situation inte kan upprätthålla kravet på fem närvarande statsråd vid ett regeringsbeslut får regeringen istället räkna med att den efterföljande granskningen av hanteringen kommer att godkänna agerandet utifrån konstitutionell nödrätt.[658] Intressant nog väljer expertgruppen att trots sitt motstånd mot specialregler för kriser ge två förslag på reglering av fredstida kriser i regeringsformen, ett rörande beslutsfattande i regeringen med mindre än fem statsråd närvarande och ett rörande en utökning av regeringens normgivningskompetens för det som utredningen kallar nödsituationer.[659] I den efterföljande propositionen konstateras att eftersom de givna förslagen kritiserats av flera remissinstanser läggs inget ändringsförslag fram utan frågan bör utredas ytterligare.[660]

Alternativ till konstitutionell beredskap – konstitutionell nödrätt

Det finns olika sätt att rent lagstiftningstekniskt hantera frågor om kris och krig. De som diskuterats i Sverige är ett snabbare förfarande för grundlagsändringar, specialregler för kriser eller inga regelverk alls (konstitutionell nödrätt som grund för agerande). Snabbare förfarande för grundlagsändringar har dock inte vunnit gehör eftersom det anses medföra risker för missbruk av en ockupationsmakt eller en annan aktör som är i position att utöva påtryckningar mot en svensk regering eller riksdag.[661] Specialregler för kriser har antingen ansetts onödiga, eller så har man inte kunnat enas om vilka situationer sådana regler ska täcka in.

Det som blivit mest omdiskuterat är dock frågan om en konstitutionell nödrätt. Under 1980-talet fördes debatt både i media och vetenskapliga tidskrifter, där den ena sidan argumenterade starkt emot reglerna rörande krig och krigsfara i nya regeringsformen och istället argumenterade för ett agerande med stöd av konstitutionell nödrätt. Gunnar Myrdal ansåg till exempel att en regerings handlande i kris, krig och krigsfara inte skulle regleras alls, utan att den istället skulle ha full handlingsfrihet för att uppnå bästa möjliga hantering av en uppkommen kris. Myrdal har bl.a. presenterat sina tankar i ”Hur styrs landet?” från 1982. Där menar han att reglerna i den nya regeringsformen om krig och krigsfara ”utgör praktexemplet på juridisk tilltagsenhet”.[662] Den konstitutionella nödrätten handlar om att i nödsituationer där regeringen agerar på ett sätt som bryter mot bestämmelserna i regeringsformen, t.ex. genom att inte fatta beslut

658 SOU (2008:61), s. 106ff
659 SOU (2008:61), s. 110
660 Prop. (2009/10:80), s. 207
661 Prop. (1973:90), s. 443ff
662 Myrdal (1982), s. 124

kollektivt, kan den ändå anses ha agerat rättsenligt eftersom situationen kräver att regeringen agerar. Utredningar och propositioner sedan RF:s tillkomst anger samstämmigt att den konstitutionella nödrätten inte ska användas.[663] Trots detta kan konstateras att i flera större kriser är det just den konstitutionella nödrätten som tillgripits när ordinarie regelverk inte upplevts vara tillräckliga.

Frågan om konstitutionell nödrätt har flera gånger hanterats av konstitutionsutskottet (KU), framförallt under 1970-talet. Ett sådant exempel är den så kallade Bulltoftakapningen från 1973 då ett flygplan på väg mellan Torslanda och Arlanda kapades av tre medlemmar i den kroatiska Ustasja-rörelsen. Kaptenen tvingades flyga till Bulltofta och som villkor för att släppa passagerarna krävde kaparna att sju kroatiska medborgare skulle släppas från olika kriminalvårdsanstalter i Sverige. Förhandlingarna med kaparna leddes av justitieminister Lennart Geijer, som personligen reste till Bulltofta flygplats. De sju internerna fraktades ner till Bulltofta, där de informerades om läget av justitieministern och fick välja om de ville medfölja planet, vilket sex av internerna valde att göra. De släpptes sedan ombord och ett trettiotal passagerare tilläts lämna planet. Något senare krävde kaparna en miljon kronor i skadestånd för att återstående passagerare skulle släppas. Svenska staten fick fram 460 000 kr som överlämnades till kaparna, och övriga passagerare fick då lämna planet. Besättningen, kaparna och de sex internerna flög sedan till Madrid där de greps av spansk polis.

Även om fallet är granskat under reglerna i regeringsformen från 1809, alltså gamla regeringsformen, är KU:s yttrande relevant eftersom flertalet aktuella regler fanns även under gamla regeringsformens tid. I sitt betänkande konstaterade KU bl.a. att konseljbeslut (kollektivt beslutsfattande) och övrig redovisning av regeringens åtgärder i samband med kapningen inte fanns.[664]

> Från strikt konstitutionella synpunkter förhåller det sig otvivelaktigt så att det konstitutionella regelsystemet till följd av de speciella förhållandena inte iakttogs av regeringen på en rad punkter i samband med kapningen.
>
> …
>
> Mot nämnda brister i regeringens handläggning av flygkapningsfrågan måste vägas det ansvar för enskilda människors – i detta fall flygpassagerarnas och besättningens – personliga säkerhet som åvilar myndigheterna och därvid ytterst regeringen. Regeringens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg var enligt utskottets mening riktig. Utskottet har mot

663 SOU (1963:16), s. 44; Prop. (1973:90), s. 444; SOU (2008:61), s. 108
664 KU (1973:20), s. 16

> denna bakgrund inte funnit anledning till anmärkning mot regeringens handlande i samband med flygplanskapningen.[665]

KU går sedan vidare och konstaterar att det inträffade ger anledning att ställa frågan om behovet av särskilda regler för extraordinära situationer i framtiden. Men, eftersom förslaget till en ny regeringsform skulle diskuteras i närtid ville inte KU ta upp frågan i ovan nämnda yttrande. I de senare yttranden som KU avgivit rörande t.ex. Norrmalmstorgsdramat refererar utskottet till de formuleringar som gjordes rörande Bulltofta-händelsen. KU har också återkommit till behovet av utredning rörande särskilda beslutregler för regeringen i händelse av kris med hänvisning till Författningsutredningens förslag och både 1973 och 1974 påmint om att den aviserade utredningen inte kommit till stånd. 1977 går KU tillbaka till frågan i sitt yttrande och konstaterar att justitiedepartementet har tagit upp frågan och kommit till slutsatsen att gällande regler ger anvisningar. KU väljer att inte ifrågasätta det ”men förutsätter att regeringen fortlöpande ägnar uppmärksamhet åt frågan om sin och berörda myndigheters handlingsberedskap för sådana situationer.”[666]

Utredningar och betänkanden rörande specifika händelser visar på hur åtgärder vidtagits kontinuerligt från 1970-talet och framåt för att förbättra regeringens agerande vid kriser. Dessa åtgärder har vidtagits i form av mer praktiska hanteringsåtgärder, inkallnings- och larmningsrutiner för statsråd, inrättande av särskilda enheter som stöd i händelse av kris, utveckling av säkra kommunikationer och dokumentationsrutiner för regeringsarbete i händelse av kris.[667] Däremot har inga särskilda regler tillförts regeringsformen för regeringens beslutsfattande under kriser. Samtidigt avvisar samtliga utredningar och propositioner även fortsatt konstitutionell nödrätt som en lämplig grund för agerande av regeringen under kriser, men öppnar ändå för att situationer kan komma att uppstå där den konstitutionella nödrätten är det enda statsråd och regering kommer att kunna använda sig av för att hantera en uppkommen kris.

