Försvarshögskolan

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige

Försvarshögskolan

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige

2019 års utgåva

Titel: Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige
Redaktör: Emmelie Andersson
FHS-beteckning: 930/2011
Upplaga: 2019
Omslag: Skogsbrand, Enskogen. Foto: Per Ekdahl
Sid. 15: Värnplikt. Foto: Stockholms stadsmuseum (PD) via Wikimedia Commons.
Sid. 22: Försvarslånet – Sveriges framtid. 1940-tal. Upphovsman okänd.
Sid. 55: Livbåt från MS Estonia. Foto: Accident Invesigation Board (PD) via Wikimedia Commons.
Sid. 60: Minnesmärke, diskoteksbranden. Foto: Rolf Broberg (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 66: United Airlines Flight 175 träffar södra tornet på World Trade Center. Foto: Robert J. Fisch (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 72: Tsunamivåg slår in över Ao Nang, Thailand. Foto: David Rydevik (Fri anvädning) via Wikimedia Commonds.
Sid. 77: Norska, svenska, afghanska och amerikanska styrkor förbereder konvoj i Mazar-e-Sharif, Afghanistan. Foto: SGT. Bertha A. Flores (PD) via Wikimedia Commons.
Sid. 88: Krim 2014. Grafik av Istimages (Royalty-free) via Getty Images-iStockphoto.
Sid. 89: Skogsbranden den 4 augusti 2014, foto: Kustbevakningen.
Sid. 97: 2017 Stockholm attack. Foto: AleWi (CC0 1.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 100: Horn for public warning system, Sweden. Foto: Riggwelter (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 102: Generaldirektören hälsar på representanter från de amerikanska luftvärnsstyrkorna, foto: Astrid Amtén Skage/Forsvarsmakten.
Sid. 106: Broschyren ”Om krisen eller kriget kommer”, fram och baksida. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (PD) via Wikimedia Commons.
Sid. 124: Sveriges kommuner 2007. Skapad av: Lokal_profil (Fri använding) via Wikimedia Commons.
Sid. 129: Rosenbad. Foto: Arild Vågen (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 142: EU-kontor i Bryssel. Foto: Thijs ter Haar (CC BY 2.0).

Förord

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet (CTSS) vid Försvarshögskolan har nu verkat i ett år och är i skrivande stund mitt i den virvelvind som den återupptagna totalförsvarsplaneringen innebär. Alla myndigheter med ett ansvar inom totalförsvaret har fått kraftsamla för att möta denna utmaning vilket lett till ett omfattande kunskapsbehov och ett hårt tryck på alla som kan bidra till säkerhetshöjande åtgärder. Vi går nu in i en period där förmågan i detta system måste börja befästas. År 2020 kommer vi sättas på prov i den omfattande totalförsvarsövningen TFÖ 2020. För att skingra den ”eviga fredens” 20 åriga dimtäcke måste systemet provtryckas. Vi kommer därefter inte kunna slå oss till ro, men vi kommer att veta om det som redan gjorts leder i rätt riktning och om våra samlade ansträngningar burit frukt.

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 inom svensk krisberedskap. 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 ett annat, moderniserat totalförsvar.

Fyra månader efter riksdagsvalet 2018 har Sverige ingen regering. Den parlamentariska situationen gör att alla tänkbara regeringsalternativ ter sig svårsammanhållna eller mandatmässigt svaga. Detta har betydelse även säkerhetspolitiskt, då förtroendet för en tydlig och långsiktig linje skadas av osäkerheten. I detta läge är Försvarsberedningen en viktig instans, då den samlar en riksdagsmajoritet kring våra försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringar. Beredningen sätter ramarna

för hur samhällssäkerhet kan och bör bedrivas utifrån våra rättsliga och organisatoriska förutsättningar och, inte minst, utifrån 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 där alla och envar är inkluderade och tar ansvar utifrån sin förmåga.

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.

Det är vår förhoppning att rapporten ska bidra till det uppvaknande inför våra säkerhetspolitiska realiteter som nu håller på att ske, och att läsaren ska inspireras i det pågående arbetet med att få en mödosamt uppbyggt krisberedskap att såväl stödja som dra nytta av totalförsvarsplaneringen. Sveriges säkerhet är inte längre en angelägenhet enbart för en liten politisk elit som styr en genomprofessionaliserad försvarsmakt, utan allas vårt ansvar till stöd för robusta samhällssystem som ytterst ska stå pall för hårdast tänkbara prövningar.

Fredrik Bynander, Centrumchef
Stockholm, januari 2019

Innehåll

Förord 1
Inledning 9

Del I

Svensk krisberedskap och totalförsvar 1901-2018

1. Totalförsvaret – en tillbakablick 13

1.1. Vad är den svenska totalförsvarstanken? 14
1.2. En värnpliktig krigsmakt och ”En man - en röst - ett gevär” 14
1.3. Frivillig försvarsverksamhet 15
1.4. Pansarbåtsinsamlingen 16
1.5. Mellankrigstiden. 17
1.5.1. Börskraschen i New York 1929 och Ådalen 1931 17
1.5.2. Luftskydd och larmsignaler 18

1.6. Erfarenheter från andra världskriget 19
1.6.1. ”Vår beredskap är god” 20
1.6.2. Tysthetskampanjen 21
1.6.3. Försvarslånen 22
1.6.4. Vaksamhetskampanjen – en svensk tiger 23
1.6.5. Försvarsbeslut 1942 – kraftigt höjda anslag 23
1.6.6. Den första versionen av ”Om kriget kommer” och försvarsvilja 24
1.6.7. Kungafonden 25
1.6.8. Sex månaders krigshushållning 26

1.7. Sveriges planering under Kalla kriget 26
1.7.1. Införandet av brigadsystemet 28
1.7.2. Ökad militär och civil samordning på regional nivå - civilbefälhavare 28
1.7.3. ”Om kriget kommer” och befolkningsskyddsrum 29
1.7.4. Ett utvecklat psykologiskt försvar 31
1.7.5. Ökad samordning inom totalförsvaret och fem ledningsnivåer 31
1.7.6. Försvarsanslagen börjar reduceras 32
1.7.7. Större händelser i Sverige under 1970-talet – Flygplanskapningen, Norrmalmstorgsdramat och ambassadockupationen. 33

1.8. Omvärlden under Kalla kriget 35
1.8.1. Bildandet av Förenta Nationerna 35
1.8.2. Nato och diskussionen om ett skandinaviskt försvarsförbund 37
1.8.3. Terrorbalans mellan supermakterna 38
1.8.4. Svenska insatser utomlands under kalla kriget 39

1.9. 1980-talet – ett händelserikt årtionde 40
1.9.1. Ubåtskränkningar 41
1.9.2. Försvarsbeslut under 80-talet 42
1.9.3. Styrelsen för psykologiskt försvar, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och beredskapspolisen 44
1.9.4. Mordet på statsminister Olof Palme 45
1.9.5. Funktionsansvar, ansvarsprincipen, beredskapslager och K-företag 46

1.10. 1990-talet - Den eviga freden och nya hot. 49
1.10.1. Totalförsvarets betydelse minskar 50
1.10.2. Det militära försvarets numerära storlek minskar 52
1.10.3. Dagens myndighet Försvarsmakten tar form 53
1.10.4. Nato efter kalla krigets slut 54
1.10.5. Förlisningen av Estonia 55
1.10.6. Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd 56
1.10.7. Hot- och riskutredningen 57
1.10.8. Propositionen Totalförsvar i förnyelse och 1996 års Försvarsbeslut 58
1.10.9. Diskoteksbranden i Göteborg och morden i Malexander 60

1.11. 2000-talets början – totalförsvaret avvecklas 61
1.11.1. Totalförsvarsbeslut 2000 62
1.11.2. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag 63
1.11.3. Göteborgskravallerna 65
1.11.4. Terroristattentaten mot USA den 11 september 2001 66

2. Ett system för krisberedskap och utvidgat fokus på militära utlandsinsatser 69

2.1. Krisberedskapssystemets prövningar – tsunamin och Gudrun 71

2.2. Ett kansli för krishantering i Regeringskansliet 73

2.3. MSB – en ny myndighet mot olyckor och kriser. 74

2.4. Försvarsmaktens internationella insatser 74

2.4.1. EU:s militära insatser- Nordic Battlegroup 75

2.4.2. Sveriges insatser i Kosovo 75

2.4.3. Sveriges insatser i Afghanistan 76

2.4.4. Sveriges veteranpolitik 78

2.4.5. Sveriges insatser i Mali 79

2.5. Sverige och Nato 80

2.6. Nya författningar och nya myndigheter 80

3. Ett försämrat omvärldsläge 85

3.1. Rysslands försämrade relationer med omvärlden och annekteringen av Krim . 86

3.2. Underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014. 88

3.3. Skogsbranden i Västmanland 89

3.4. En förhöjd terrorhotnivå 90

3.5. Flyktingsituationen 2015. 91

3.6. En nationell säkerhetsstrategi 94

3.7. Krigsdelegationen övade för första gången på 20 år 95

3.8. Attentatet på Drottninggatan 2017 96

3.9. Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet 98

3.10. Felaktigt VMA-larm i Stockholm 99

3.11. IT-säkerhetsbristerna på Transportstyrelsen 100

3.12. Försvarsmaktsövning Aurora 17 101

3.13. Etablering av Gotlands regemente 102

3.14. Planering inför totalförsvarsövning 2020. 103

3.15. Försvarsberedningens delrapport om totalförsvaret 103

3.16. Övning SAMÖ 2018 – utveckling av civilt försvar. 105

3.17. Broschyren Om krisen eller kriget kommer 105

3.18. En ny säkerhetsskyddslag 106

3.19. Skogsbränderna sommaren 2018 107

Del II

Det som hotar och det som ska skydda - Svensk krisberedskap och nya totalförsvaret

4. En föränderlig hotbild – fredstida kriser, antagonistisk politisk påverkan, gråzon och krig 113

4.1. Fredstida kriser . . . 114

4.2. Mellan fred och krig. . . . 114

4.2.1. Påverkanskampanjer/-operationer 115

4.2.2. Gråzonsproblematik 117

4.3. Krig. . . . 118

5. Svensk krisberedskap från lokal nivå till EU-nivå 121

5.1. Lokal nivå – kommunerna . . . 122

5.2. Regional nivå. . . . 125

5.2.1. Länsstyrelserna 125

5.2.2. Regioner 126

5.3. Nationell nivå. . . . 128

5.3.1. Riksdagen och regeringen 128

5.3.2. Myndigheterna – ett särskilt ansvar för krisberedskap 133

5.3.3. Statlig räddningstjänst 135

5.4. Näringslivet. . . . 136

5.5. Europeiska unionen. . . . 141

6. Totalförsvaret här och nu 147

6.1. Planeringsförutsättningar för totalförsvaret . . . 148

6.1.1. Grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret 148

6.1.2. Militärstrategiska doktrinen 150

6.2. Resurser i totalförsvaret . . . 151

6.2.1. Det civila försvaret 152

6.2.2. Det militära försvaret 152

6.2.3. Psykologiskt försvar 154

6.2.4. Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten 155

6.3. Rättsliga förutsättningar för totalförsvaret. 157
6.3.1. Den administrativa beredskapen – speciallagar för krig *158*
6.3.2. Vad är höjd beredskap och högsta beredskap? *159*

6.4. Vad händer i samhället vid höjd beredskap?. 160
6.4.1. Nationell nivå *161*
6.4.2. Regional och lokal nivå *162*

6.5. Nya utredningar om framtidens totalförsvar. 164

7. Civilsamhället 167

7.1. Frivilliga försvarsorganisationer 167

7.2. Trossamfund 169

7.3. Den enskilda medborgarens ansvar. 169
7.3.1. Hemberedskap *171*

8. Akronymer och förkortningar 175

9. Referenser 179

Bilagor

Bilaga 1: Rättsliga förutsättningar för totalförsvar och krisberedskap 211

Bilaga 2: Sveriges politiska och administrativa system 243

Bilaga 3: Urval av myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskap och bevakningsansvar. 249

Inledning

Under 2018 fick Sverige uppleva de högsta brandriskvärdena runtom i landet på över 260 år.[1] Många lärdomar hade dragits från Västmanlandsbranden 2014 och denna gång var aktörerna mer offensiva, men utmaningarna som väntade sommaren 2018 var svåra att uppskatta. Det torra och regnfattiga vädret ledde till att flertalet skogsbränder bröt ut och som till sist omfattade drygt 22 600 hektar[2].

Bränderna krävde stora insatser av en rad olika aktörer; statliga myndigheter, kommunal räddningstjänst, frivilliga försvarsorganisationer, Försvarsmakten och Hemvärnet. Hjälp kom även från grannländerna genom det Nordiska samarbetet (Nordred) och från Europeiska unionen (EU). Det är hittills den största insatsen som gjorts genom EU:s civilskyddsmekanism.[3]

Något som utöver det bör uppmärksammas är att den erfarenhet som byggts upp genom 30 år av svenskt civilt deltagande i internationella räddningsinsatser kom till stor nytta vid hanteringen av bränderna. Det fanns folk på plats med vana att arbeta i katastrofområden under svåra förhållanden och med kunskap att hantera en omfattande operativ samverkan med exempelvis utländska helikoptrar och hjälparbetare.[4] Även om Sverige länge har varit förskonat från stora kriser och katastrofer, så finns det alltså en uppbyggd förmåga till hands som bör tillvaratas och utvecklas.

Totalförsvarsplaneringen har, vid sidan av bränderna, varit en stor fråga för Sveriges myndigheter under 2018. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten konstaterade vid årets slut att Sveriges totalförsvars-

1 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (2018)
2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a), s. 37
3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018b), s. 29
4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018c)

förmåga hade stärkts. De bevakningsansvariga myndigheterna har kunnat gå från en kunskapsuppbyggnad till att fokusera på konkret planläggning och uppbyggnad av sina verksamheter. Arbetet under året har bland annat bestått av fortsatt inventering av civila myndigheters möjligheter att ge stöd till Försvarsmakten, utformandet av krigsorganisation och krigsplacering samt utveckling av säkra kommunikationer och alternativa ledningsplatser.[5] Nya överenskommelser har även tecknats mellan MSB och Sveriges kommuner och landsting (SKL) om att kommuner och landsting ska påbörja ett aktivt arbete med civilt försvar under perioden 2018-2020. De tre uppgifterna som prioriteras är att öka kunskapen om totalförsvaret, utöka och stärka säkerhetsskyddet samt att utforma respektive aktörs krigsorganisation.[6] Det har också genomförts riktade insatser mot den enskilde medborgaren och under försommaren 2018 fick alla hushåll broschyren *Om krisen eller kriget kommer*. Syftet med broschyren var att informera individer om vilket ansvar de har att förbereda sig och ta vara på sig själva vid både olika kriser som kan drabba samhället och under höjd beredskap.[7]

I 2019 års version av denna rapport har beskrivningen fördjupats när det gäller hotbilden, gråzonsproblematik och informationspåverkan samt 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. CTSS välkomnar synpunkter på innehållet. Kontaktperson för sådana synpunkter är rapportens redaktör Emmelie Andersson, analytiker på analysenheten. Arbetet med rapporten är delvis finansierat av medel från MSB, och sker i samarbete med Försvarsmakten.

5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018d)
6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018a); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018b)
7 Regeringen (2017a)

Del I

Svensk krisberedskap och totalförsvar 1901-2018

1. Totalförsvaret – en tillbakablick

Sammanfattning av kapitel 1:

- Det svenska totalförsvaret utvecklades som ett svar på andra världskrigets totala krig där militärt och civilt försvar skulle samverka och samordnas för maximal försvarseffekt. Totalförsvaret konsoliderades med försvarsbeslutet 1948.
- Efter kriget fanns först förhoppningar om ett fredligare närområde, men kalla kriget innebar att detta fick omvärderas och den svenska hotuppfattningen och totalförsvarsidén var relativt oförändrad fram till 1980-talet. Samtidigt genomfördes omfattande reformer av systemet.
- Under slutet av 1970-talet och 1980-talet förändrades den svenska totalförsvarsidén. Fredstida kriser och terrorism fick mer uppmärksamhet. Hotuppfattningen förändrades.
- Efter kalla krigets slut var systemen till en början relativt stabila, men fredstida kriser fick under 1990-talets andra hälft större uppmärksamhet och säkerhetsbegreppet breddades till att omfatta andra hot än militära.
- Vid millennieskiftet inleddes en omstrukturering av samhällets säkerhet: Totalförsvaret lades ner, ett system för krisberedskap kom delvis att ersätta totalförsvaret och det militära försvaret undergick en strategisk timeout.

Följande kapitel fokuserar, på en övergripande nivå, 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.[8] 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)**.[9] **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”. 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[10] (se vidare avsnitt 6.4). 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 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.[11] 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”.[12]

8 Navander & Johansson (2009), s. 11
9 Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 1 §
10 Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 2-4 §§
11 Ericson (1999); Armémuseum (2018)
12 Armémuseum (2018)

Bild: Värnpliktiga på 1960-talet går genom Akalla by.

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.[13]

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.

Med koppling till Landstormen[14] bildades 1912 Sveriges Landstormsföreningars centralförbund. Uppgiften var att vidareutbilda befäl inom Landstormen.

13 Armémuseum (2018)

14 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. Förbundet bytte 1943, efter Landstormens nedläggning, namn till

1924 bildades Stockholms landstormskvinnor (senare Svenska Lottakåren) 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[17]). Riksluftskyddsförbundet[18] som bildades 1937, hade emellertid direkt koppling till det civila försvaret.[19]

1.4. Pansarbåtsinsamlingen

Civilsamhället bistod även försvarsansträngningarna ekonomiskt under början av 1900-talet i form av pansarbåtsinsamlingen. Insamlingen startade 1912 efter att den då sittande regeringen valde att lägga ner det planerade bygget av en första klassens pansarbåt.[20] I protest mot nedläggningen bildades Svenska pansarbåtsföreningen den 26 januari 1912.[21] Pansarbåtsföreningen ville väcka det svenska folkets försvarsvilja med syfte att be den befolkningen om bidrag för att påbörja byggnationen av fartyget. Detta gjordes bland annat på landsbygden genom att det anordnades lokalkommittéer och det anställdes ombud.[22]

Under kommande år bidrog svenska folket med cirka 15 miljoner kronor till pansarbåtsföreningen[23]. Då kostnaden för en modern pansarbåt värderades till 11 miljoner, beslutade pansarbåtsföreningen att resterande summa skulle användas

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 År 1974 bytte Krigsmakten namn till Försvarsmakten, se avsnitt 1.7.6

18 Organisationen bytte år 1951 namn till Civilförsvarsförbundet.

19 Andersson & Lindberg (2017)

20 Zetterberg (2012), s. 13

21 Nordisk Familjebok (1918), s. 1027

22 Nordisk Familjebok (1918), s. 1028

23 På mindre en ett år samlade svenska folket in en summa motsvarade 10% av hela försvarsanslaget. Konungen Gustaf V uppskattade den fosterländska offervilligheten så mycket att konungen lämnade ett bidrag på 100 000 kronor för att ytterligare höja pansarbåtens stridsvärde och försvarskraft (Nordisk Familjebok (1918), s. 1027); Pansarbåtsföreningen samlade totalt in 17 101 153 kronor mellan 1912-1914. (Nordisk Familjebok (1918), s. 1030) 17 miljoner 1914 motsvarar 800 miljoner i 2017 års penningvärde.

Bild: Jacob Häggs målning av pansarskeppet Sverige hänger i Sverigesalen på Försvarshögskolan.

till bygge av ytterligare två pansarfartyg[24]. Sverigeskeppen, som fartygen kom att kallas, stärkte den svenska flottan under 1920-talet och flottan var under en lång tid den starkaste i Östersjön[25]. Det första fartyget Sverige levererades den 3 maj 1915 för vidare upprustning och provturer, de övriga två fartygen Drottning Victoria och Gustaf V sjösattes 1921 respektive 1922.[26] Pansarbåtsinsamling var en, för Sverige unik insamling som visade på Svenska folkets försvarsvilja gentemot fosterlandet. Stockholm Dagblad skrev år 1917 i en artikel Fredsvilja och Försvarsvilja att: ”Försvarsviljan är därför alltjämt lika oumbärlig, om vi vilja vara och förbliva ett fritt folk.”[27]

1.5. Mellankrigstiden

1.5.1. Börskraschen i New York 1929 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

24 Nordisk Familjebok (1918), s. 1030
25 Zetterberg (2012), s. 21-22
26 Salomonsson (2012), s. 30
27 Forslund (2012), s. 8

som genomfördes dödades fem personer när militären (som stod under polismans befäl) öppnade eld mot demonstranterna.[28] Erfarenheten av Ådalen har haft betydelse för svensk politik och anförs än idag i diskussioner om Försvarsmaktens stöd till det civila samhället.

1.5.2. Luftskydd och larmsignaler

Flygstridskrafternas utveckling och användning (bland annat under Abessinien-kriget[29] 1935-36) under och efter första världskriget ledde till en ökad uppmärksamhet på de militära hoten mot civilbefolkningen i händelse av krig.[30] 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.[31] Skyddsrum avsedda för

Kan du larmsignalerna? Ur Om kriget kommer från 1952

28 Armémuseum (2018)

29 Kolonialkrig mellan Italien och Etiopien (Abessinien). Italien hade ett stort teknologiskt övertag, bl.a. genom bombflyg.

30 Sjölin et al (2014), s. 9

31 Sjölin et al (2014), s. 9

befolkningen började byggas i Sverige under 1930-talet i så kallade skyddsrumsorter som bedömdes som särskilt utsatta områden för krigshandlingar.[32]

I samband med tillsättandet av Luftskyddsinspektionen 1937 började uppbyggnaden av alarmeringstjänster i landets luftskyddsorter. I syfte att skydda civilbefolkningen inrättades system för utomhusvarning.[33] Ett system som utvecklades på 1930-talet var den så kallade Tyfonen. Detta 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.[34]

Bild: Allehanda löpsedel från den 1 september 1939

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.[35]

1.6. 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.[36] Den tyska Naziregi-

32 Sjölin et al (2014), s. 92-96
33 Sjölin et al (2014), s. 61-62
34 Sjölin et al (2014), s. 64-65
35 SOU (2009:63), s. 22
36 Armémuseum (2018)

men bröt mot internationella överenskommelser genom upprustning och 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.[37]

Under andra världskriget utvecklades sedan den svenska försvarsförmågan för att möta hotbilden. Ett antal åtgärder genomfördes som kom att ligga till grund för totalförsvaret.

1.6.1. ”Vår beredskap är god”

Före 1939 var det svenska försvaret direkt underställt statsorganet vid namn Kunglig majestät som fattade beslut i kungens namn. I samband med upprustningen av det svenska försvaret med anledning av andra världskrigets utbrott 1939 infördes befattningen överbefälhavare (ÖB). Syftet var att förstärka försvaret genom att utse en chef med övergripande ansvar för Sveriges försvar. Kungen var dock fortsatt formellt högsta befälhavare i det svenska försvaret.[38]

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.[39] 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.[40]

Hemvärnet[41] inrättades genom riksdagsbeslut den 29 maj 1940. Frivilliga yngre som ännu inte gjort sin värnpliktsutbildning och äldre män över 47 år fick då möjlighet att tjänstgöra i beredskapsförband som bevakade Sveriges gränser. Redan hösten 1940 hade 90 000 män anslutit sig till Hemvärnet.[42]

Luftskyddsinspektionen samordnade förberedelserna gällande luftskyddet på central nivå fram till 1940, då det kom en skyddsrumslag och en utrymningslag. Den nyinrättade Statens utrymningskommission tog då över utrymningsfrågorna på central nivå.[43]

37 Press (2005), s. 136
38 Försvarsmakten (u.å. a)
39 Armémuseum (2018)
40 Stockholms stad (u.å.)
41 Även känt som ”Hemvärnet - Nationella skyddsstyrkorna” från och med mitten av 00-talet; Se avsnitt 6.2.2 för mer information om Hemvärnet i dag.
42 Försvarsmakten (u.å. a)
43 Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017), s. 16; Sjölin et al (2014), s. 9

1.6.2. Tysthetskampanjen

Hösten 1939 genomförde 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. Den 9 april 1940 invaderade Nazityskland Norge och Danmark och inledde fleråriga ockupationer av länderna. Det fanns ett påtagligt hot och en rädsla för en tysk invasion av Sverige under våren 1940. Sverige var i behov av ett kraftfullt försvar – både mentalt och materiellt.[44] Regeringen beslutade därför om att inrätta Statens Informationsstyrelse (SIS)[45]. 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.[46]

Bild: Ransoneringskort utfärdat av Stockholms stads kristidsnämnd.

44 Armémuseum (2018)
45 SIS lades ned den 30 juni 1945.
46 Beredskapsmuseet (u.å.)

1.6.3. Försvarslånen

Efter andra världskrigets utbrott behövde den svenska militära upprustningen och beredskapen finansieras. Detta löstes från statens sida bland annat genom att ge ut obligationslån med allmänheten som målgrupp. Det första lånet släpptes den 29 april 1940. Samma kväll höll finansminister Ernst Wigforss ett tal där han vädjade till svenska folket att teckna obligationer. Wigforss sa i talet att ”skatterna, eller ens höjda, inte räckte till att finansiera beredskapen”. Det visade sig snart att svenska folket hörsammade denna vädjan. När försäljningen av det första lånet var avslutad hösten 1940 hade det sålts obligationer för 794 miljoner kronor. Det andra lånet, som lanserades i januari 1941, inbringade 609 miljoner kronor. Det tredje lånet, som lanserades i början av 1942, blev det största och inbringade 915 miljoner kronor.[47]

Folklånen, som de kallades, blev något av nationella manifestationer i försvarsvilja. Det andra försvarslånet tecknades av 262 000 enskilda personer och dessutom av företag, banker, sjuk- och pensionskassor, fackföreningar, kommuner m fl. En del av förklaringen till entusiasmen för lånen var möjligtvis den propaganda som startades från statens sida. Suggestiva bildannonser publicerades i pressen. Radion hade täta kampanjinslag. Offentliga byggnaders fasader, t ex Operans, användes som affischeringsplatser för propagandan. På bio visades en kortfilm med reklam för lånet. Överallt spelades Obligationsmarschen, skriven av Lars-Erik Larsson och med text av Alf Henriksson.[48]

Efter 1942 togs inga nya försvarslån upp. Uppbyggnaden av försvaret och beredskapen var nu en del av de statliga utgifterna. Försvarslånen spelade dock en stor roll under de första krigsåren.[49]

47 Malm (2016)
48 Malm (2016)
49 Malm (2016)

1.6.4. Vaksamhetskampanjen – en svensk tiger

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 kampanj – denna gång var syftet en ”allmän förtroendepropaganda för statsmakterna” främst riktad till civilbefolkningen. Den 29 oktober 1941 föredrogs ett annonsförslag[50] till en vaksamhetskampanj - en teckning av en blågulrandig tiger med texten ”en svensk tiger”.[51]

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.[52]

1.6.5. Försvarsbeslut 1942 – kraftigt höjda anslag

Försvarsbeslutet 1942[53] innebar kraftigt höjda anslag till det svenska försvaret. Jämfört med försvarsbeslutet 1936 utökades Krigsmaktens kostnadsram med ytterligare över 600 miljoner kronor till 755 miljoner kronor årligen.[54] Dessutom antogs en ny militärområdesindelning som bestod av sju militärområden (Milo):

Militärområde	Stabsort
I. militärområdet	Kristianstad
II. militärområdet	Östersund
III. militärområdet	Skövde
IV. militärområdet	Stockholm
V. militärområdet	Stockholm (1942), Karlstad (1942-)
VI. militärområdet	Boden
VII. militärområdet	Visby

Tabell 1 - Indelning militärområden 1942.[55]

50 Illustratör var Bengt Almqvist.
51 Beredskapsmuseet (u.å.)
52 Linder (2002), s. 156; Beredskapsmuseet (u.å.)
53 Även känt som ”femårsplanen.” Det bör påpekas att ett ensidigt fokus på innehållet i diverse försvarsbeslut kan vara missvisande. Avsteg från inriktningar under beslutade försvarsbeslutsperioder görs och kan leda till ett annat utfall än vad som planerats. Innehållet i försvarsbesluten ger dock i överlag en god bild över trender i den svenska försvarspolitiken och dess prioriteringar.
54 Lindorm (1960), s. 223; Glimvall (2001), s. 44
55 Prop. (1942:210)

1.6.6. Den första versionen av ”Om kriget kommer” och försvarsvilja

Under 1943 publicerades *Om kriget kommer - vägledning för Sveriges medborgare*, ett häfte med detaljerad information om hur civilbefolkningen skulle agera i händelse av krig.[56] Häftet trycktes och distribuerades till samtliga svenska hushåll[57].