Reglerna i 15 kap RF för krig och krigsfara

Det är 15 kap. RF som innehåller reglerna för krig och krigsfara. I det följande beskrivs de delar av kapitlet som är av störst relevans för totalförsvaret genom administrativ beredskap och fullmaktslagstiftning.

För att förstå kapitlets innehåll är det lämpligt att börja med de paragrafer som hanterar frågan om krigsförklaring och frågan om hur Försvarsmakten kan sättas in. Detta eftersom de ger grunden för i vilka situationer som 15 kap. RF kommer att aktiveras och tydliggör gränslinjen mellan fred och krig ur lagstiftarens

665 KU (1973:20), s. 17
666 KU (1977/78:35), s. 15
667 KU (1973:20), s. 20; KU (1977/78:35), s. 15; KU (1981/82:35), s. 20f; KU (2005/06:KU8), s.191ff

perspektiv. Regeringsformen använder genomgående begreppet ”krig” i 15 kapitlet. Begreppet ”krig” styr därmed hur det svenska samhället ställs om från fred till krig, dvs. den administrativa beredskapen. I internationell rätt och för Försvarsmaktens del är begreppet ”väpnat angrepp” det som oftast används eftersom det är grunden för att regeringen får sätta in Försvarsmakten, se nedan om 15 kap. 13 § RF. Regeringen har att under konstitutionellt ansvar ta ställning till om ett angrepp är av sådan intensitet och aktualitet att det utgör ett väpnat angrepp.[668] Detta bedömande görs oberoende av om motparten förklarat krig genom gamla tiders diplomatiska noter eller inte. Typexemplet på ett väpnat angrepp är någon form av invasion med efterföljande ockupation eller tungt bombardemang av strategiska militära mål.[669] Idag förs en debatt om hur modern krigföring relaterar till begreppen krig och väpnat angrepp, vad är ett väpnat angrepp när det som sker är t.ex. cyberattacker[670], eller olika typer av operationer av oidentifierade grupper som kan framstå som såväl militära som civila?[671]

Vid tillkomsten av 15 kap. RF användes begreppet ”krig” och en utredning av begreppet gjordes.[672] Utredningen kom fram till att en närmare definition av vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder inte är möjlig att göra. Beslutet om att Sverige är i krig eller krigsfara fattas av regeringen under det som brukar benämnas konstitutionellt ansvar, och det är också det beslutet som utgör grunden för beredskapshöjningar i Sverige.

Det finns också en koppling mellan 15 kap. 13 § och 14 § relaterad till just definitionen av situationen man har att hantera som fred eller krig.

Den 13 § handlar om i vilka lägen Försvarsmakten kan sättas in. Regeringen kan sätta in försvarsmakten i enlighet med internationell rätt vid ett väpnat angrepp eller för att hindra en kränkning av territoriet. Termen väpnat angrepp går tillbaka på FN-stadgans artikel 51 som ger stater rätt att agera i individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Regeringen har alltså ansvaret för att bedöma om det som sker är ett väpnat angrepp och den bedömningen är inte lätt, precis som bedömningen av vad som är krig och krigsfara inte är lätt och de bedömningarna till stor del kommer att utgå från samma bedömningsgrunder. Den möjlighet som ges för regeringen att ge Försvarsmakten i uppgift att använda våld för att hantera kränkningar av territoriet har använts genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m., kallad IKFN-förordningen.

668 Konstitutionellt ansvar syftar till de kontrollfunktioner som finns kopplade till regeringsformen. Regeringen är ansvarig inför riksdagen och kontrollmakten utgår från riksdagen. Ansvarsutkrävande kan ske genom konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaringsinstitutet eller frågeinstitutet. För en mer ingående genomgång av ansvarsutkrävande t.ex. SOU (2005:104), avsn. 1.6.2

669 Förenta Nationerna (1974)

670 Se t.ex. Schmitt (red.) (2017)

671 Se t.ex. Schmitt (red.) (2017)

672 Blix (1972), s. 349-355

Den förordningen ger en stående delegation till Försvarsmakten att hantera kränkningar, i vissa specifika fall även med direkt våldsanvändning utan föregående varning. Den förordningen gäller i fredstid och under neutralitet, men om Sverige är i krig slutar den gälla och istället tillämpas krigets lagar, bl.a. Genèvekonventionerna på de operationer Försvarsmakten genomför.

I 15 kap. 14 § ligger sedan den regel som kan ses som en administrativ krigsförklaring. Krigsförklaringen (som mellan länder numera i princip aldrig används), ska godkännas av riksdagen om det inte handlar om ett väpnat angrepp för då får regeringen utfärda krigsförklaringen på egen hand. Företeelsen krigsförklaring mellan länder idag är som redan konstaterats tidigare i princip förlegad, men krigsförklaringen i regeringsformen är ändå den tydligaste övergången ur det nationella perspektivet mellan fred och krig. Den visar också hur man ur svenskt perspektiv hoppas att övergången mellan fred och krig ska se ut, ett ordnat beslut av riksdag och/eller regering som på ett tydligt sätt meddelar både civilbefolkningen och statsorganen att riket är i krig. Rättsverkningarna av krigsförklaringen nationellt är också viktiga eftersom fullmaktslagarna träder i tillämpning, precis som konstaterats ske omedelbart genom beredskapslarmet. Alla lagstiftningar som i sina tillämpningsregler anger att de träder i tillämpning vid ”krig” blir alltså genom krigsförklaringen implementerade automatiskt. Även de specialregler som finns i brottsbalken (1962:700) om landsförräderi m.m. i 22 kap. och om brott av krigsmän i 21 kap. träder automatiskt i kraft. Om det inte finns någon som kan förklara riket i krig enligt 15 kap. 14 § innebär det dock inte att krig inte råder.

Kap 15 RF inleds med hur riksdagen ska kallas in i händelse av krig eller krigsfara, 15 kap. 1 § RF. Tanken har varit att ge både regeringen och talmannen behörighet att kalla in riksdagen för att minska risken att en sådan kallelse inte kan ske. Den som kallar in riksdagen kan även besluta om en annan sammanträdesort än Stockholm.[673]

Krigsdelegationen

I 15 kap. 2 § RF finns grundregeln rörande krigsdelegationen. Krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Den tydligaste begränsningen ligger i kravet på att ”förhållandena kräver det”. Så länge riksdagen kan fungera ska den fortsätta sitt arbete, men om krig eller krigsfara råder och förhållandena kräver det kan krigsdelegationen aktiveras för att säkerställa ett demokratiskt beslutsfattande även i det uppkomna läget. Tanken med den här ordningen är att minska riskerna för att mindre grupperingar i riksdagen ska göra anspråk på att ta över makten och försöka träda i riksdagens ställe. Enligt riksdagsordningen består krigsdelegationen av talmannen jämte 50 proportionellt valda ledamöter, 13 kap. 11 § RO. Ledamöterna finns namngivna på riksdagens hemsida och är alltså utsedda i förtid för att kunna öva

673 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 624

och förbereda sig för sitt uppdrag. Utrikesnämndens ledamöter ska besluta om inträdande av krigsdelegationen, enligt regler i 13 kap. 12 § RO, och om möjligt ska man samråda med statsministern. Om läget som motiverar inträdande av krigsdelegationen är krigsfara ska beslutet fattas av utrikesnämndens ledamöter tillsammans med statsministern enligt 15 kap. 2 § st. 2 RF.

Krigsdelegationen har i princip samma befogenheter som riksdagen, den kan stifta lag, även grundlag utan begränsningar i sak, godkänna ny statsminister, besluta om budgeten och utöva de kontrollfunktioner som riksdagen normalt utövar, 15 kap. 3 § RF. Däremot har den inte rätt att besluta om val under krig, vilket i praktiken också lägger begränsningar på grundlagsstiftning eftersom sådan kräver två beslut med mellanliggande riksdagsval. Krigsdelegationen beslutar själv om sina former för verksamheten. Både för riksdag, krigsdelegation och regering gäller 15 kap. 9 § RF som innebär att ingen av dessa får fatta beslut på ockuperat område. Den här regeln kom in i RF år 1988 efter kritik från flera instanser om att de tidigare reglerna annars skulle kunna missbrukas och leda till att två riksdagar (en i ett ockuperat Sverige och en i exil) och två regeringar (en i ett ockuperat Sverige och en i exil) skulle kunna hävda att de agerade som Sveriges lagliga regering och riksdag. Här syns också tydligt hur RF har influerats av de utmaningar som Norge ställdes inför 9 april 1940. En specialutredning gjordes av hur norrmännen agerade och det normgivande hotet som influerat reglerna i 15 kap är förväntningen på en invasion och åtminstone delvis ockupation av territoriet. En regering och riksdag/krigsdelegation som inte är på ockuperat område ska alltid betraktas som friare och som den lagenliga maktutövaren i jämförelse med en eventuell regering eller riskdag/krigsdelegation på ockuperat område.

Delegationer

Reglerna i 15 kap. 4- 6 §§ syftar i grunden till att vid behov delegera beslutsfattande. Om regeringen inte kan fullgöra sina uppgifter kan riksdagen besluta om bildande av regering och regeringens arbetsformer, 15 kap 4 §. Om krig råder och varken riksdag eller krigsdelegation kan sammanträda är regeringen behörig att fullgöra deras uppgifter. Dock med en begränsning, ”i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget”, 15 kap. 5 § RF. Regeringen får inte heller stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen, 15 kap. 5 § st. 2.

I 15 kap. 6 § RF ligger sedan den grunddelegation som möjliggör för regeringen att aktivera fullmaktslagar om t.ex. förfogande och ransonering. Med stöd av den här paragrafen kan även riksdagen, eller krigsdelegationen, överlåta lagstiftning till regeringen som annars ingår i det s.k. obligatoriska lagområdet, vilket bland annat innebär lagar som innebär begränsningar i mänskliga rättigheter.[674] Den här paragrafen är också speciell eftersom den har ett vidare

674 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 628

tillämpningsområde än de flesta andra regler i 15 kap. RF. Den gäller inte bara vid krig eller krigsfara utan vid extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. Det finns dock ingen tydligare definition av vad den här vidgningen egentligen innebär, men motsvarande formulering återfinns även i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, som i 3 § ger regeringen rätt att besluta om skärpt eller högsta beredskap. Enligt förarbetena till den lagen är det regeringen som har att definiera en situation som krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden under konstitutionellt ansvar. Vad exakt som inbegrips i termerna är som redan konstaterats ovan rörande krig svårt att mer exakt ange och förarbetena menar att det tolkningsutrymmet är upp till regeringen att hantera.[675]

I 15 kap. 8 § RF finns ytterligare en delegering reglerad, där regeringen under krig eller omedelbar krigsfara kan föra över sina uppgifter till andra myndigheter. Ett exempel på hur det här är tänkt att fungera i praktiken finns i den speciallag som finns för ärendehantering och beslutsfattande hos myndigheter i händelse av krig och krigsfara.[676] Det finns begränsningar i vad som kan delegeras från regeringen, t.ex. kan inte en annan myndighet ges rätt att fatta beslut om civillag. Det område som inte kan delegeras finns i 8 kap. 2 § RF och är kopplat till de föreskrifter som ska meddelas genom lag rörande t. ex. enskildas personliga ställning, skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i förhållande till det allmänna.[677]

Inom det området har dock regeringen rätt att överlåta till en annan myndighet att sätta en beslutad lag i tillämpning, även om den tillhör det obligatoriska lagområdet. Ett exempel på det undantaget är beslut om att tillkännage högsta beredskap i hela landet genom beredskapslarm, 9 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Rätten att besluta om beredskapslarm skulle därmed kunna tas av en annan myndighet. En rimlig tolkning här är att betrakta undantaget i kombination med t.ex. 13 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Den ger länsstyrelserna rätt att inom sina respektive områden fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen och besluta att en lag i visst ämne ska börja tillämpas. Bestämmelsen gäller endast i fall där krig råder och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas. Länsstyrelserna har därmed möjlighet att tydliggöra vilket tillstånd som råder, högsta beredskap i hela landet, för det fall att de tydligt kan se behovet av högsta beredskap och beredskapslarm, även om regeringen inte kan ge det beslutet. Möjligheten att besluta om beredskapslarm är viktig ur ett

675 Prop. (1992/93:76), s. 46ff

676 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

677 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 364, 630

totalförsvarsperspektiv eftersom det bl. a. automatiskt innebär tillämpning av fullmaktslagarna. Därför är det ur ett försvarsperspektiv viktigt att någon, om regering och riksdag/krigsdelegation är förhindrade, kan fatta beslutet som utgör den tydligaste omslagspunkten från fred till krig ur statsadministrationens perspektiv, vid sidan av den rena krigsförklaringen i 15 kap. 14 § RF. Beslutet om beredskapslarm innebär en total omprioritering från normal verksamhet till krigsverksamhet och företräde för totalförsvarets behov.

15 kap. 9 § RF, som nämndes ovan, innehåller regler för ockupation och blev omdiskuterad under 1980-talet. Den fick sedan en helt ny lydelse 1988. Den här paragrafen är speciellt intressant eftersom den tar upp själva grundtanken med att ha regler för krig och krigsfara i regeringsformen, att skydda en svensk folkstyrelse även under krig och ockupation. En riksstyrelse i form av regering, riksdag och statschef i exil ska alltid betraktas som friare än en sådan som befinner sig på ockuperat område.[678] För den fortsatta framställningen är också stycke 2 intressant. Där ligger enkelt uttryckt en förhållningsregel till svenska offentliga organ som handlar om att de inte är skyldiga att bistå ockupationsmakten även om de krav som ställs ligger inom folkrättens ram.[679] En ockupationsmakt ska tvingas att fatta beslut och även administrera dem utan assistans från svenska myndigheter och domstolar.

Samhällets omställning från fred till krig – administrativ beredskap

Den administrativa beredskapen kan enklast beskrivas som ett samlingsbegrepp för lagar och föreskrifter som möjliggör för totalförsvaret att lösa sina uppgifter genom att förbereda och anpassa samhället till höjd beredskap. Den administrativa beredskapen inbegriper två delar: författningsberedskap som är de lagar, förordningar och bestämmelser som är nödvändiga för planläggning och reglering av samhällets omställning från fred till krig och som ser till att samhället har fungerande lagar även i krig. Den andra är organisationsberedskap, som innehåller bestämmelser om myndigheters organisation i krig eller vid krigsfara samt planeringen av denna i fredstid.[680]

Författningsberedskap – reglering höjd beredskap

Å ena sidan regleras övergången till höjd beredskap, å andra sidan finns lagar som automatiskt blir giltiga vid beredskapslarm eller kan användas vid skärpt och högsta beredskap, de så kallade fullmaktslagarna.