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. Artilleri-

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

56 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38

57 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. b)

ets ökade räckvidd och träffsäkerhet innebar att försvaret flyttade allt längre ut i skärgården.[58]

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.[59] 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.[60]

1.6.7. Kungafonden

Kungafonden tillkom genom en riksinsamling 1943 i samband med Sveriges förstärkta försvarsberedskap, och är ytterligare ett exempel på den dåvarande starka försvarsviljan. Initiativet kom bland annat från flera av landets främsta företrädare för regeringen, försvaret, frivilliga försvarsorganisationer samt arbetsgivar- och fackliga organisationer. Bakgrunden till bildandet av Kungafonden var några svåra militära olyckor som engagerade hela svenska folket, i en tid när det sociala skyddet var dåligt utbyggt. Vid samtliga av olyckorna nedan omkom flera personer och många skadades. De svåraste händelserna var:

- Färjeolyckan i Armasjärvi 1940
- Sprängningen av pansarbåten Gustaf V 1940
- Attentatet i Hårsfjärden 1941, där jagarna Göteborg, Klas Horn och Klas Uggla efter explosioner sattes i brand och sjönk samt
- Minsprängningen av ubåten Ulven 1943.

Dåvarande kung Gustaf V ställde sig som beskyddare för insamlingen och gav fonden namnet ”Kungafonden Med folket för fosterlandet”. Insamlingen pågick fram till 1946 och inbringade drygt 5 miljoner kronor.

Kungafonden finns än idag och är en stiftelse som ger ekonomiskt stöd till personer som drabbats av sjukdom eller skada vid tjänstgöring, eller i samband med verksamhet, inom totalförsvaret, räddningstjänsten samt verksamheten inom Polisen, Kustbevakningen och Tullverket.[61]

58 Armémuseum (2018)
59 Björeman (2009), s. 19-20
60 Armémuseum (2018)
61 Kungafonden (u.å.)

1.6.8. 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.[62]

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.[63] Smörjolja var också en bristvara, men 1943 kunde de första leveranserna av svensktillverkat tjärsmörjolja ske.[64]

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”.[65] 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.[66] År 1944 gjordes en sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Statens utrymningskommission och Civilförsvaret skapades.[67]

1.7. Sveriges planering under Kalla kriget

Efter krigsslutet omvandlades successivt Sveriges krigsorganisation till en försvarsorganisation. Totalförsvarsbeslutet 1948 var av särskild betydelse för utvecklingen. Grundtanken i det svenska totalförsvaret ändrades sedan inte nämnvärt under kalla kriget även om totalförsvarets uppgifter ändrades successivt. All planering gällde i huvudsak åtgärder under höjd beredskap, och framförallt utvecklades ett omfattande regelverk för samverkan och samordning fram

62 Linder (2002), s. 149
63 Linder (2002), s. 150
64 Linder (2002), s. 151
65 Linder (2002), s. 155
66 Armémuseum (2018)
67 Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017), s. 16

mellan det civila samhällets aktörer och Krigsmakten. 1951 inrättades Civilbefälhavare för att kunna leda samordningen inom det civila försvaret.[68]

Under senare delen av 1950-talet och fram till 1966 planerades det civila försvaret för att kunna hantera ett kärnvapenangrepp[69]. Det krävdes en ”…radikal omplanering […] för att säkerställa befolkningens överlevnad i händelse av ett massivt kärnvapenangrepp mot storstadsområdena och de mellanstora städerna. Fysiskt skydd var inte längre möjligt och den skyddsrumsutbyggnad som pågått sedan krigsåren framstod som överspelad. Istället måste städerna tömmas på större delen av sin civilbefolkning som skulle spridas ut i avlägset belägna områden.”[70]

Under denna ”kärnvapenepok” antogs inga omfattande invasionskrig vara möjliga, varför det svenska försvaret kunde inriktas mot mindre omfattande angrepp. Ett annat grundläggande antagande var den så kallade ”marginaleffektsteorin”, som innebar att Sverige skulle drabbas som en del i en konfrontation mellan stormakterna, varför endast mindre militära resurser skulle kunna komma att användas mot Sverige.[71]

Synsättet ovan fick sitt definitiva slut 1966. Sverige omfattades då av det så kallade ”västliga kärnvapenparaplyet”, vilket innebar att ett kärnvapenanfall mot Sverige inte längre ansågs vara den främsta hotbilden på grund av den s.k. terrorbalansen mellan Warszawa-pakten och NATO. Det handlade inte bara om terrorbalans utan också om ett antagande om att stormakterna inte skulle välja att gå i direkt konflikt med varandra på grund av konsekvenserna. Det militära försvaret inriktades nu mot att hantera angrepp med konventionella stridskrafter, d.v.s. angrepp utan kärnvapen. Hotbilden som dimensionerade planeringen var ”storanfall”, vilket omfattade stora resurser och därför förutsatte stora förberedelser som kunde upptäckas genom tidig förvarning.[72]

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[73]. 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

68 Navander & Johansson (2009), s. 11

69 I augusti 1945 fällde USA två atombomber över de japanska städerna Hiroshima och Nagasaki. Upp till 220 000 människor dog i de båda städerna till följd av bombernas omedelbara och långsiktiga (2-4 månader efter bomberna) skador. (Radiation Effects Research Foundation (u.å.))

70 Agrell (2010), s. 33

71 Agrell (2010), s. 30-32

72 Agrell (2010), s. 35

73 Utbildningstiderna avsåg grundutbildning för meniga soldater. Utbildningstiderna för olika befälskategorier var längre.

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.[74]

1.7.1. Införandet av brigadsystemet

I och med totalförsvarsbeslutet 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 18-20 flygplan per division.[75]

1.7.2. Ökad militär och civil samordning på regional nivå - civilbefälhavare

Totalförsvarsbeslutet år 1948 innebar även en ökad militär samordning på regional nivå. Inom varje militärområde fanns ett antal försvarsområden, vars indelning ändrades för att uppnå en ökad samstämmighet med länsindelningen.

1951 inrättades funktionen 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.[76] Civilbefälhavaren skulle även ha förmåga att lösa åsiktskonflikter mellan länsstyrelse och andra civila myndigheter inom geografiska områden som var större än länet.[77] Civilbefälhavarna utsågs av regeringen bland de landshövdingar som fanns inom respektive civilområde. Enligt det ursprungliga beslutet var riket indelat i fem civilområden (Civo), Södra, Västra och Mellersta civilområdet samt Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområde.[78] Civilbefälhavaren biträddes av ett kansli under ledning av en kanslichef. Vid kansliet krigsplacerades även personal med uppgifter inom olika totalförsvarsfunktioner.[79]

Civilbefälhavaren hade ett flertal olika uppgifter både i fredstid och i händelse av krigsfara och krig. I fredstid skulle civilbefälhavaren[80]:

74 Björeman (2009), s. 19-20
75 Roth (2014), s. 47
76 Navander & Johansson (2009), s. 20
77 Navander & Johansson (2009), s. 20
78 SOU (1993:95), s. 46-47
79 Överstyrelsen för civil beredskap (1995), s. 54
80 Överstyrelsen för civil beredskap (1995), s. 54

- samverka med regional militärbefälhavare i syfte att utarbeta planer för totalförsvarets verksamhet.
- leda regionala ledningsövningar tillsammans med den regionala militärbefälhavaren.
- verka för att personal hos de civila myndigheterna inom civilområdet utbildades för sin verksamhet i krig.

I händelse av krigsfara eller krig skulle civilbefälhavaren leda och samordna det civila försvaret inom civilområdet genom att[81]:

- inrikta och samordna den civila verksamheten både inbördes och med den militära verksamheten.
- göra prioriteringar mellan olika behov och fördela tillgängliga resurser.
- leda verksamheter som krävde medverkan från flera funktioner t.ex. utrymning och undanförsel.

1.7.3. ”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.[82] Från 1950-talet och i årtionden framåt fanns också ”om kriget kommer” i slutet av telefonkatalogen.[83]

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 långt ifrån sitt eget skyddsrum.[84] År 1957 stod Katarinabergets skyddsrum färdigt. Det sades då vara världens största kärnvapensäkra civila skyddsrum och hade plats för 20 000 personer.[85] Så småningom fungerade också Stockholms tunnelbanestationer som befolkningsskyddsrum.[86] Det byggdes även speciella civilförsvarsanläggningar i skyddade bergrum som skulle tåla en atombombsträff. Här skulle representanter

81 Överstyrelsen för civil beredskap (1995), s. 54-55
82 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38-40
83 Armémuseum (2018)
84 Sjölin et al (2014), s. 92-96
85 Armémuseum (2018)
86 Sjölin et al (2014), s. 92-96

från kommun, sjukvård och räddningstjänst kunna leda det civila samhället i händelse av en allvarlig situation.[87]

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.[88]

Broschyren innehöll också tydliga retoriska texter om vikten av motstånd - texten återfinns 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.”[89]

Bild: Ur Om kriget kommer från 1961.

87 Armémuseum (2018)
88 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38-40
89 Kungliga Civilförsvarsstyrelsen (1961), s. 3

1.7.4. Ett utvecklat psykologiskt försvar

År 1953 presenterades utredningen *Psykologiskt försvar* (SOU 1953:27), som tagits fram på initiativ av ÖB.[90] Utredningen föreslog att en beredskapsnämnd för svenskt psykologiskt försvar borde inrättas i syfte att följa den svenska opinionen och förbereda utvecklingen av det psykologiska försvaret.[91] Efter ett riksdagsbeslut 1954 inrättades Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN). BN:s första uppgift var att organisera Statens upplysningscentral, den särskilda myndigheten som skulle leda det psykologiska försvaret i händelse av krig.[92] Till organisationen rekryterades ca 600 personer.[93] Dessutom krigsplacerades fem reklambyråer och ett reklamfilmsteam vid Statens upplysningscentral.[94]Totalförsvarets upplysningsnämnd inrättades 1962 med syftet att stödja och samordna informationen om totalförsvar och säkerhetspolitik. Denna nämnd skilde sig från BN, som främst skulle arbeta med krigsplanläggning och forskning. En av de första uppgifterna för Totalförsvarets upplysningsnämnd var att publicera ett koncentrat av broschyren ”Om kriget kommer”, som en annons i landets telefonkataloger.[95]

1.7.5. 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 och civilområden samordnades till sex områden[96], vilka fick ett tydligare ansvar för samordning av regional totalförsvarsplanering samt för utbildning och övning av regionala totalförsvarsorganisationer.[97] Gotland som tidigare varit ett separat Milo blev istället Militärkommando Gotland (MKG) som kom att tillhöra Östra Milo.[98]

Det fanns fem ledningsnivåer inom totalförsvaret:

- *Högsta ledningen* (Försvarsdepartementet ansvarade för samordningen)

90 Tubin (2003), s. 16; Petersson (2018), s. 12
91 Tubin (2003), s. 16
92 Tubin (2003), s. 18
93 Petersson (2018), s. 12
94 Tubin (2003), s. s. 19
95 Tubin (2003), s. 21-23
96 Södra (S), Västra (V), Bergslagen (B), Östra (Ö), Nedre Norra (NN) och övre Norra (ÖN).
97 Navander & Johansson (2009), s. 21
98 Navander & Johansson (2009), s. 21

- *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.[99]

1.7.6. Försvarsanslagen börjar reduceras

Efter successiv upprustning av det svenska försvaret sedan andra världskriget kom besparingar att utgöra ett återkommande moment i försvarsbesluten från slutet av 60-talet.[100] 1968 års försvarsbeslut innebar politiska krav på flera kostnadseffektiviseringar av Sveriges militära försvar. Den tekniska utvecklingen anfördes som ett motiv till varför detta skulle vara möjligt. Anslagen till försvarsbudgeten budgetåret 1967/68 minskade med cirka 10 procent. Reduceringarna av anslagen i slutet av 60-talet motiverades främst av samhällsekonomiska och statsfinansiella orsaker, men även med hänvisning till den internationella lägesutvecklingen. Den politiska bedömningen var att det pågick en politisk avspänning i Europa, delvis på grund av terrorbalansen mellan Nato och Warszawapakten.[101]

Betänkandet från 1970 års försvarsutredning kom i stort att utgöra grunden för 1972 års försvarsbeslut. Såväl utredningen som regeringens proposition fastslog att ”den operativa styrkan kunde tillåtas nedgå något under de närmaste åren”. Försvarsbeslutet förordade nu ett ”uthållighetsförsvar” istället för ”initialstyrka”, vilket innebar att de dyra fjärrstridskrafterna (främst attackflyg och ubåtar) inte gavs samma prioritet som tidigare.[102]

Totalförsvarsbeslutet från 1972 (TFB 72) betonade vikten av krigsavhållande förmåga samt vikten av ökad samordning avseende ledning i krig och gemensamma sambands- och underrättelsesystem.[103] 1971 bestod krigsorganisationen bland annat av:

- Armén: 30 brigader, 100 bataljoner lednings-, understöds- och underhållsförband, 100 bataljoner lokalförsvarsförband.

99 Navander & Johansson (2009), s. 13
100 Agrell (1990), s. 39
101 Agrell (1990), s. 92; Se bl.a. SOU (1976:5), s. 13 ff.
102 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 44; Prop. (1972:75)
103 Navander & Johansson (2009), s. 21

- Marinen: åtta jagare, fem fregatter, två minfartyg, 17 torpedbåtar, 16 motortorpedbåtar, 22 ubåtar, cirka 40 minsvepare samt cirka 100 kustartilleribatterier.
- Flygvapnet: 400 jakt-, 200 attack- och 100 spaningsplan, fördelade på 23 jakt-, 10 attack- och 5 (10) spaningsdivisioner.[104]

1974 års regeringsform innebar en större grundlagsändring. Den nya regeringsformen innebar bland annat att kungens roll i det svenska försvaret förändrades. Monarken fråntogs sin roll som formell överbefälhavare men kom dock att behålla sina militära grader; general och amiral.[105] Vid samma tidpunkt bytte Krigsmakten namn till Försvarsmakten.