678 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 632
679 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 633
680 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 16

Reglering av övergången från fred till höjd beredskap

En grundläggande del i den administrativa beredskapen som är tänkt att stödja samhällets övergång från fred till krig är reglerna om höjd beredskap. De finns i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap (LTH). I lagstiftningen finns två beredskapsgrader – skärpt beredskap och högsta beredskap. Samlingstermen för båda begreppen är höjd beredskap.

I 3 § st. 1 LTH klargörs att om Sverige är i krig råder också automatiskt högsta beredskap. Den här regeln ska ses som en yttersta garanti för att försvarsåtgärder vidtas även i ett läge där regeringen av någon anledning inte kan fatta beslut om höjd beredskap.[681] Enligt förarbetena innebär detta att ”varje myndighet, kommun etc. som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig har att handla som om beslut om högsta beredskap fattats.”[682] Det här kan liknas vid en situation av ”de-facto krig”. En möjlig tolkning av den praktiska innebörden av regeln är att om ingen regering eller riksdag/krigsdelegation kan förklara att riket är i krig enligt 15 kap. 14 § RF eller höja beredskapen enligt LTH, måste ändå myndigheter när det är uppenbart att krig råder, t.ex. genom att invasionstrupper eller ockupation inträffat inom deras geografiska områden, agera som om högsta beredskap intagits. Det här ska betraktas som en undantagsregel, självklart förutsätts på något sätt att regeringen, eller riksdagen/krigsdelegationen klargör läget genom att meddela att Sverige hamnat i krig. Den här regeln är enbart avsedd att utgöra en allra yttersta garanti om ingenting annat fungerar.

Beslutet om höjd beredskap kan enligt 3 § st. 2 LTH grundas på två olika rekvisit:

- Sverige är i krigsfara
- Det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av:
  - att det är krig utanför Sverige gränser,
  - eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Att definiera exakt vilka situationer som dessa rekvisit ska inbegripa har varit svårt. Precis som bedömningarna av krig och krigsfara i regeringsformen, lämnar det ett stort tolkningsutrymme till regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma situationen som ska hanteras och fatta beslut i enlighet med detta. Dock konstateras att trots olika formuleringar i 15 kap. 6 § RF (extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i) och 3 § st. 2 LTH (de två sista strecksatserna ovan), är tanken att sakinnehållet ändå ska överensstämma.[683] Krigsfara har exemplifierats med att ett ”fientligt

681 Prop. (1992/93:76), s. 46
682 Prop. (1992/93:76), s. 46f
683 Prop. (1992/93:76), s. 47

angrepp på landet bedöms vara förestående".[684] Med utomordentliga förhållanden föranledda av krig utanför Sverige avses att landet drabbas av störningar eller effekter av ett krig som Sverige inte är aktiv part i, t.ex. genom flyktingströmmar eller svårigheter med vår försörjning.[685] Det sista rekvisitet om utomordentliga förhållanden för att Sverige har varit i krig eller krigsfara inbegriper återigen ansträngda försörjningslägen, att viktiga samhällsfunktioner är utslagna genom krigshandlingar eller att det har kommit många skyddssökande.[686]

Det finns en tydlig ovilja att definiera för mycket och lägga för fasta ramar i den här lagstiftningen. Lagstiftaren har istället eftersträvat att ge regeringen tolkningsutrymme, med motivet att det är mycket svårt att exakt förutse i vilka situationer vi kan behöva en höjd beredskap. Systemet utgår ifrån att regeringen gör en tolkning av situationen, definierar den som krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden i linje med rekvisiten ovan och sedan väljer om situationen kräver en skärpt beredskap eller en högsta beredskap.

En liknelse vi ofta använder är att betrakta höjd beredskap som en verktygslåda. LTH lägger en ram för när verktygslådan får öppnas. Situationen regeringen har att bedöma ska kunna definieras som krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden. Regeringen beslutar enligt 3 § st. 2 LTH om antingen skärpt eller högsta beredskap och kan enligt 4 § LTH begränsa beslutet till en viss del av landet eller en viss verksamhet. Beslut om höjd beredskap har stor inverkan på samhället och i den meningen har alltid förutsatts att systemet måste kunna slå om snabbt. Regeringen ska kunna gå direkt till högsta beredskap om situationen så kräver, men det beslutet kan få stor påverkan på hela samhället. Högsta beredskap bör användas vid krigsfara, när risken för fientligt angrepp är överhängande eller då samhällsfunktionerna utsätts för extrema påfrestningar.[687] Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, 1 § st. 2 LTH. Högsta beredskap innebär att verktygslådan står öppen för att användas, även om beslut kan begränsas till viss del av landet eller en viss verksamhet.

Därför har det lagts till en möjlighet att fatta beslut om skärpt beredskap som är tänkt att kunna utgöra en mindre ingripande åtgärd än högsta beredskap. Det kan liknas vid att öppna ett av facken i verktygslådan. Tanken är att ge regeringen möjligheter till flexibilitet och anpassning efter den specifika situationen och att kunna handla snabbt och effektivt men ändå moderera verkningarna av beslutet för att så länge som möjligt upprätthålla så normal samhällsservice som möjligt för befolkningen. I skärpt beredskap ska fortfarande ordinarie samhällsverksamhet så långt som möjligt upprätthållas. Samhället gör därmed en stegvis omprioritering i statens verksamhet från normalläget till att ge totalförsvarets behov företräde.

684 Prop. (1992/93:76), s. 47
685 Prop. (1992/93:76), s. 47
686 Prop. (1992/93:76), s. 47
687 Prop. (1992/93:76), s. 47

Beslut om höjd beredskap tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer, 6 § LTH. I 9 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap (FTH) anges att det görs i enlighet med hur lagar och författningar normalt kungörs, men också i ljudradio och television. Om regeringen beslutar om högsta beredskap i hela landet kan den också besluta om att tillkännage det genom beredskapslarm, 9 § FTH. Beredskapslarmet är alltså inte en egen beredskapsnivå utan enbart ett sätt att meddela att högsta beredskap råder i hela landet.

Det är också regeringen som ska besluta om att ta bort den höjda beredskapen när skälen för beslutet inte längre föreligger, 5 § LTH.

Fullmaktslagarna

Beredskapslarm innebär att de speciella författningar som anges i 13 § FTH omedelbart tillämpas i sin helhet. Vid beslut om höjd beredskap som tillkännages på annat sätt, anges specifikt i de olika lagarna hur de kan träda i tillämpning. Regeringen kan därmed, i sitt beslut om skärpt eller högsta beredskap, även besluta om att alla eller några av lagstiftningarna ska träda i tillämpning. Detta är de lagstiftningar som ofta kallas fullmaktslagar och som många uttrycker är problematiska eftersom flera av dem är ålderstigna och inte uppdaterade på länge. De här lagstiftningarna är en del av den verktygslåda som är användbar för höjd beredskap. Fullmaktslagarna är ett tydligt exempel på hur lagstiftaren tänkt rörande den administrativa beredskapen. Lagstiftningarna reglerar områden som bedömts av stor vikt för att samhället ska fungera så effektivt som möjligt under höjd beredskap och krig. En av tankarna med att göra lagar helt klara, men inte låta dem träda i tillämpning innan en specifik situation inträder är att lagstiftningarna på det sättet kan göras allmänt kända och utgöra stöd för planeringen inför höjd beredskap. Alternativet vore att förbereda lagar som inte kommuniceras utåt, skrivbordslagstiftningar, och som sedan om behov uppstår plockas fram och snabbt godkänns och blir tillämpliga. Det gör dock regelverken mindre förutsebara för både enskilda och myndigheter och därför har den metoden valts bort. Här följer en genomgång av utvalda lagar som kan vara av allmänt intresse.