1977 års försvarsbeslut kom att utgöra en fortsatt reducering av försvaret, bland annat eftersom de högre kostnaderna för den tekniska utvecklingen inte kompenserades. Kostnadsutvecklingen för forskning samt anskaffning och underhåll av krigsmateriel var större än den kompensation, som erhölls genom nettoprisindex. Från försvaret begärda ramjusteringar erhölls inte, vilket föranledde hårda prioriteringar av krigsorganisationen. Inom grundorganisationen genomfördes till exempel sammanslagning eller avveckling av organisationsenheter. Dessutom fick många repetitionsövningar ställas in för att klara de ekonomiska ramarna. Det militära försvarets numerär och kvalitet begränsades således, vilket ledde till ambitionssänkningar.[106] Regeringen framhöll att den internationella utvecklingen och förhållandet mellan stormaktsblocken fortsatt präglades av avspänningstendenser samtidigt som motsättningarna förväntades bestå under överskådlig tid. Även om detta kunde motivera reducerad operativ förmåga var målsättningen för det svenska totalförsvaret fortsatt oförändrad - invasionsförsvar.[107]

1.7.7. Större händelser i Sverige under 1970-talet – Flygplanskapningen, Norrmalmstorgsdramat och ambassadockupationen.

Parallellt med att samordningen inom totalförsvaret förstärktes, inträffade också några händelser som än idag refereras till som exempel på när regeringen på olika sätt frångått författningen, och agerat i linje med så kallad konstitutionell nödrätt. I samtliga fall fick regeringen konstitutionsutskottets godkännande i efterhand (se vidare i bilaga 1).

104 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 40
105 Försvarsmakten (u.å. c)
106 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 51-52
107 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 138-139; Agrell (1990) s. 92

Flygplanskapningen på Bulltofta flygplats

Den 15 september 1972 genomfördes den första och hittills enda flygkapningen i Sverige. Tre militanta kroatiska extremnationalister, 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 de sju kroater som dömts för mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm året innan 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.[108]

Efter flera timmars förhandlingar, där bland annat justitieminister Lennart Geijer deltog, 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.[109]

Händelsen var en 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.[110]

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. Västtyska regeringen avvisade samtliga krav och överlät hanteringen till den svenska regeringen.[111]

108 Hansén & Hagström (2004), s. 45-48
109 Hansén & Hagström (2004), s. 46-47, 50, 52-56
110 Prop. (2002/03:38), s. 78; Prop. (1973:37)
111 Hansén & Hagström (2004), s. 71, 73-74, 76-77, 79

Ytterligare en ur gisslan sköts senare under kvällen och terroristerna meddelade att deras ultimatum kvarstod. Strax före midnatt inträffade en kraftig explosion i byggnaden och kort därefter kunde de överlevande ur gisslan ta sig ut och terroristerna gripas. Det är fortfarande oklart vad som utlöste explosionen, men den kan ha varit oavsiktlig. 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.[112]

Den då nyligen antagna, tillfälliga lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund[113], 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[114] och en ny lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall antogs[115]. Den senare var tillfällig och krävde förlängning på årsbasis vilket påvisade dess brytning med dåvarande svensk rättstradition.[116]

1.8. Omvärlden under Kalla kriget

Kalla kriget benämns den period som varade efter andra världskrigets slut, egentligen från 1946, fram till och med Sovjetunionens formella upplösning i slutet 1991. Detta var en period som innehöll skarpa motsättningar utan konventionellt krig mellan främst Sovjetunionen och USA, deras allierade stater och deras respektive ideologiska övertygelser (kommunism och kapitalism). Det finns ingen självklar förklaring till ”Kallt krig”, men begreppet kom från de ”frostiga/kyliga” relationerna mellan Sovjetunionen och USA som präglade denna tidsperiod.

1.8.1. Bildandet av Förenta Nationerna

I samband med andra världskrigets utbrott 1939 avvecklades i praktiken det då existerande internationella samarbetsorganet *Nationernas Förbund* som tillkommit efter första världskriget med uppgiften att bevara världsfreden[117]. Andra världskrigets efterverkningar gjorde det dock klart för de stater som ingått ett förbund mot

112 Hansén & Hagström (2004), s. 81-84
113 Även känd som terroristlagen.
114 Prop. (1975/76:18), s. 2, 7-9, 150-151
115 Delarna i utlänningslagen avsåg avvisning/utvisning av utländska terrorister medan den nya lagen avsåg tvångsåtgärder såsom husrannsakan, avlyssning och kroppsvisitation.
116 Hansén (2007), s. 66-67; Lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall
117 Formellt bestod Nationernas Förbund till 1945 (Utrikespolitiska institutet (2007), s. 3)

Nazisttyskland att en ny organisation behövdes för förhindra framtida krig. Den första ansatsen till att dra upp riktlinjerna för dagens *Förenta Nationerna* (FN) skedde i Washington 1944 då representanter från USA, Sovjetunionen, Storbritannien och Kina träffades. Under mötet enades länderna om många av de blivande uppgifterna, medlemmarna och regler. Förhandlingarna fortsatte vid det berömda mötet i Jalta 1945, där beslutet om att ge de fem segermakterna (USA, Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrike och Kina) vetorätt i säkerhetsrådet fattades. Vid ett ytterligare möte 1945 träffades deltagare från 50 länder i San Fransisco för att tillsammans skriva en stadga för organisationen. Stadgan trädde i kraft den 24 oktober samma år.[118] Enligt FN-stadgan är Förenta Nationernas huvuduppgifter:

- att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att i detta syfte dels vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dels genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott;
- att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden;
- att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion;
- att utgöra en medelpunkt för samordnande av nationernas verksamhet för dessa gemensamma syften.[119]

År 1946 utsåg säkerhetsrådet den norska utrikesministern Trygve Lie till att vara FN:s första generalsekreterare. Trygve Lie avgick dock i förtid 1952 på grund av bristande stöd från alla medlemsländer och efterträddes av svensken Dag Hammarskjöld 1953.[120] Dag Hammarskjöld fick hantera ett flertal internationella kriser under åren som generalsekreterare, bland annat Suezkrisen (1956), krisen

118 Utrikespolitiska institutet (2007), s. 3-4
119 Förenta Nationerna (1945)
120 Urquhart (u.å.)

i Kongo (1960) samt konflikten mellan Israel och Palestina. Under Kongokrisen 1961 omkom Hammarskjöld under en flygresa på väg till den kongolesiska provinsen Katanga. Varför flygplanet kraschade är ännu idag inte klarlagt.[121] Efter Dag Hammarskjöld har FN haft sju generalsekreterare[122] och posten innehas sedan 2017 av António Guterres från Portugal.[123]

1.8.2. Nato och diskussionen om ett skandinaviskt försvarsförbund

Försvarsalliansen Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organization (Nato)) grundades genom att tolv länder (Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien och USA) undertecknande det Nordatlantiska fördraget i Washington D.C. den 4 april 1949. Grundidén i Nato är det kollektiva försvaret i form av artikel 5 i det Nordatlantiska fördraget som förbinder medlemmarna att ömsesidigt försvara varandra i händelse av ett yttre angrepp på en av medlemsstaterna.[124] Natos grundande var främst ett svar på Sovjetunionens allt starkare maktposition i Europa, vilket bland annat illustrerades av Sovjets aktiva stöd till kommunisternas maktövertagande i Tjeckoslovakien 1948.[125]

Sverige valde, till skillnad från Danmark och Norge, att inte ingå i försvarsalliansen. De föregående åren hade dock överläggningar ägt rum mellan de tre länderna avseende ett potentiellt skandinaviskt försvarsarmarbete. Danmark och Norge, som varit ockuperade under större delen av andra världskriget, saknade dock i praktiken egna försvarsresurser vid denna tid.[126] Överläggningarna rörde huruvida gemensamma försvarsansträngningar kunde innebära ett starkare skandinaviskt försvar. Interoperabilitet, likt den inom Nato-samarbetet, skulle utgöra kärnan för ett sådant försvarssamarbete.[127] Förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund kom igång under sommaren 1948. Den svenska linjen förespråkade ett förbund fristående från dåtidens västliga allianser. Förbundet skulle i princip utöka den svenska neutraliteten till en skandinavisk sådan. De svenska, norska och danska försvarsstaberna påbörjade ett gemensamt utredningsarbete om förutsättningarna för ett försvarsförbund och vilken inriktning det skulle ha.

121 Utrikespolitiska institutet (2007), s. 5-6
122 U Thant (Myanmar) 1961-1971, Kurt Waldheim (Österrike) 1972-1981, Javier Pérez de Cuéllar (Peru) 1982-1991, Boutros Boutros-Ghali (Egypten) 1992-1996, Kofi Annan (Ghana) 1997-2006 och Ban Ki-moon (Sydkorea) 2007-2016 (Förenta Nationerna (u.å.))
123 UNRIC – Förenta Nationernas regionala informationskontor för Västeuropa (u.å.)
124 Agrell (2000), s. 111; Nato (1949)
125 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 24; Björeman (2009), s. 52; Agrell (2000), s. 100
126 Agrell (2000), s. 98
127 Grafström (1989), s. 783f refererad i Agrell (2000), s. 104; Agrell (2000), s. 104

Utredningen betonade vikten av förpliktande säkerhetsgarantier länderna emellan och preciserade områden för fortsatt utveckling av ett samarbete.[128]

Motsättningarna mellan den svenska och norska synen på ett försvarsförbund blev dock allt tydligare under hösten 1948. Norge motsatte sig de konsekvenser som ett neutralt block skulle innebära för möjligheten att ta emot militärt stöd från väst. Norge förespråkade således ett västorienterat försvarsförbund. I januari 1949 föll överläggningarna samman då man inte kunde enas om neutralitetsfrågan. En månad senare valde Norge att söka medlemskap i det framväxande Nato. Danmark följde strax därefter.[129]

Nato blev den centrala organisationen för ett gemensamt försvar av Västeuropa under Kalla kriget[130].[131]

1.8.3. Terrorbalans mellan supermakterna

I slutet av 40-talet och i början av 50-talet hade både USA och Sovjetunionen genomfört lyckade kärnvapen- och vätebombssprängningar. Dessa provsprängningar var inledningen till en eskalerande nukleär kapprustning mellan de två supermakterna.[132] I takt med stridsspetsarnas utveckling, utvecklades även de system som skulle kunna bära kärnvapen. Under 40-talet fanns enbart möjligheten att använda tunga bombplan, men under 50- och 60-talen utvecklades nya vapenbärare i form av robotar, flygplan och ubåtar. Utvecklingen av de vapenbärande systemen och det ökade antalet kärnvapen ledde till myntandet av begreppet *mutually assured destruction* (MAD). Begreppet innebar att även om en part attackerades av kärnvapen, hade parten tillräcklig kapacitet kvar för att kunna slå tillbaka mot motståndaren även om parten själv hade utsatts för en initial attack.[133]

Under 60- och 70-talen utvecklades ett samförstånd om att den ömsesidiga förstörelsekapaciteten (MAD) var en garanti för att krig inte skulle bryta ut.[134] Under 60-talet utvecklades tanken om rustningskontroll, vilket innebar att de redan existerande kärnvapenstaterna[135] ville begränsa andra stater från att utveckla kärnvapen. Detta ledde år 1968 till ett icke-spridningsavtal som syftade till att frysa

128 Agrell (2000), s. 107; Den skandinaviska försvarsutredningen refererad i Agrell (2000), s. 107
129 Agrell (2000), s. 107-108
130 Nato kom att utökas vid tre tillfällen under kalla kriget. Först 1952 då Grekland och Turkiet gick med och därefter 1955 och 1982 då Västtyskland respektive Spanien blev medlemmar i alliansen.
131 Nato (2018a)
132 Calvocoressi (1996), s. 30
133 Bergquist (1988), s. 203
134 Bergquist (1988), s. 221
135 USA, Storbritannien, Frankrike, Kina och Sovjetunionen.

den rådande kärnvapenhierarkin och att förhindra anskaffningen av kärnvapen. Avtalet trädde i kraft år 1970.[136]

1.8.4. Svenska insatser utomlands under kalla kriget

Under kalla kriget deltog svenska soldater vid flera tillfällen i internationella militära insatser på mandat av Förenta nationerna.[137] Regeringen fastslog bland annat år 1972 att det svenska totalförsvaret skulle utformas så att resurser kunde avdelas för svenskt deltagande i FN:s verksamhet som syftar att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.[138] I propositionen inför 1982 års försvarsbeslut konstateras det ”medverkan och stöd för FN:s arbete bör alltjämt vara en hörnsten i den svenska utrikespolitiken. Genom vår alliansfria politik har vi också särskilda förutsättningar att delta i FN:s fredsbevarande operationer.”[139]

Efter att en konflikt uppstått kring tillgången till Suezkanalen i Egypten år 1956 etablerade FN:s generalförsamling i november samma år styrkan UNEF[140] för övervakning av eldupphör och tillbakadragande av brittisk-franska och israeliska trupper. Senare kom insatsen primärt att fokusera på konflikter mellan Israel och Egypten respektive Palestina. Detta kom att utgöra den första reella truppinsatsen för Sverige under kalla kriget. Sverige tillhandahöll en roterande skyttebataljon samt sjukhuspersonal under insatsen som avslutades i juni 1967. Bataljonen kom att utgöra grunden för det som senare kom att kallas för utlandsstyrkan. Då hade ungefär 12 000 svenska soldater tjänstgjort i UNEF. Vid den tidpunkten hade totalt 13 svenskar omkommit till följd av insatsen.[141]

Sverige deltog med trupp till FN-insatserna i Kongo i början på 1960-talet och utgjorde en del av FN:s fredsbevarande styrkor (ONUC). Efter att Kongo blivit självständigt från sin tidigare kolonialmakt Belgien år 1960 utbröt oroligheter och Kongo begärde en fredsfrämjande insats från FN. Uppdraget var inledningsvis att understödja regeringen i att vidmakthålla lag och ordning i samband med tillbakadragandet av belgiska styrkor. Senare kom dock uppdraget att utökas till att bevara Kongos territoriella integritet och politiska oberoende samt förhindra inbördeskrig och avhysa främmande militär och paramilitär personal. Sverige deltog i insatsen som var aktiv från sommaren 1960 till sommaren 1964 och bidrog med bl.a. skyttebataljoner, högkvarterspersonal, tekniska enheter, och flygförband.[142] Under

136 Calvocoressi (1996), s. 37
137 SOU (2007:77), s. 67
138 Prop. (1972:75), s. 71
139 Prop. (1981/82:102), Bilaga 1, s. 20
140 United Nations Emergency Force
141 Försvarsmakten (u.å. d); Svenska FN-förbundet (u.å.); Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 16
142 Försvarsmakten (u.å. e)

insatsen kom svenska trupper att bli en stridande part och närmare 20 svenskar dog under insatserna varav cirka hälften i strid.[143]

I december år 1963 utbröt oroligheter på Cypern i samband med ett försök att ändra landets konstitution strax efter självständigheten år 1960. Konfliktens parter begärde i början av 1964 att FN skulle ansvara för fredsbevarande verksamhet. Till följd av beslut i säkerhetsrådet upprättades UNFICYP[144] där bland annat Sverige kom att bidra med trupp. Sveriges bidrag bestod av en bataljon på cirka 1000 personer mellan 1964 och 1987. Utöver militär personal bidrog Sverige även med stabspersonal och poliser. Fram till 1993 hade totalt 28 000 svenskar tjänstgjort i UNFICYP varav 17 omkommit. Insatsen pågår än i dag.[145]

Efter att vapenvila hade etablerats efter Jom Kippurkriget/Oktoberkriget år 1973 beslutade FN att sända trupp (UNEF II) för att övervaka eldupphöret mellan egyptiska och israeliska förband. UNEF II övervakade därefter tillbakadragandet av de egyptiska och israeliska styrkorna och kontrollerade restriktionszoner i anslutning till Suezkanalen. År 1979 kunde ett fredsavtal slutas och UNEF II kom därmed att avvecklas. Sverige bidrog med en skyttebataljon och totalt två svenskar omkom.[146]

År 1978 ockuperade Israel delar av södra Libanon efter en libanesisk attack. FN etablerade genom en resolution UNIFIL[147] som fick i uppdrag att övervaka Israels tillbakadragande, återställa fred och säkerhet samt hjälpa den libanesiska regeringen att återta effektiv kontroll över sitt territorium. Sverige bidrog inledningsvis med ett kompani, därefter med ett sjukhus mellan 1980-1992. I december utökades Sveriges bidrag till en underhållsbataljon (där även sjukhuset kom att ingå). I april 1994 avslutade Sverige sitt engagemang i UNIFIL med anledning av andra uppgifter i Jugoslavien[148].[149]

1.9. 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

143 Försvarsmakten (u.å. e); SOU (2008:91), s. 379; Försvarsdepartementet (2007), s. 1
144 United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
145 Försvarsmakten (u.å. f); Svenska FN-förbundet (u.å.)
146 Försvarsmakten (u.å. g)
147 United Nations Interim Force in Lebanon
148 Sverige har dock bidragit med andra styrkor sedan dess, bl.a. med två korvetter för övervakning till havs efter strider mellan Israel och Hizbollah i södra Libanon sommaren 2006. Under UNIFIL har totalt sju svenskar omkommit.
149 Försvarsmakten (u.å. h)

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.[150] 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.[151] 1980-talet präglades av relativt snabba förändringar från konflikt mellan stormakterna till mer vänskapliga relationer och slutade med att Berlinmuren föll och Tyskland återförenades[152].

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.

1.9.1. 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.[153] 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[154].

Den 28 oktober 1981 rapporterades en sovjetisk u-båt[155] med beteckning U 137[156] ha gått på grund vid militärt skyddsområde i inloppet till Gåsefjärden, sydöst om Karlskrona.[157] Regeringen Fälldins första beslut var att betrakta intrånget som en kränkning av svenskt territorium varpå tillträdes- och IKFN-förordningarna[158] kunde tillämpas.

150 Suri (2002), s. 71-72; Se även Fischer (2000)
151 Suri (2002), s. 80-82
152 Tyskland återförenades formellt den 3 oktober 1990 genom att delstaterna i Östtyskland (samt östra Berlin) uppgick i den numera utökade förbundsrepubliken Tyskland (känd som Västtyskland under kalla kriget).
153 Bynander (2003), s. 88
154 För mer information om tillämpningen av reglerna, se Försvarsmakten (2016a)
155 U-båten var av Whiskey-klass (Nato-rapporteringsnamn)
156 S-363 enligt senare offentliggjord sovjetisk benämning.
157 Försvarsstabens Informationsavdelning (1981) refererad i SOU (2001:85), s. 64
158 För mer information om tillämpningen av reglerna se Försvarsmakten (2016a)

Enligt Torbjörn Fälldin fick han samtalet från ÖB den 28 oktober 1981 klockan 09:54: ”Då sade jag: Håll gränsen! Det är bra, sade ÖB, det är det jag behövde veta!”[159]

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.[160] ÖB Lennart Ljung beordrade om att kvarhålla ubåten och säkra området.[161]

De följande dagarna präglades av diplomatiska konsultationer mellan svenska Utrikesdepartementet (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.[162]

ÖB bedömde det som mycket sannolikt att U 137 avsiktligt kränkt svenskt territorium vid flera tillfällen under lång tid för att bedriva otillåten verksamhet. Andra menar dock att grundstötningen var ett resultat av felnavigering och att U 137 aldrig hade som avsikt att kränka svenskt territorium.[163] 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.[164] Detta är dock en delegering som är öppen för omprövning om så bedöms skäligt.

1.9.2. Försvarsbeslut under 80-talet

I underlagsarbetet inför försvarsbeslutet 1982 kvarstod avspänningsförhoppningarna trots att flera, bl.a. ÖB, uppfattade det internationella läget som försämrat.[165] Den försämrade relationen mellan USA och Sovjetunionen i början av 80-talet betraktades av andra som enbart en tillfällig spänningsökning. Den tidigare avspänningsperioden ansågs ha lett till en grundläggande stabilisering av relationerna. En tillfällig spänningsökning behövde enligt detta synsätt inte leda till en dramatiskt ökad krigsrisk, eftersom USA och Sovjetunionen ansågs ha ett

159 Holmström (2011), s. 235-236
160 SOU (1983:13), s. 20; Hirdman (1991), s. 149; Bynander (2003), s. 116
161 KU(1981/82:35a); Bynander (2003), s. 104
162 ÖB rapport till Regeringen (1981) och Försvarsstabens Informationsavdelning (1981) refererad i SOU (2001:85), s. 73-75; Bynander (2003), s. 106-107
163 ÖB rapport till Regeringen (1981) refererad i SOU (2001:85), s. 65; Brändström (2003), s. 16
164 Wallén i Bynander (red.) (2002), s. 32-33; Brändström (2003), s. 16
165 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 52

gemensamt intresse av att inte riskera den rådande stabiliteten i Europa.[166] Det färdiga försvarsbeslutet 1982 utgick i stort sett från den socialdemokratiska (som återtog regeringsmakten samma höst) linjen som innebar en minskad ekonomisk ram på cirka 400 miljoner per år. Beslutet motiverades utifrån ett konstaterande om att Sverige inte kunde följa med i stormakternas militärtekniska utveckling. Satsningar på ett värnpliktsförsvar bestående av många förband och en materielanskaffning utifrån de rådande ekonomiska resurserna förordades. Ytterligare rationaliseringar eftersträvades inom organisationen för att spara pengar.[167]

Årtal	Försvarsbudget som andel av BNP[168]
1975	3,1%
1977	3,1%
1980	3,0%
1983	2,7%
1985	2,6%
1987	2,5%

Tabell 2 – Försvarsanslagen under 1970- och 1980-talet.[169]

I 1982 års totalförsvarsbeslut gjordes därmed en omsvängning i Försvarsmaktens inriktning. Istället för Storanfall (SA) skulle Försvarsmakten i större utsträckning vara beredd att möta ”Överraskande Angrepp” (ÖA)[170]. 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.[171]

Under perioden för totalförsvarsbeslutet 1982 bestod Försvarsmakten bland annat av följande förband och enheter:

9 moderniserade infanteribrigader
3 mekaniserade bataljoner
4 Norrlandsbrigader
1 arméflygbataljon
12 jaktdivisioner
8 tunga transportflygplan
6 spaningsdivisioner
4 pansarbrigader
5,5 medeltunga attackdivisioner
12 ubåtar
3 robotbåtdivisioner[172]

166 Agrell (1990), s. 92-93; SOU (1985:23), s. 31
167 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 142-143
168 Bruttonationalprodukt
169 Försvarsmakten (2018a)
170 Angrepp innan mobilisering har hunnits med eller under pågående mobilisering.
171 Navander & Johansson (2009), s. 22
172 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 57

I mitten av 1980-talet innefattade Försvarsmaktens krigsorganisation totalt cirka 850 000 personer, Hemvärnet medräknat.[173]

Totalförsvarsbeslutet för 1987 höll fast vid en hotbild som formulerats i början av 1980-talet och för Försvarsmakten gavs fortsatt prioritet av Överraskande Angrepp.[174] 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.[175]

Inledningsvis ansågs försvarsbeslutet 1987 utgöra ett trendbrott eftersom Försvarsmaktens anslag höjdes något för första gången på cirka 20 år. Snart visade det sig dock att beslutet var underfinansierat och höga företrädare inom Försvarsmakten menade att det skulle krävas ytterligare anslagshöjningar för att kunna realisera försvarsbeslutets innehåll. Enligt ÖB var den ekonomiska krisen i försvaret ett resultat av en 20-årig underfinansiering, vilket lett till brister i materiell förnyelse, utbildning och beredskap.[176]

1.9.3. Styrelsen för psykologiskt försvar, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och beredskapspolisen

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) bildades 1985 efter en sammanslagning av Totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN), Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) och Statens upplysningscentral (UC). SPF var en totalförsvarsmyndighet som låg under försvarsdepartementet. SPF hade tre centrala uppgifter; forskning, informationsberedskap och försvarsupplysning. En viktig uppgift för SPF var inrättandet och förvaltningen av det centrala presskvarteret. Presskvarteret var en serviceinrättning för regeringens och centrala myndigheters presskontakter. I presskvarteret kunde journalister nå ministrar, verksamhetschefer, höga militärer m.fl. när de kom ut ur sina hemliga bergrum.[177]

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.[178] Huvuduppgiften för ÖCB var att verka för att det fanns en god samhällsberedskap inför krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden.[179] Inledningsvis handlade ÖCB:s arbete mycket om att upprätthålla en god försörjningsberedskap

173 Björeman (2009), s. 154
174 Navander & Johansson (2009), s. 22
175 Navander & Johansson (2009), s. 22
176 Björeman (2009), s. 177, 179-180; Agrell (2010), s. 43
177 Tubin (2003), s. 10, 23-24; Säkerhetspolitik.se (2010)
178 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8
179 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 10

inom främst kemi-, verkstads- och beklädnadsindustrierna samt förvalta ett omfattande beredskapslager.[180] Statens Räddningsverk (SRV) inrättades samtidigt genom att Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd slogs samman till en gemensam myndighet.[181] Räddningsverket var en central förvaltningsmyndighet som skulle ansvara för befolkningsskydd, räddningstjänst och landtransporter av farligt gods. Myndigheten var även ansvarig för funktionen civilförsvar.[182]Flera utredningar ifrågasatte lämpligheten i att ha beväpnade enheter inom civilförsvaret (med ansvar för bland annat bevakning av viktiga totalförsvarsanläggningar) och 1986 fattade regeringen beslut om att överföra uppgifterna till Polisen. Därmed bildades beredskapspolisen. Beredskapspolisen skulle under höjd beredskap bland annat arbeta med ordningshållning, avspärrning och trafikreglering[183]

År 1986 tillkom även signaltypen *viktigt meddelade till allmänheten* (VMA) i syfte att få ett mer civilt användningsområde för det nationella larmsystemet.[184] När SPF, ÖCB och SRV 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.[185]

1.9.4. 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.[186]

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.[187]

Palmemordet kom även att utgöra det första tillfället då den politiska successionsordningen prövades sedan den svenska regeringsformen ändrats 1974. Under

180 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124
181 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 15
182 Förordning (1986:424) med instruktion för statens räddningsverk, 2-3 §§
183 Krisberedskapsmyndigheten (2008), s. 12-14
184 Försvarsmakten (u.å. i)
185 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8
186 Hansén (2007), s. 77-79
187 Hansén (2007), s. 211-212

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[188]. Trots oklarheter kring detta agerandes förenlighet med regeringsformen, uteblev eventuell kritik mot Ingvar Carlsson.[189]

Femårsperioden efter Palmemordet präglades av policyutveckling på flera områden. Riksdagen antog en permanent terrorlagstiftning, genomförde ändringar avseende Säkerhetspolisens styrning och uppgifter samt inrättande en nationell insatsstyrka inom Polisen.[190] Utredningen av mordet, som är Sveriges mest omfattande, pågår fortfarande.[191]

1.9.5. Funktionsansvar, ansvarsprincipen, beredskapslager och K-företag

År 1986, samtidigt som ÖCB och SRV bildades, gjordes en funktionsindelning av den civila delen av totalförsvaret. Bakgrunden till funktionsindelningen var proposition (1984/85:160) ”om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.”. Propositionen föreslog att totalförsvarets civila delar skulle indelas i samhällssektorer eller funktioner samt geografiska ansvarsområden. Propositionen föreslog även att det för varje funktion borde utses en ansvarig myndighet. Syftet med uppdelningen var att fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kris och krig. Anledning till indelningen var svårigheten att ställa om till kris- och krigsförhållanden. Därmed var gemensamma och samordnade lösningar att eftersträva.[192]

Det civila försvaret arbetade med utgångspunkt i *ansvarsprincipen* samt skiljde mellan två typer av ansvar: *funktionsansvar* och *områdesansvar*:[193]

- *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

188 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.
189 Hansén (2007), s. 79
190 Hansén (2007), s. 83-93
191 Polisen (u.å. a)
192 Prop. (1984/85:160), s. 9-11
193 SOU (2001:41), s. 113-114

krigsuppgiften skulle kunna utföras. Formuleringen av principen relaterades följaktligen till kriget som hotbild.[194]

- Det geografiska *områdesansvaret* innebar att utpekade myndigheter hade i ansvar att samordna beredskapsarbetet och/eller verksamheten vid höjd beredskap inom ett avgränsat geografiskt område.[195]
- *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.[196]

Funktionsindelningen innebar också att begreppen civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar utgick år 1986.[197] Begreppet ”civilförsvar” ersattes med ”befolkningsskydd och räddningstjänst”.[198] Se vidare i avsnitt 1.10.6.