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Den här lagen innehåller regler som kan få stor betydelse för hur staten bedriver sin verksamhet i händelse av krig eller krigsfara. Lagens materiella regler i 5- 37 §§ blir automatiskt tillämpade om riket är i krig eller om beredskapslarmet används enligt 2 §. Om krigsfara eller utomordentliga förhållanden råder kan regeringen föreskriva att 5-37 §§ ska tillämpas från en viss tidpunkt. I det fallet måste också föreskriften underställas riksdagen inom en månad från

utfärdandet. Den här lagen utgör ett tydligt exempel på *lex specialis*, när den är i tillämpning gäller inte längre bestämmelser i andra lagar och författningar som avviker från det som anges i den här lagen.

Rörande kommuner regleras i 5-10 §§ regler om förenklat beslutsfattande och förfaranden samt att kommunstyrelsen, i ärenden som inte kan anstå, får besluta istället för fullmäktige med vissa undantag. I den 10 § finns också en rätt för fullmäktige att ge i uppdrag åt styrelsen eller en eller flera andra nämnder att överta förvaltning eller verkställighet från andra nämnder (en krisledningsnämnd för krig, enkelt uttryckt).

För förvaltningsmyndigheter kan reglerna i den här lagen medföra stora förändringar i verksamheten. Grundsyftet med reglerna är att möjliggöra beslutsfattande och ärendehantering på så låg nivå som möjligt, och därför kan det behövas att ärenden kan skickas från förvaltningsmyndighet till kommunal nivå eller tvärtom.[688] Dels kan regeringen besluta att uppgifter inte ska fullgöras, eller föras över till en annan myndighet eller en domstol. Regeringen kan också besluta om att personalen som tjänstgör ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Regeringen kan vidare överlåta sina befogenheter till statliga förvaltningsmyndigheter respektive beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter. Det här finns angivet i 11 § och har kompletterats genom förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. i 4-8 §§. Det är i princip varje enskild myndighet som förväntas anmäla till regeringen att egen eller underställd myndighets arbetsuppgifter borde tas över av en annan myndighet eller tvärtom, 6 § förordningen. Centrala förvaltningsmyndigheter beslutar också enligt 8 § förordningen själva om de som tjänstgör i myndigheten eller en underställd myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

Lagen innehåller även regler för domstolarnas verksamhet under krig och krigsfara och även där innebär reglerna att strukturen av domstolarna kan förändras, men processföringen kan förenklas eller förändras på olika sätt.

Förfogandelag (1978:262)

Förfogandelagen är vid sidan av ransoneringslagen en av de mest kända fullmaktslagarna. Det är också en av de mest omfattande lagstiftningarna. Här medges inte en detaljerad genomgång av helheten rörande förfoganden, utan istället ges en mycket kortfattad översikt. Förfoganden kan dessutom ske på olika sätt, antingen genom planering och uttagning i förtid eller när behovet uppstår.

Förfogandelagen har givits ett bredare tillämpningsområde än en del andra fullmaktslagar. 1 § ger den grundläggande regeln att 4-6§§ automatiskt träder i tillämpning vid krig. Det intressanta här är att övriga delar av lagen är tillämpliga

688 Prop. (1987/88:6), s. 56

redan i fredstid, vilket är nödvändigt eftersom planeringsarbete och förberedelser måste vidtas innan lagen träder i tillämpning.[689] Regeringen kan dock också föreskriva att 4-6 §§ ska tillämpas;

- Om Sverige är i krigsfara
- Om utomordentliga förhållanden föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av det råder brist på, eller betydande fara för brist inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen,
- Om det är nödvändigt att kalla in totalförsvarspliktiga till tjänstgöring med stöd av 4 kap. 7 eller 8 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I de paragraferna ges regler för krigstjänstgöring under höjd beredskap och beredskapstjänstgöring.

Förfogande får enligt 4 § i lagen ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster. Det ska handla om egendom eller tjänster som ”icke utan olägenhet” kan tillgodoses på annat sätt. Staten eller annan får förfoga över egendom och tjänster, men förfoganden kan aldrig riktas mot staten. Med egendom menas här både fast och lös egendom, vilket skiljer sig från ransoneringslagen som använder begreppet ”förnödenhet”. Förfogande enligt ransoneringslagen kan därmed endast avse lös egendom och förfogandelagens tillämpningsområde har därför vidgats för att även inbegripa fast egendom som fastigheter. I 5 § förfogandelagen finns 6 punkter som anger vad förfogande kan innebära i form av äganderätt eller nyttjanderätt till egendom, åläggande att utöva verksamhet eller medverka vid framställning av en viss vara o.s.v. En intressant del här är att i förfogandelagens definition av egendom inbegrips alltså även de ekonomiska rättigheter som kan vara knutna till egendom, som nyttjanderätter, servitut och liknande, se 5 § p.2 förfogandelagen.[690]

Enligt 4 § st. 2 får förfoganden inte riktas mot staten, vilket innebär att också statlig egendom behöver definieras. I förarbetena konstateras att egendom som ägs av statliga företag som självständiga juridiska personer inte är undantagna förfoganden. Däremot statens skogar, kraftverk och egendom som disponeras för statens verksamhet eller statliga ändamål vilket exemplifieras med bibliotek, Försvarsmaktens egendom samt polis- och domstolsväsendets egendom.[691] Den här gränsdragningen är intressant att fundera över med tanke på att statens ägande ser helt annorlunda ut idag än tidigare och förfogandelagen har troligen en annan räckvidd i det här avseendet än vad som föreställdes när lagen skapades.

Olika myndigheter har enligt förfogandeförordningen (1978:558) rätt att besluta om olika förfoganden. Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk beslutar om förfogande för Försvarsmaktens räkning,

689 Prop. (1977/78:72), s. 54
690 Prop. (1977/78:72), s. 87
691 Prop. (1977/78:72), s. 88

1 § förfogandeförordningen. Förfogande över transportmedel beslutas av Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen eller länsstyrelsen i det län där transportmedlet finns. Fastigheter och radioanläggningar beslutas av länsstyrelsen och annan egendom och tjänster av kommuner, landstinget eller statlig myndighet som regeringen bestämmer särskilt. För förberedda förfoganden kan vid sidan av ovan nämnda myndigheter även den myndighet för vars behov förberedelsen har gjorts besluta. Samtliga dessa beslutsbemyndiganden finns i 2 § förfogandeförordningen.

För de fall där flera myndigheter, kommuner och landsting gör anspråk på egendom som inte är förberedd för förfogande, avgörs frågan om vem som ska ha företrädesrätt i samråd mellan myndigheterna. Kan enighet inte nås får man hänskjuta ärendet till regeringen. Kan sådant beslut inte inhämtas eller avvaktas har Försvarsmakten företrädesrätt förutsatt att egendomen oundgängligen behövs för verksamheten, 4 § förfogandeförordningen.

Förfoganden ska naturligtvis också ersättas genom skälig ersättning till den som äger eller nyttjar egendomen normalt. För att hantera detta kan dels taxor fastställas, 13 § förfogandeförordningen, och ersättningen ska betalas ut av länsstyrelse enligt 26 § förfogandeförordningen. För att avgöra den skäliga ersättningen finns också kopplat till detta en central värderingsnämnd och i varje län lokala värderingsnämnder som ska handlägga ärenden om ersättning enligt förfogandelagen.

Förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov

Den här förordningen innehåller föreskrifter för att förbereda förfogande enligt förfogandelagen, de här lagstiftningarna är alltså kopplade till varandra. Förordningens område är mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon, radioanläggningar och hundar som myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret behöver för att fullgöra sina uppgifter, 1 §.

Även i den här förordningen är det olika myndigheter som beslutar om uttagning. Länsstyrelserna beslutar om mark och byggnader och radioanläggningar, Försvarsmakten om fartyg och fordon och hundar, Transportstyrelsen om luftfartyg.

Syftet med förordningen är att ge en större förutsebarhet för såväl myndigheterna (behovsmyndigheterna) och de enskilda som äger eller brukar den egendom eller de tjänster som blir uttagna för förfogande. Myndigheterna planerar och strukturerar vad de har behov att förfoga över och den enskilde kan redan i förväg gå igenom värderingar och ersättningsfrågor samt förbereda sig på att lämna över det uttagna i händelse av att systemet implementeras i krig och krigsfara.

Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

En annan lag vars tillämpningsområde kopplats till de situationer som förfogandelagen anger är förordningen om leverans av varor och tjänster. Den gäller myndigheter under regeringen. Har dessa myndigheter ett behov av att tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster ska de anmäla behovet till någon av de bevakningsansvariga myndigheterna.[692]

De bevakningsansvariga myndigheterna ska inom sina områden genomföra det som kallas företagsplanläggning, 2 §, och träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden eller om totalförsvarspliktiga kallats in till tjänstgöring enligt 4 kap. 7-8§§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.[693]

Ransoneringslagen (1978:268)

Ransoneringslagen har utretts senast 2009, men endast mindre förändringar i lagtexten har gjorts under senare år. Ransonering är ett ingripande instrument som griper in i marknaden och styr fördelning av varor och förnödenheter eller prissättningen av dessa.

Lagen har givits ett vidare tillämpningsområde än vid krig och krigsfara. Regeringen kan besluta om tillämpning även vid ”annan utomordentlig händelse” till följd av vilken det ”föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen”, 2 §. I den senaste utredningen konstaterades att lagstiftningen i dessa övriga fall bör tolkas restriktivt och med ett snävt tillämpningsområde och noga angivet ändamål.[694] Det allmänna försörjningsintresset måste vara starkare än enskilda intresset av att fritt förfoga över sin egendom, och ransoneringen ska därför vara oundgängligen nödvändig för att tillgodose befolkningens eller totalförsvarets behov.[695]

Ransoneringslagen kan till exempel innebära ett förbud mot försäljning eller överlåtelse och förvärv av en viss förnödenhet, att villkor ställs på hur förnödenheten får saluhållas eller överlåtas, att förnödenheter endast får användas för ett visst ändamål eller med villkor, 6 §. Ransonering kan också innebära en reglering genom särskilda avgifter, t.ex. i form av clearingavgifter eller clearingbidrag för förnödenheter som förs in i landet eller produceras i landet. Även i ransoneringslagen finns en möjlighet att förfoga över förnödenheter i enlighet med 13 § och förråd av förnödenheter kan inlösas på ansökan av ägaren till förnödenheten, 12 §. I lagen finns också ett antal procedurregler rörande till

692 Bevakningsansvariga myndigheter är de myndigheter som är angivna i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

693 Förfogandelag (1978:262), 2 §

694 SOU (2009:69), s. 13

695 SOU (2009:69), s. 13

exempel ersättning vid inlösen, ransoneringsbevis som anger en rätt att förvärva eller använda en förnödenhet vid reglering enligt 6 §, uppgiftsskyldighet samt vites och ansvars-bestämmelser.

Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse

Slutligen tas lagen om undanförsel och förstörelse upp. Tillämpningsrekvisiten för lagen är i förhållande till ransonering och förfogande mer snäva. Lagen är tillämplig i krig, och kan tillämpas om regeringen beslutar det vid krigsfara och utomordentliga förhållanden föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, 1-2 §§. Det motsvarar därmed de formuleringar som gäller för regeringens möjlighet att fatta beslut om skärpt eller högsta beredskap.

Lagen ger möjlighet att dels skydda egendom av betydelse för totalförsvaret eller egendom av historisk eller kulturell betydelse mot förstörelse på grund av krigshandlingar. I sådana fall kan egendomen föras bort från sin ordinarie plats, 5 §. Här finns en koppling till de regler om kulturskydd som finns i internationell rätt och som anger en skyldighet att skydda och respektera kulturell egendom under krigföring.[696] Exempel skulle kunna vara Nationalmuseums klenoder och andra värdefulla historiska artefakter från olika museer. Enligt samma paragraf st. 2 kan även annan egendom undanföras om det finns risk för att den faller i en angripares händer och underlättar dennes krigsansträngningar. Detta skulle kunna exemplifieras med olika typer av specialfordon som skulle kunna frakta militära styrkor och deras utrustning.

Om undanförsel inte räcker kan man också i vissa fall förstöra egendom, om det enligt 7 § finns en ”betydande risk för att egendomen kan falla i en angripares händer och underlätta dennes krigsansträngningar”. Den regeln kan användas som stöd för att till exempel förstöra vital infrastruktur som broar eller vägavsnitt i syfte att försvåra eller förhindra en fiendes framryckning genom landet.

Beslut om undanförsel fattas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, 8 §. I förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring anges att planläggning av undanförsel görs av varje bevakningsansvarig myndighet för sina respektive verksamhetsområden. 2 § förordningen. Försvarsmakten och en lång rad myndigheter inom kulturområdet ges specialansvar för planläggning inom sina ansvarsområden, se lista i 2 § st. 2-3 förordningen. Enligt 3 § i förordningen är det sedan länsstyrelserna som inom respektive län har att planlägga undanförsel som inte planlagts av någon annan. Själva beslutet om undanförsel förefaller inte ha delegerats till någon annan myndighet enligt förordningen, utan ligger därmed kvar hos regeringen. Undantaget gäller ett fall vi sett särregleras förut, nämligen om Sverige är i krig och förbindelsen med regeringen

696 UNESCO (1954) Konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt (1954) med två tilläggsprotokoll.

brutits eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas, då ligger beslutet hos länsstyrelsen, 5 § förordningen.

Rörande förstöring är planläggningen även där lagd på bevakningsansvariga myndigheter för egendom inom deras respektive verksamhetsområde, förutom fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet där Försvarsmakten har ansvaret, 9 §. Beslut om förstöring, 12 § förordningen, för dessa fasta installationer ligger också hos Försvarsmakten, i övrigt fattas beslut av länsstyrelsen. Rörande förstöring finns också en begränsning vad avser förstöring som kan få allvarliga följder för stora delar av landet, där MSB ska höras innan beslutet fattas av behörig myndighet, 12 § st. 2 förordningen.

Även för den här lagen finns regler om ersättning kopplade till undanförsel och förstöring. Ersättning beslutas av länsstyrelsen. Handläggningen av ersättningsärenden sker på samma sätt enligt den här lagen som i 21-25 § förfogandeförordningen, det vill säga i enlighet med taxor fastställda av länsstyrelsen och med en värderingsnämnd som prövar ärendet.

Den sista § i förordningen om undanförsel och förstörelse anger att vid krig eller krigsfara får Försvarsmakten med hänsyn till vad militära operationer kräver, bestämma om hur en beslutad undanförsel eller förstörelse ska genomföras 21 §.