Beredskapslager och K-företag

Beredskapslagren under kalla kriget skedde i förråd utspridda över hela landet i syfte att minska sårbarheten förknippad med stora förråd på få platser i landet. I förråden lagrades bl.a. legeringsmetaller, kol, olja och drivmedel till bl.a. jordbruk samt konserver, matolja och insatsvaror för att säkra livsmedelsförsörjningen.[199] Placeringen av förråden planlades tillsammans med länsstyrelserna och förråden skulle, av transportmässiga skäl, placeras mindre än 10 kilometer från närmaste järnvägsstation. Förråden skulle även, av kostnadsskäl, byggas på statlig eller kommunal mark.[200]

Lagerhållningen i totalförsvaret hade uppstått som en konsekvens av erfarenheterna kring avspärrning och minskad utrikeshandel under andra världskriget. Det var därmed naturligt efter andra världskriget slut att förbereda landet för en liknande situation samt att säkerställa behovet av krigsviktiga varor. Under mer-

194 SOU (2001:41), s. 43
195 SOU (2001:41), s. 113
196 SOU (2001:41), s. 113-114
197 Navander & Johansson (2009), s. 22
198 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 12
199 Artéus & Fältström (2011), s. 53
200 Rosander & Olgarsson (2014), s. 110

parten av kalla kriget ansvarade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar för dessa försvarsförberedelser. ÖCB övertog detta ansvar när myndigheten bildades 1986.[201]

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.[202]

Utöver lagerhållning gjordes ytterligare ansträngningar för att säkerställa försörjningen i landet i händelse av krig eller avspärrning. I syfte att säkerställa krigsproduktionen av olika typer av produkter utsågs särskilda företag som ansågs som krigsviktiga, s.k. K-företag. K-företagen var skyldiga att fortsätta sin produktion eller att övergå till en annan produktion som ansågs viktig för krigsansträngningarna.[203] K-företagen fanns registrerade hos länsstyrelserna och hos respektive funktionsansvarig myndighet.[204] Nyckelpersoner krigsplacerades i företagen och gavs därmed uppskov från militär tjänstgöring. Flera åtgärder genomfördes för att säkra företagens produktion och för vissa företag anlades produktionsverkstäder i berg för att skydda verksamheten. Exempelvis anlades bergverkstäder för SAAB i Linköping, Bofors i Karlskoga och Volvo Flygmotorer i Trollhättan.[205] Även företag inom bank-och försäkringssektorn var K-företag samt Värdepapperscentralen AB och Stockholms Fondbörs AB.[206]

ÖCB:s kontakter med näringslivet var omfattande. Kontakterna med K-företagen betydde mycket för att skapa en medvetenhet hos olika befattningshavare i näringslivet.[207] ÖCB försökte bland annat trygga en inhemsk fibertillverkning och försörjningen av sjukvårdsmateriel.[208]

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 struktu-

201 Artéus & Fältström (2011), s. 52-53
202 Olsson (2016)
203 Artéus & Fältström (2011), s. 53
204 Prop. (1998/99:85)
205 Artéus & Fältström (2011), s. 53
206 Prop. (1998/99:85)
207 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 28
208 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124

rer. 1987/88 sålde ÖCB ut 1,2 miljoner kubikmeter olja. När lagren minskade kunde staten också sälja lagerutrymmen.[209]

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.[210]

1.10. 1990-talet - Den eviga freden och nya hot

I november 1989 raserades Berlinmuren och knappt ett år senare återförenades Väst- och Östtyskland.[211] Två år senare, i september 1991, upplöstes Sovjetunionen och därefter Warszawapakten. Sverige erkände samma år de baltiska ländernas självständighet.[212] Den 1 juli 1991 lämnade Sverige in sin ansökan om medlemskap i EG, nuvarande EU.[213] Det kalla kriget tog slut. Kvinnor fick även tillträde till alla[214] militära befattningar inom den svenska Försvarsmakten.[215]

I samband med Gulfkriget 1991 kallades 100 beredskapspoliser in för att under en månads tid bevaka ambassader i Stockholm mot befarade terrorattentat.[216] 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.[217] Regeringen framhöll dock risken med instabilitet och de utmaningar som öst- och centraleuropeiska stater stod

209 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124-125
210 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 13
211 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8, 35
212 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8, 35
213 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8
214 Kvinnor saknade under större delen av 1900-talet rätt att genomföra särskilda utbildningar och söka vissa tjänster. År 1980 avskaffades dock dessa förbund och samma år antogs 30 kvinnor till den frivilliga grundutbildningen i flygvapnet. 1981 beslutade riksdagen att kvinnor även skulle kunna rekryteras till befälsyrken inom samtliga försvarsgrenar. År 1989 fick kvinnor formell möjlighet till inträde i samtliga delar av försvarsmakten. Fram till 1994 krävdes det dock (till skillnad från män) att kvinnor avsåg att genomföra officersutbildningen för att få göra värnplikt. (Försvarsmakten (u.å. j))
215 Armémuseum (2018)
216 Rikspolisstyrelsen (2010), s. 26
217 Prop. (1991/92:102), s. 14, 26

inför, särskilt med hänvisning till situationen på Balkan,[218] och att avspänning och nedrustning i mindre utsträckning rört Östersjöområdet som bedömdes vara av central strategisk betydelse under överskådlig tid.[219] Östersjön sågs som en central konfrontationsyta mellan USA/Nato och Ryssland och som en rysk ”skyddszon”.[220]

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[221] på svensk trupp jämfört med tidigare FN-uppdrag.[222]

Samtidigt som den militära spänningen i världen minskade, ökade efterfrågan på räddningsinsatser. SRV fick nya och omfattande internationella uppgifter i samband med stora jordbävningar, flyktingströmmar och skogsbränder i andra länder.[223] Under 1990-talet ändrades hotbilden successivt samtidigt som säkerhetsbegreppet vidgas. Särskilt Hot- och riskutredningens betänkande från 1995 och 1996 års försvarsbeslut fångar denna förändring.

1.10.1. 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.[224]

218 Prop. (1991/92:102), s. 24

219 Prop. (1991/92:102), s. 26ff

220 Prop. (1991/92:102), s. 29

221 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)

222 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 35

223 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 35

224 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 35

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.[225]

I samband med försvarsbeslutet 1992 tillkom det som senare kom att kallas för anpassningsdoktrinen. Försvarsmakten skulle, utifrån rådande personella och materiella resurser, snabbt kunna komplettera utbildningen och den materiella tillgängligheten i syfte att öka försvarsförmågan. Detta innebar att Försvarsmaktens tillgänglighet kunde tillåtas minska så länge som organisation, kompetens och utrustning bevarades för att möjliggöra en återtagning av försvarsförmågan om omvärldsläget försämrades.[226] På detta sätt motiverades minskade försvarsanslag. År 1994 minskades antalet militär- och civilområden till tre stycken: Norra, Mellersta och Södra militärområdet/civilområdet.[227]

År 1996 förändrades beredskapspolisen genom att den delades in i två delar; den allmänna beredskapspolisen som bland annat skulle bevaka skyddsobjekt, och den särskilda beredskapspolisen som skulle skydda mot sabotage – i bägge fallen under höjd beredskap. År 1999 ändrades beredskapspolisförordningen (1986:616), vilket gjorde det möjligt att använda beredskapspolisen även under svåra påfrestningar i fredstid. Personalen var frivillig. I takt med minskande värnpliktskullar avskaffades kravet på fullgjord värnplikt för beredskapspoliserna. I stället ökades deras grundutbildning till 33 dagar.[228]

I och med att det politiska läget förändrades i början av 1990-talet fick SPF med tiden förändrade uppgifter. Efter en översyn under 1990-talet halverades bland annat dess krigsorganisation. SPF:s kärnverksamhet blev då främst medieberedskap, information om M/S Estonias förlisning, opinionsutveckling, kunskapsspridning och information om säkerhetspolitik och totalförsvar. SPF arbete med informationsberedskap ledde till en omfattande utbildningsverksamhet där SPF i samverkan med bland annat länsstyrelser, lokala medier och kommuner lärde ut erfarenheter av information både vis stora olyckor men även vid känsliga problem som kunde leda till förtroendekriser.[229]

225 Prop. (1996/97:11), s. 5
226 Agrell (2010), s. 61
227 Navander & Johansson (2009), s. 23
228 Krisberedskapsmyndigheten (2008), s. 12-14
229 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018e); Tubin (2003), s. 24-25

1.10.2. Det militära försvarets numerära storlek minskar

Arméns numerär vid mobilisering var vid slutet av andra världskriget cirka 600 000 personer. Denna siffra hade ökat till cirka 700 000 personer i början av 1980-talet med anledning av den demografiska utvecklingen.[230] Som mest beräknades cirka 850 000 personer, inklusive cirka 110 000 hemvärnssoldater, kunna mobiliseras för det militära försvaret av Sverige. Denna numerär var i princip oförändrad fram till 1990-talet. Försvarsbesluten under detta decennium medförde kraftiga reduceringar och fram till år Mellan 1990 och 2000 minskade den beräknade mobiliseringsnumerären med cirka två tredjedelar.[231]

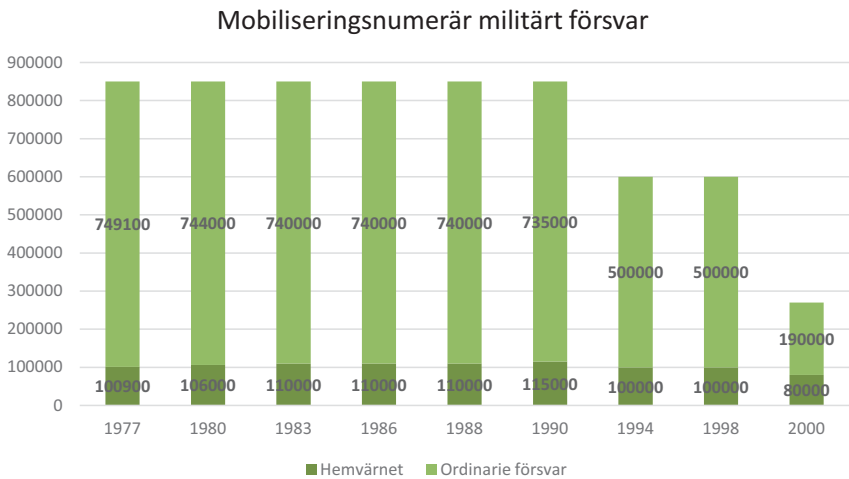


Diagram 1 - Statistik över beräknad mobiliseringsnumerär för Sveriges militära försvar (inkl. Hemvärnet) 1977-2000.[232]

Denna utveckling följde det förändrade omvärldsläget efter kalla krigets slut och de politiska beslut som tillkom till följd av detta. Försvarsbesluteten från år 1996 och 2000 fastslog att det svenska försvaret inte längre skulle vara dimensionerat för en invasion som under större delen av kalla kriget.[233] Beslutet om att övergå från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar gjorde stora numerärer överflödiga.

230 Agrell (2010), s. 45
231 Försvarsstaben (1977-2001)
232 Försvarsstaben (1977-2001)
233 Navander & Johansson (2009), s. 23

1.10.3. Dagens myndighet Försvarsmakten tar form

Försvarsmakten, i dess nuvarande form, tillkom 1994 genom en sammanslagning av flera självständiga försvarsmyndigheter. Före dess fanns ingen central myndighet för samtliga militära förband i Sverige varpå varje enskilt regemente, flottilj, centrum etc. utgjorde en egen myndighet. Detta hade delvis sin grund i 1936 års försvarsbeslut där organisationen för försvarsgrenarna bestämdes. Flygvapnet, armén och marinen var direkt underställda regeringen under hela kalla kriget. Armén lydde dock under ÖB i operativa frågor från och med 1942. Marinen och flygvapnet kom att omfattas av samma lydnadsförhållande på det operativa planet från och med 1961.[234]

Det var försvarsbeslutet 1992 i form av proposition 1991/92:102 ”Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93” som fastslog att Försvarsmakten som central försvarsmyndighet skulle inrättas från och med 1 juli 1994.[235] Sammanslagningen till en myndighet hade bland annat tidigare utretts av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) i dess delbetänkande SOU (1991:112) ”Försvarsmaktens ledning”[236]. Utredningen motiverade sammanslagningen bland annat med att ansvaret för försvarsmaktens krigsduglighet, beredskap och uthållighet borde samlas under en chef, vilket skulle underlätta regeringens styrning av försvaret. Regeringen instämde i sin proposition och konstaterade att den rådande organisationen inom försvaret utgjorde ett hinder för att på ett effektivt sätt kunna utkräva ansvar. Dessutom ansågs den dåvarande ordningen med flera myndigheter kunna medföra besvärliga lydnads- och orderförhållanden i krig.[237]

Regeringen ansåg att chefen för den nya myndigheten Försvarsmakten skulle ha den väl inarbetade benämningen överbefälhavare (ÖB). Överbefälhavaren skulle därmed svara för hela Försvarsmakten[238] inför regeringen. I propositionen var dock regeringen ännu inte redo att föreslå detaljer för utformningen av högkvarteret och bad därför att få återkomma till riksdagen i denna fråga.[239]

234 Björeman (2013), s. 25
235 Prop. (1991/92:102)
236 SOU (1991:112)
237 Prop. (1991/92:102), s. 43–44, 47–48
238 Det vill säga det operativa krigsförberedelsearbetet samt försvarsmaktens krigsduglighet och beredskap. ÖB ansvarar också för personal- och ekonomifrågor samt internrevision och resultatuppföljning inom myndigheten.
239 Prop. (1991/92:102), s. 49–50

1.10.4. Nato efter kalla krigets slut

I samband med att Sovjetunionen upplöstes och det kalla kriget tog slut i början av 1990-talet förändrades Natos primära hotbild i grunden. Nato utvidgade sin ursprungliga roll om kollektivt försvar och började bland annat intressera sig för krishantering och internationella insatser. Natos medlemsantal ökade till följd av att flera, däribland tidigare medlemmar i Warszawapakten, anslöt sig till alliansen.[240] Nato utökade och formaliserade sitt samarbete med flera utomstående länder, däribland Sverige.

Svenskt samarbete

År 1994 infördes ett övergripande program för praktiskt bilateralt samarbete mellan Nato och enskilda partnerländer – Partnerskap för fred (PFF)[241]. Syftet var att ”öka stabiliteten i världen, minska hoten mot fred och bygga starkare säkerhetsrelationer mellan enskilda partnerländer och Nato samt mellan partnerländerna”. Grunden för programmet återfinns i dess ramdokument där varje lands specifika åtaganden anges. Dessa inkluderar bl.a. åtaganden om att bevara demokratiska samhällen, upprätthålla principerna för folkrätten och att fullgöra åtaganden under FN-stadgan. Ramdokumentet förbinder även Nato att rådgöra med partnerländer som uppfattar att det föreligger ett direkt hot mot deras territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet. Partnerländer väljer att delta i aktiviteter efter egen ambition och förmåga. Det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) samlar Natos partnerskapsländer i Europa. EAPR fungerar bland annat som ett forum för informationsutbyte och säkerhetspolitisk dialog.[242]

Sverige valde att gå med i PFF i samband med dess grundande 1994 och blev därefter medlem i EAPR när detta tillkom 1997.[243]

Relationen med Ryssland

Efter Sovjetunionens upplösning kom Ryssland år 1991 att gå med i *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) som var föregångaren till EAPR. När PFF grundades 1994 valde Ryssland att även gå med i detta. År 1997 undertecknades *NATO-Russia*

240 Ett beslut om att uppta ett land som ny medlem måste fattas genom konsensusbeslut av det Nordatlantiska rådet. Efter kalla krigets slut har Natos medlemsantal utökats vid fyra tillfällen. År 1999 blev Tjeckien, Ungern och Polen nya medlemmar. År 2004 utökades Nato med ytterligare sju medlemmar: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Slovenien. Albanien och Kroatien anslöt år 2009 och Montenegro år 2017. Nato består således för närvarande av 29 medlemsländer, varav majoriteten även är medlemmar i Europeiska unionen. (Nato (2018a))

241 Partnership for Peace (PfP)

242 Nato (2005), s. 5, 10; Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (u.å)

243 Nato (2018b)

Founding Act som formaliserade relationerna mellan Nato och Ryssland.[244] I dokumentet framhöll de båda parterna att de inte betraktade varandra som motståndare och att:

> [...] based on an enduring political commitment undertaken at the highest political level, will build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security.[245]

Relationen såg under 1990-talet och större delen av 2000-talet ut att förbättras mellan de forna fienderna. År 2002 etablerades *NATO-Russia Council* (NRC) som syftade till att stärka dialogen och samarbetet parterna emellan. NRC kom att fungera som ett forum för konsultationer om aktuella säkerhetsfrågor och en arena för praktiskt samarbete på en rad områden.[246]

1.10.5. 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

Bild: Vattenfylld livbåt från M.S. Estonia

244 Nato (2018c)
245 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation (1997)
246 Nato (2018c)

sist ledde till att låsanordningar och gångjärn på fartygets bogvisir brast. Därefter började vatten strömma in på bildäck och fartyget fick en slagsida som ledde till att Estonia sjönk med aktern före. Förloppet skedde snabbt och på ca 50 minuter hade fartyget försvunnit under havsytan.[247] 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.[248]

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 för 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.[249]

1.10.6. Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft i juli 1995[250] 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.[251]

Begreppet *civilförsvar* ersattes redan år 1986 med begreppen *befolkningsskydd* och *räddningstjänst*[252], 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

247 Den för Estland, Finland och Sverige gemensamma haverikommissionen (1998), s. 21, 22
248 Den för Estland, Finland och Sverige gemensamma haverikommissionen (1998), s. 91-92
249 SOU (1999:48), s. 148-149, 154-155
250 Lagen upphävdes år 2006 genom lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
251 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47
252 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 12

det totala ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå inklusive bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd.[253]

Räddningstjänstlagen (1986:1102)[254] 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.[255]

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.[256] I lagens första paragraf anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.[257] 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.[258]

1.10.7. 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”.[259] 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

253 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47

254 Lagen ersattes år 2004 av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

255 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47

256 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47

257 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 1 §

258 SOU (2009:63), s. 100-101

259 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”.

utnyttjas vid alla slag av händelser; stora olyckor, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och krig.

1.10.8. 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 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.[260] Detta skapade ett ännu större behov av ledningssystem och insatser för att skydda samhällsviktiga funktioner och civilbefolkningen.[261]

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[262] var inte en del av totalförsvarsplaneringen, utan genomfördes inom ramen

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

261 Navander & Johansson (2009), s. 23

262 ”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

för berörda departements och myndigheters reguljära planering. Det fanns heller ingen samordnande myndighet för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred.[263]

I försvarsbeslutet 1996 framhölls det förbättrade säkerhetsläget efter kalla krigets slut som en viktig anledning till reducerade försvarsanslag. Bland annat framfördes att många Natoländer och tidigare medlemmar i Warszawapakten genomfört betydande besparingar i försvaret de senaste åren. I mitten av 1990-talet bedömde regeringen att det säkerhetspolitiska läget var gott. Risken för storkrig ansågs vara osannolik och militära maktmedel sågs allt mindre som ett användbart säkerhetspolitiskt medel. I propositionen skrev man att ”vårt land varken kan eller bör ställa sig vid sidan av denna säkerhetspolitiskt motiverade internationella utveckling mot minskade försvarskostnader.”

Årtal	Försvarsbudget som andel av BNP
1975	3,1%
1980	3,0%
1985	2,6%
1990	2,6%
1995	2,2%

Tabell 3 - Försvarsanslagen började reduceras redan 1968 med en hänvisning till bland annat den avspända omvärldsutvecklingen.[264]

Detta användes för att motivera en stegvis årlig sänkning av Sveriges försvarsutgifter på 4 miljarder kr.[265] Anpassningsdoktrinen modifierades något och nytt fokus kom att innefatta bevarandet och vidareutvecklandet av kompetenser och tekniska resurser.[266] Regeringen medgav dock att det förelåg en problematik med anpassningsdoktrinen:

En svårighet att planera för att vid behov höja krigsdugligheten och anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden är att man aldrig kan vara helt säker på att tillräcklig information och beslutskraft kommer att finnas för att faktiskt genomföra de åtgärder som skulle erfordras.[267]

Den dåvarande regeringen betonade dock att den ökande internationella transparensen utgjorde en grund för anpassningsdoktrinens tillämpbarhet. De inter-

samt kräver insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. (Justitiedepartementet (1998))

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

264 Försvarsmakten (2018a)

265 Agrell (2010), s. 91; Prop. (1995/96:12); Björeman (2011) s. 52; Ds (1995:28) s. 9

266 Agrell (2010), s. 94; Prop. (1995/96:12), s. 5

267 Agrell (2010), s. 96;

nationella kontakterna och tillgången på information ansågs vara mycket större jämfört med mellankrigstiden vilket innebar bättre förutsättningar för att kunna tyda förändringar i omvärlden.[268]

1.10.9. Diskoteksbranden i Göteborg och morden i Malexander

Den 29 november 1998 utbröt en brand på ett ungdomsdiskotek på Hisingen i Göteborg. Branden anlades i trapphuset till lokalens enda nödutgång. När rökutvecklingen upptäcktes och dörren till nödutgången öppnades orsakade det en antändning av oförbrända brandgaser som genererade en snabb spridning i festlokalen där minst 375 personer befann sig.[269] 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.[270]

Bild: Minnesmärke över diskoteksbranden i Göteborg

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

268 Agrell (2010), s. 96
269 Statens Haverikommission (2001)
270 Räddningsverket (1999), s. 9

Göteborg och olycksplatsen.[271] 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.[272]

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.[273] Samtliga gärningsmän kunde gripas inom loppet av nio dygn.[274]

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.[275] De tre gärningsmännen dömdes sedan till livstids fängelse.[276] 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.[277]

1.11. 2000-talets början – totalförsvaret avvecklas

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

271 SOU (2000:113), s. 118-119
272 Sveriges Kommuner och Landsting (2007), s. 9
273 Hansén & Hagström (2004), s. 165-166; Polisen (1999)
274 Hansén & Hagström (2004), s. 165
275 Svenska Polismäns Minnesportal (2017); Hansén & Hagström (2004), s. 171
276 Hansén & Hagström (2004), s. 177-178
277 Hansén & Hagström (2004), s. 179; Svenska Dagbladet (2000-01-20) refererad i Hansén & Hagström (2004), s. 179

tog namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. I kommittédirektiven (Dir. 1999:63) till utredningen skrev regeringen att utredaren skulle 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 […][278].

Utredaren skulle också överväga om någon myndighet borde få vissa samordnande uppgifter för planeringen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.[279]

1.11.1. Totalförsvarsbeslut 2000

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.[280] I och med avvecklingen av Civilbefälhavarna fanns det områdesansvariga organ på central, regional och lokal nivå.[281] 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.[282]

Försvarsbeslutet år 2000 kom att utgöra ett tydligt steg bort från den försvarsstruktur som byggts upp under andra världskriget och som utvecklats under det kalla kriget. Bakgrunden till försvarsreformen ansågs främst finnas i den förbättrade säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde. Regeringen föreslog ändringar av kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga och ansåg att det militära försvaret borde vara betydligt mindre till sin volym än tidigare, men fortsatt behålla hög kvalité och dessutom vara allsidigt användbart för en mängd olika insatser. ”Istället för ett invasionsförsvar behövs ett insatsförsvar där möjligheten till framtida anpassning är en viktig planeringsförutsättning.”[283]

278 SOU (2001:41), s. 36-37
279 SOU (2001:41), s. 31-37
280 Navander & Johansson (2009), s. 23
281 SOU (2001:41), s. 113
282 Navander & Johansson (2009), s. 23
283 Prop. (1999/2000:30)

Det har skett stora säkerhetspolitiska förändringar under de senaste åren. Förändringarna innebär att vi kan frigöra oss från det kalla kriget och i större utsträckning bidra till den kollektiva säkerheten i Europa både med diplomati och totalförsvarsresurser. Våra totalförsvarsresurser kommer att successivt ställas om så att det blir bättre lämpat för internationell krishantering.[284]

Målsättningen för krigsberedskap sänktes ytterligare och fokus kom att läggas på att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade insatsstyrkor främst från luften. I närtid ansågs det räcka med att försvaret hade förmåga att ”möta, bekämpa och så långt som möjligt avvisa små styrkor av markstrids- eller sabotageförband.” Det fanns således inte längre någon målsättning om ett invasionsförsvar och stora delar av det militära försvaret blev således överflödiga. Det fanns heller inget operativt behov av någon mobiliseringsberedskap alternativt mobiliseringsorganisation.[285] Detta kunde motivera minskade försvarsanslag.

Beslutet innebar även en centralisering av försvarets logistiska funktioner. I syfte att minska kostnader för lagerhållning kom det, som betraktades som överskott[286] att avvecklas. Cirka hälften av Försvarsmaktens lagerhållning avvecklades på kort tid. På grund av att mobiliseringsförråden tömdes kom tidigare krigsorganisations materiella stomme att försvinna varpå mobiliseringsförmågan minskade drastiskt.[287] Försvarsbeslutet år 2000 kom dock att starkt fokusera på nya uppgifter för Försvarsmakten. I propositionen menar regeringen att ”den internationella utvecklingen understryker att det finns behov av att snabbt förstärka Sveriges förmåga till internationella insatser för hantering av kriser”.

1.11.2. 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 att ansvarsprincipen, som beslutades 1986 för civilt försvar, borde tillämpas också på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred.[288] Utredningen ansåg också att de brister som fanns i samhällets krishanteringsförmåga var tydligast på nationell nivå och att ett nationellt krishanteringsorgan[289] därför

284 Prop. (1999/2000:30)
285 Agrell (2010), s. 142, 146-147; Prop. (1999/2000:30), s. 41-42
286 T.ex. förbrukningsartiklar, vapen och tyngre utrustning.
287 Agrell (2010), s. 148; Prop. (1999/2000:30), s. 100f
288 SOU (2001:41), s. 79; Försvarsdepartementet (2001), s. 44, 74; Prop. (2001/02:10), s. 76
289 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)

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).[290]

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.*[291] 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 […]”.[292] Regeringen angav 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

290 SOU (2001:41), s. 118-122
291 Lundgren (2007), s. 13-14
292 Lundgren (2007), s. 13-15

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”.[293] Denna översyn har fortfarande inte gjorts (red. anm.)

1.11.3. 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.[294] 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.[295] 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.[296]

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 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 översyn.[297]

293 Prop. (2001/02:158), s. 38-43
294 Polisen (2001), s. 5; SOU (2002:122), s. 18, 274
295 Polisen (2001), s. 10-12
296 SOU (2002:122), s. 24, 92, 174-175; Polisen (2001), s. 6, 74
297 SOU (2002:122), s. 20, 22-23, 766-767

Under förberedelserna inför EU-toppmötet i Göteborg hemställde Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen om att kalla in 200-250 särskilda beredskapspoliser för att avlasta den ordinarie polisen genom att utföra bevakningsuppgifter, exempelvis runt flygplatser. Efter kontakter på tjänstemannanivå mellan justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen återkallade Rikspolisstyrelsen sin framställan. Inga beredskapspoliser tjänstgjorde vid EU-toppmötet i Göteborg.[298]

1.11.4. Terroristattentaten mot USA den 11 september 2001

Den 11 september 2001 genomfördes koordinerade terroristattentat mot flera mål på den amerikanska östkusten. Nitton män med kopplingar till terrororganisationen al-Qaida hade under morgonen gått ombord på fyra olika flygplan vid tre olika amerikanska flygplatser med uppsåt att kapa planen.[299] Klockan 08:46 flögs det första planet, American Airlines flight 11, in i World Trade Centers norra torn på Manhattan i New York. Strax därefter flög United Airlines flight 175 in i det södra tornet.[300] American Airlines flight 77 flög in i USA:s försvarsdepartements byggnad, Pentagon, i Virginia kl. 09:37. Det kvarvarande planet, United Airlines

Bild: United Airlines Flight 175 slår in i södra tornet på World Trade Center.