Organisationsberedskap – verktygslådan höjd beredskap

I grunden har lagstiftaren avstått från detaljregleringar av exakt vad som ska ske vid skärpt beredskap respektive högsta beredskap. Lagstiftningen hänför sig i många fall helt enkelt till aktiviteter, uppgifter och organisationsförändringar som kan användas vid höjd beredskap. Syftet med det är att ge regeringen handlingsutrymme eftersom den i beslutet om skärpt eller högsta beredskap därmed också ska ange vilka speciella lagstiftningar som ska implementeras. Regeringen kan alltså flexibelt välja, och välja bort, vilka verktyg från verktygslådan höjd beredskap som ska användas beroende på situationen.

Planeringen inför höjd beredskap

Om skärpt och högsta beredskap ska ha förutsättningar att bli ett välfungerande verktyg vid krig och krigsfara krävs naturligtvis planering och därför finns också det reglerat i lagstiftningen. Dels finns regler som gäller alla statliga myndigheter. Dessa ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och de ska planera för att under höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt möjligt med hänsyn till tillgången på personal och övriga förhållanden. Myndigheterna ska planera för totalförsvaret i samverkan med statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare, 4 § FTH.

I krisberedskapsförordningen finns också en bilaga som anger vilka myndigheter som är s.k. bevakningsansvariga myndigheter. Detta innebär att de har ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap, och som angivits i 16 § krisberedskapsförordningen. De bevakningsansvariga myndigheterna ska genomföra sin planering inom samverkansområden och de olika samverkansområdena finns också angivna i bilagan till förordningen. MSB kan vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå eller stödja arbetet i samverkansområdena. Försvarsmakten och kommuner och landsting deltar t.ex. i arbetet i samverkansområden utan att finnas med i bilagan eftersom de behövs i arbetet.[697]

I de uppgifter som ges bevakningsansvariga myndigheter i 16 § krisberedskapsförordningen ligger t. ex. att planera för en anpassning av verksamheten till rådande säkerhetspolitiska situation, att genomföra omvärldsbevakning och risk- och sårbarhetsanalyser, att utbilda och öva berörd personal och anskaffa förnödenheter och utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

Länsstyrelserna har särskilda regleringar av sin verksamhet genom sin instruktion, förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet, har geografiskt områdesansvar och ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen och utveckla god förmåga att hantera sina uppgifter under höjd beredskap, 7 § länsstyrelseinstruktionen.

Länsstyrelsernas arbete inför och vid höjd beredskap regleras också i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Enligt 4 § p. 7 i den förordningen ska länsstyrelserna verka för att verksamheten som aktörer inom länet bedriver avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås. I den förordningen finns sedan specialregler, 6-11 §§, rörande länsstyrelsens verksamhet som automatiskt träder i kraft i händelse krig eller efter särskilt regeringsbeslut i andra fall.

På lokal nivå finns särskilda regleringar även för kommuner och landsting. 3 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) anger att de ska vidta förberedelser för verksamheten under höjd beredskap. LEH innehåller även den en portalparagraf 1 kap. 1 § som anger att kommuner och landsting genom att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha god förmåga att hantera krissituation ska uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Grunden för det civila försvaret ligger alltså i en välfungerande verksamhet under kris.

697 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016)

Vad händer vid skärpt beredskap?

Som konstaterats tidigare hänför sig de flesta regler till höjd beredskap – d.v.s. de kan användas vid både skärpt beredskap eller högsta beredskap beroende på regeringens beslut. Därför gås här igenom regleringar som hänvisar till höjd beredskap allmänt. Det innebär alltså inte att allt detta kommer att implementeras vid skärpt beredskap, men regleringarna kan användas om regeringen anser att de behövs.

Bevakningsansvariga myndigheter har allmänna uppgifter som anges för höjd beredskap. Bevakningsansvariga myndigheter ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret och om möjligt upprätthålla sin fredstida verksamhet i normal omfattning, 17 § krisberedskapsförordningen. Enligt 18 § krisberedskapsförordningen ska bevakningsansvariga myndigheter hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder, 18 § krisberedskapsförordningen.

Försvarsmakten har rätt till underlag från flertalet försvarsmyndigheter enligt 7 § och från bevakningsansvariga myndigheter enligt 8 § FTH för att de ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen. Försvarsmakten ska vid höjd beredskap krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer, 11 § FTH.

Enligt 7 § LTH ska kommuner och landsting vidta särskilda åtgärder rörande planering, inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Enligt samma paragraf ska också enskilda organisationer och företag som genom överenskommelser eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig göra detsamma. Under höjd beredskap är det vidare kommunstyrelsen som ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva och landstingsstyrelsen för ledningen av civil hälso- och sjukvård samt övrig verksamhet inom civilt försvar som landstinget ska bedriva, 3 kap. 2 § LEH. Kommunen ska även under höjd beredskap, eller i andra fall när regeringen beslutat om tillämpning av ransoneringslagen, i enlighet med beslut av regeringen vidta åtgärder för försörjning med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning, 3 kap. 3 § LEH. De här uppgifterna har sedan konkretiserats genom FEH som i 8 § ger kommunen flera olika uppgifter relaterade till ransonering, förrådshantering av varor och överlämning av varor.

Med tanke på de oklarheter som förefaller finnas rörande hur ransoneringslagstiftningen kan implementeras på ett effektivt sätt i ett modernt samhälle och de obefintliga lager av nödvändiga varor som finns i nuläget, bör dessa uppgifter

i nuläget betraktas som något som behöver utvecklas vidare framåt. Just i det avseendet förefaller uppgifterna rörande planläggning och verkställighet av undanförsel och uppgiften att sprida upplysningar mer konkreta redan i nuläget. Genom sitt geografiska områdesansvar ska kommunstyrelsen verka för att olika aktörers verksamhet samordnas och att dessa aktörer samverkar, 3 kap. 4 § LEH. Slutligen har kommuner och landsting också ett rapporteringsansvar för beredskapsläget och övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret, 3 kap. 5 § LEH. Kommunen ska då hålla länsstyrelsen underrättad och landstinget håller Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen underrättade enligt 7 § FEH.

Vad händer vid högsta beredskap och vid beredskapslarm?

Det finns få regleringar rörande högsta beredskap specifikt. Vid högsta beredskap ska kommuner och landsting övergå till krigsorganisation enligt 12 § FTH.

I övrigt regleras vad som händer vid beredskapslarm. Det fyller ett tydligt syfte eftersom beredskapslarmet när det används automatiskt ska ställa hela systemet på fötter utan ytterligare beslut eller konkretiseringar. Beredskapslarmet innebär att kommuner, landsting, trossamfund och andra enskilda organisationer och näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska övergå till krigsorganisation, 12 § FTH. Hela Försvarsmakten ska krigsorganiseras, 11 § FTH. Beredskapslarmet innebär också föreskrift om allmän tjänsteplikt och order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt den krigsplaceringsorder eller motsvarande som personen har fått, 15 § FTH. Enligt samma paragraf ska också den egendom som är uttagen i fredstid för totalförsvarets behov omedelbart tillhandahållas i enlighet med det uttagningsbesked som givits.

En speciell del av reglerna rörande beredskapslarm är den bestämmelse i 14 § st. 2 FTH som kopplar till vad som händer med Kustbevakningen. Enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten ska under krig Kustbevakningen användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt överenskommelse mellan myndigheterna, 1 §. Det innebär också att chefen för Kustbevakningen och erforderlig personal ingår i Högkvarteret. Personal som utför uppgifter i enlighet med förordningen har ett särskilt militärt tjänstetecken, fartygen från Kustbevakningen bär örlogsflagga och fartyg och flygplan en särskild beteckning, 4 §.

Slutligen bör konstateras att fullmaktslagarna som finns listade i 13 § FTH automatiskt träder i tillämpning vid beredskapslarm. Vid beslut om skärpt beredskap eller högsta beredskap utan beredskapslarm kan regeringen därmed välja att låta alla eller delar av fullmaktslagarna träda i tillämpning. De utgör därmed det tydligaste exemplet på den verktygslåda som regeringen kan välja ur vid beslutet om höjd beredskap. Lagarna anger inte i något fall att de kan träda i tillämpning vid skärpt eller högsta beredskap, utan istället är det den logiska

slutsatsen eftersom alla lagar i sina tillämpningsrekvisit anger krig eller krigsfara eller utomordentliga förhållanden som tidpunkt för att träda i tillämpning. Detta motsvarar därmed formuleringarna i 3 § LTH om i vilka lägen regeringen kan besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Bilaga 3 referenser

Offentliga källor

Blix, Hans (1972), *Om definition av krig* i SOU (1972:15), *Ny regeringsform Ny riksdagsordning*, s. 349-355 (bilaga 4), Justitiedepartementet. ISBN 91-38-00199-3.

Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna - Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2016-06-10. FM2016-13584:3, MSB2016-25.

Kommittédirektiv (2017:31), *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet*, Försvarsdepartementet. 2017-03-23. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2017/03/forbattrat-skydd-for-totalforsvarsverksamhet/ (hämtad 2018-02-09)

KU (1973:20), *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådens ämbestutövning och regeringsärendenas handläggning.*

KU (1977/78:35), *Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:35 med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

KU (1981/82:35), *Konstitutionsutskottets betänkande (1981/82:35) med anledning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

KU (2005/06:KU8), *Konstitutionsutskottets betänkande (2005/06:KU8) Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Samverkansområden för samverkan mellan aktörer inom krisberedskapsområdet*, Publnr. MSB739. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Samverkansomraden---for-samverkan-mellan-aktorer-inom-krisberedskapsomradet-/ (hämtad 2018-02-09)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), G*emensamma grunder för samverkan och ledning vid samhälsstörningar,* Publ.nr MSB777 (reviderad februari 2017). ISBN 978-91-7383-569-5.

Prop. (1973:90), *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., Justitiedepartementet. 1973-03-16.*

Prop. (1977/78:72), *om förfogandelag m.m.* Försvarsdepartementet, 1977-12-08.

Prop. (1987/88:6), *om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara,* Justitiedepartementet, 1987-09-17.

Prop. (1992/93:76), *om höjd beredskap*, Försvarsdepartementet, 1992-10-29.

Prop. (2007/08:92), *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*, Försvarsdepartementet, 2008-03-13.

Prop. (2009/10:80), *En reformerad grundlag*, Justitiedepartementet, 2009-12-08.

SOU (1963:16), *Författningsutredningen: VI, Sveriges statsskick, del I*. Lagförslag, Justitiedepartementet.

SOU (1972:15), *Ny regeringsform Ny riksdagsordning*, Justitiedepartementet. ISBN 91-38-00199-3.

SOU (2005:104), *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, Finansdepartementet. ISBN 91-38-22476-3.

SOU (2008:61), *Krisberedskapen i grundlagen*, Justitiedepartementet. ISBN 978-91-38-23000-8.

SOU (2009:69), *En ny ransonerings- och prisregleringslag*, Försvarsdepartementet. ISBN 978-91-38-23256-9.

Wetterberg, Gunnar (2003), *Axel Oxenstierna–Furstespegel för 2000-talet*, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Ds 2003:1. Tillgänglig: https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/2003_1-Axel-Oxenstierna.pdf (hämtad 2018-02-09)

Författningar

III:e Haagkonventionen (1907), *Convention (III) relative to the Opening of Hostilities*, 1907-10-18, Haag. Tillgänglig: https://ihl-databases.icrc.org/ihl/a/b59c84b75bfb1520c125641e0037aa5a (hämtad 2018-02-09)

Förfogandelag (1978:262). Ändrad t.o.m. SFS 2014:682. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forfogandelag-1978262_sfs-1978-262 (hämtad 2018-02-09)

Förenta Nationerna (1945), *Förenta Nationernas Stadga och Stadga för den Internationella Domstolen*. Officiell svensk översättning. Tillgänglig: https://fn.se/wp-content/uploads/2016/07/FN-stadgan.pdf (hämtad 2018-02-09)

Förenta Nationerna (1974), *Definition of aggression*, Generalförsamlingens resolution 3314. 1974-12-14. Tillgänglig: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX) (hämtad 2018-02-09)

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Ändrad t.o.m. SFS 2008:1004. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2006637-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-637 (hämtad 2018-02-09)

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Ändrad t.o.m. SFS 2016-382. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20151052-om-krisberedskap-och_sfs-2015-1052 (hämtad 2018-02-09)

Genève-konventionen (1949), *Genève-konventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid (IV)*. Tillgänglig: http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Gen%C3%A8ve-konventionen-den-12-augusti-1949-ang-skydd-for-civila.pdf (hämtad 2018-02-09)

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Ändrad t.o.m. SFS 2014:1426. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-198897-om-forfarandet-hos-kommunerna_sfs-1988-97 (hämtad 2018-02-09)

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Ändrad t.o.m. SFS 2017:750. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544 (hämtad 2018-02-09)

Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Riksdagsordning (2014:801). Ändrad t.o.m. SFS 2016:1119. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/riksdagsordning-2014801_sfs-2014-801 (hämtad 2018-02-09)

UNESCO (1954) Konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt med två tilläggsprotokoll. Tillgänglig: http://www.unesco.se/?infomat=konvention-om-skydd-for-kulturegendom-i-handelse-av-vapnad-konflikt (hämtad 2018-02-09)

Litteratur

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2015), *Regeringsformen: en kommentar*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur AB.

Galtung, Johan (1985), *Twenty-five years of peace research: ten challenges and some responses*, Journal of Peace Research, vol. 22, no. 2, 1985.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran (2012), *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, tredje upplagan. Stockholm: Norstedts juridik AB.

Myrdal, Gunnar (1982), *Hur styrs landet?*. Borås: Rabén & Sjögren.

Schmitt, Michael N. (red.) (2017), *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*. Andra upplagan. Cambridge University Press

Det svenska totalförsvaret utvecklades under och efter andra världskriget för att skapa en trovärdig försvarsförmåga och en förmåga till självförsörjning. Över tid förbättrades omvärldsläget. Med nya behov att möta kriser och olyckor växte ett krisberedskapssystem fram som formaliserades i början av 2000-talet. Under de senaste åren har omvärldsläget förändrats och hotbilden mot Sverige och svenska intressen försämrats i flera avseenden. Detta har gjort att totalförsvarsplaneringen återigen har upprättats, vilket också får betydelse för krisberedskapssystemet.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige ger en historisk beskrivning av totalförsvaret och samhällets säkerhet, från 1901 och fram till idag, med fokus på förändringar i hotuppfattning, lagstiftning och inriktning. Läsaren får fördjupa sig i det politiska system och juridiska förutsättningar som utgör krisberedskapens och totalförsvarets verktygslåda.

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet
Försvarshögskolan
P.O. Box 278 05
SE - 115 93 STOCKHOLM
Drottning Kristinas väg 37

ctss@fhs.se
+ 46 8 553 425 00
facebook.com/forsvarshogskolan
twitter.com/Forsvarshogsk
www.fhs.se

ISBN 978-91-86137-72-4