298 SOU (2002:122), s. 387-388
299 11 septemberkommissionen (2005), s. 1-4
300 11 septemberkommissionen (2005), s. 6, 8

flight 93, nådde aldrig sin slutdestination[301] utan kraschade på ett fält i Shanksville, Pennsylvania, efter att kaparna övermannats av planets passagerare.[302] De två World Trade center tornen rasade efter att de omfattande bränderna allvarligt skadat tornens bärande balkar. Totalt dödades 2977 människor i attackerna och över 6000 skadades.[303]

Attackerna bidrog till starten för det som kom att kallas för *kriget mot terrorismen* vilket inleddes genom interventionen mot Talibanregimen i Afghanistan oktober 2001.[304] Sverige tillsatte en utredning till följd av attentaten i USA med uppdraget att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga aktörers samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.[305] Utredningen föreslog att polisen eller Kustbevakningen under vissa omständigheter skulle få rätt att tillkalla hjälp från Försvarsmakten vid en brådskande situation (såsom ett terrorattentat) då ett beslut från regeringen inte kan avvaktas. Denna befogenhet implementerades några år senare för polisen och säkerhetspolisen genom lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning som tillkom till följd av ett betänkande i SOU (2005:70)[306]. Utredningen förordade även att skyddsvakter skulle få samma befogenheter som poliser att inom ett skyddsobjekt, i dess närhet, eller under den misstänktes flykt från objektet – gripa den som det finns skäl att anhålla för terroristbrott eller förberedelse till ett sådant brott[307]. Detta implementerades genom en ändring av dåvarande skyddslagen (1990:217)[308] och ingår även i den nuvarande skyddslagen (2010:305)[309]. Utredningen föreslog även att Säkerhetspolisen borde skiljas från dåvarande Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst direkt under regeringen. Detta förslag valde dock regeringen att inte gå vidare med.[310]

301 Förmodat kongressbyggnaden på Capitol Hill eller Vita huset i Washington D.C.
302 11 septemberkommissionen (2005), s. 8-9, 13
303 11 septemberkommissionen (2005), s. 277
304 The White House Presidential Address (2001)
305 SOU (2003:32), s. 1
306 SOU (2005:70)
307 Tidigare var detta bara möjligt i samband med spioneri och sabotage.
308 Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., 13 §
309 Skyddslag (2010:305), 13 §
310 SOU (2003:32), s. 12, 14, 16, 18. Säkerhetspolisen blev en självständig myndighet under regeringen först i samband med omorganiseringen av polisen år 2015.

2. Ett system för krisberedskap och utvidgat fokus på militära utlandsinsatser

Sammanfattning av kapitel 2:

- Totalförsvarsbeslutet 2000 innebar att invasionsförsvaret inte längre var dimensionerande för totalförsvarets utveckling. Bakgrunden var en bedömning att det säkerhetspolitiska läget i vårt närområde hade förbättrats. Fokus blev en ökad ambition att bidra till den kollektiva säkerheten i Europa både med diplomati och med totalförsvarsresurser.
- Det svenska krisberedskapssystemet såg dagens ljus 2002. Ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret hamnade i fokus. Redan de första åren utsattes det för stora prövningar i och med tsunamin som drabbade sydöstra Asien 2004 och stormen Gudrun 2005.
- En av de stora förändringar som gjordes under 2000-talet var att förstärka krishanteringen inom Regeringskansliet.
- Som ett led i att förbättra krishantering på nationell nivå bildades år 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndighetens uppgift var att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser samt förmågan inom det civila försvaret. I samband med krissituationer skulle MSB verka för samordning på nationell nivå och lämnar stöd till ansvariga aktörer.

Det förbättrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde intecknades snabbt i Totalförsvarsbeslutet 2000. Bedömningen var att det i princip saknades militära hot mot Sverige i början av 2000-talet. Det pratades om en ”strategisk time-out”, som användes för ominriktning och kraftig reducering av det militära försvaret samt en avveckling av det civila försvarets tidigare strukturer. Ominriktningen av det militära försvaret handlade i första hand om ökade förutsättningar för deltagande i internationell krishantering.

Successivt har erfarenheterna från genomförda insatser lett till en insikt om behovet av förberedelser för personal inför en insats i utlandet och omhändertagandet efter hemkomst. Försvarsmakten utvecklade därför förmågan att förbereda och därefter ta hand om sin personal i samband med utlandsinsatser.[311]

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.[312] 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.[313]

Under årtiondet som följde präglades området samhällssäkerhet av krishantering och hanteringen av naturolyckor. Terrorattacken i USA den 11 september 2001 och krigen i Afghanistan och Irak innebar 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. Den ryska interventionen i Georgien 2008 innebar att rysk utrikespolitik uppmärksammades i vissa kretsar,[314] men utan att ge genomslag i den nationella försvarsdebatten. Finanskrisen 2008 var av stor betydelse och kan även ha påverkat bedömningen av säkerhetsläget. I oktober 2008 hade

311 SOU (2007:77), s. 67
312 SOU (2007:31), s. 336
313 Prop. (2001/02:10), s. 77
314 Se t.ex. Larsson (2008)

Stockholmsbörsens OMXS30 fallit med över 50% under ett drygt år[315]. Kronan tappade kraftigt i värde både mot dollar samt euro. I december 2010 genomfördes ett självmordsattentat på Drottninggatan i Stockholm och samma månad greps fyra personer hemmahörande i Stockholm för förberedelser att genomföra ett attentat riktat mot danska Jyllands-Posten.[316]

2.1. Krisberedskapssystemets prövningar – tsunamin och Gudrun

Efter de förändringar som gjordes år 2002, har svensk krisberedskap prövats på samtliga nivåer. Ett urval av 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, terrorattentatet på Drottninggatan 2017 och skogsbränderna sommaren 2018.

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[317]. Utöver det internationella samarbetet samt det nära samarbetet med de thailändska myndigheterna, skedde samverkan

315 Cervenka (2008)

316 Gustafsson & Ranstorp (2017), 3 kap.

317 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 (RMV) och Försvarsmakten. Dessutom ingick Sveriges Begravningsbyråers Förbund, Svenska kyrkan,

Bild: Tsunamin i slår in över Ao Nang, Thailand.

och stöd från ett stort antal svenska volontärer och svenska frivilligorganisationer.[318] 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.[319] Efter stormen Gudrun 2005 begärde dåvarande Rikspolisstyrelsen, efter en skrivelse från Polismyndigheten i Kronoberg, att få använda beredskapspolisen. Regeringen beslutade att godkänna begäran och ett 60-tal

Rädda Barnen, Barnens rätt i samhället (BRIS) och Svenska Röda Korset (SRK) i den svenska hjälpinsatsen.

318 Lundgren (2005), s. 4

319 Sveriges Kommuner och landsting (2005), s. 1, 15

beredskapspoliser[320] arbetade framförallt med eftersök av saknade personer, tillsammans med över 1000 personer ur Försvarsmakten.[321]

Dessa två ovan angivna händelser genererade var för sig ett flertal 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.[322]

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”[323] 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.[324] Ett drygt halvår senare, i januari 2007, lade den nya regeringen ned utredningen. Istället tillsatte regeringen i januari 2007 en utredning som skulle se över inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. I oktober 2007 presenterades utredningen Krishantering i Regeringskansliet där utredaren lämnade förslag till ytterligare en utveckling av 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.[325] I enlighet med utredningens förslag inrättades kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen den 31 mars 2008.

320 Den allmänna beredskapspolisen lades sedan ner under 2000-talet.
321 Rikspolisstyrelsen (2010), s. 30-35
322 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), s. 20
323 Prop. (2005/06:133)
324 Försvarsdepartementet (2006)
325 Statsrådsberedningen (2007), s. 24, 35

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.[326]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

2.4. Försvarsmaktens internationella insatser

Totalförsvarsbeslutet 2000 innebar att invasionsförsvaret inte längre skulle vara dimensionerande för totalförsvaret. Det främsta motivet till detta var ett bedömt förbättrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde. Istället skulle det utvecklas ett insatsförsvar, där diplomati och totalförsvarsresurser främst skulle bidra till den kollektiva säkerheten i Europa och en stabilitet i omvärlden. Försvarsmakten har dock en lång tradition att delta i internationella insatser. Från början var det insatser som leddes av FN och som till sin karaktär var fredsbevarande. Till denna typ av insatser kan de svenska bidragen till exempel Suezkanalen, Kongo, Cypern och Libanon nämnas[327].

I och med krigen på Balkan ändrades de militära insatsernas karaktär. De internationella förbanden kom tidigare till konfliktområdena och vapenmakt måste användas för att skilja stridande parter och/eller för att skydda civilbefolkningen. Insatserna gick över till att vara fredsframtvingande och utgick från utökade mandat från FN. Vidare var det inte längre FN som ledde insatserna, utan Nato

326 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
327 Se avsnitt 1.8.4

och Nato:s ordinarie operativa staber. Krigen på Balkan fick EU-kommissionen att inse att Europas säkerhet inte kunde utgå från att Nato och USA alltid skulle ställa upp och behovet växte för EU att utveckla en krishanteringsförmåga.

I detta avsnitt beskrivs Försvarsmaktens deltagande i EU:s krishantering samt ett urval av Försvarsmaktens internationella insatser.

2.4.1. EU:s militära insatser- Nordic Battlegroup

Genom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik deltar medlemsländerna i gemensamma civila och militära fredsfrämjande insatser i konfliktdrabbade områden. EU bistår på det sättet i den internationella krishanteringen med militär, polis, räddningstjänst eller andra resurser.[328]

År 1999 beslutade EU:s stats- och regeringschefer att utveckla EU:s militära och civila förmåga för krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken där militära snabbinsatsförmågan särskilt betonades. Enligt rådet skulle medlemsstaterna bidra med mindre snabbinsatsenheter som skulle vara insatsberedda med kort varsel under en beredskapsperiod om sex månader.[329]

År 2003 beslutade EU:s militära kommitté om ett snabbinsatskoncept och 2004 deklarerade Sverige avsikten att tillsammans med Finland, Estland och Norge delta med en stridsgrupp under första halvåret av 2008. Irland anslöt sedan 2007 till den nordiska stridsgruppen *Nordic Battlegroup* (NBG).[330]

NBG har hittills stått i beredskap för insatser vid tre tillfällen, 2008, 2011 och 2015, men har hittills aldrig satts in för att lösa en skarp uppgift.[331]

2.4.2. Sveriges insatser i Kosovo

År 1999 godkände FN:s säkerhetsråd genom resolution 1244[332] att Nato organiserade en fredsfrämjande styrka *Kosovo Force* (KFOR) med uppdrag att upprätthålla ordning och fred efter överenskommelsen om eldupphör i stridigheterna mellan serber och kosovoalbaner i provinsen Kosovo. Kosovo ingick i dåvarande Förbundsrepubliken Jugoslavien som höll på att upplösas till följd av spänningar mellan etniska grupperingar, vilka i Kosovo hade eskalerat i öppna stridigheter 1998. Mellan våren och tidig sommar 1999 genomförde Nato flygbombningar av Jugoslavien i syfte att förmå president Slobodan Milosevics regim att foga sig

328 Säkerhetspolitik.se (2013)
329 Riksrevisionen (2010), s. 19-20
330 Riksrevisionen (2010), s. 19-20
331 Owetz (2015)
332 Förenta Nationerna (1999)

efter flera krav[333]. En konsekvens av bombningarna var upprättandet av KFOR[334]. Sveriges riksdag beslutade i juni 1999 att Sverige skulle ställa en väpnad styrka till förfogande som ett bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo. Regeringen konstaterade att en sådan styrka var av avgörande betydelse för att flyktingar skulle kunna återvända, säkra freden och skapa förutsättningar för en demokratisk utveckling i området[335]. Sverige bidrog inledningsvis (KS01) till KFOR med en mekaniserad bataljon[336], som byttes av halvårsvis, vilken 2004 minskades till ett förstärkt kompani. Den svenska militära styrkan kom senare att inriktas till att stödja Kosovos säkerhetssektorsreform och efter Kosovos självständighetsförklaring 2008[337] stödja upprättandet av *Kosovo Security Force*[338]. Hösten 2013 avslutades Sveriges militära truppbidrag till KFOR genom att KS27 avslutade sin tjänstgöring. Vid denna tid hade totalt ca 9000 svenska soldater tjänstgjort i Kosovo. Sverige bidrar dock fortfarande med särskilda stabsbefattningar och rådgivning inom ramen för KFOR.[339]

2.4.3. Sveriges insatser i Afghanistan

I anknytning till invasionen av Afghanistan strax efter terrorattentaten i USA den 11 september 2001 inrättades en militär styrka på FN-mandat (resolution 1386[340]) med kapacitet att skapa säkerhet, bidra till viss återuppbyggnad och bistå med humanitär hjälp i landet. Styrkan fick namnet *International Security Assistance Force* (ISAF). Sveriges riksdag beslutade i januari 2002[341] att stödja ISAF med ett mindre förband (i slutändan cirka 20-30 personer i en underrättelsepluton inledningsvis under brittiskt befäl) med uppdrag att stödja säkerheten i regionen runt

333 Natos mål fastställdes vid ett möte i Nordatlantiska rådet och var följande: Ett slut på alla militära aktioner och ett slut på våldet från regimen, tillbakadragandet av alla fientliga militärer, poliser och paramilitära förband från Kosovo, stationering av FN-soldater i Kosovo, säkrandet av ovillkorlig och trygg återkomst för alla flyktingar och fördrivna personer, samt inrättandet av ett politiskt ramavtal för Kosovo (grundat på Rambouilleavtalet i enlighet med internationell rätt och FN-stadgan). (Nato (1999))

334 Nato (2017)

335 Prop. (1998/99:112)

336 Mekaniserad avser att ett förband är utrustat med bepansrade stridsfordon. Den bataljon som ingick i KS01 bestod bl.a. av två mekaniserade skyttekompanier. De bepansrade fordonen i ett skyttekompani syftar främst till att transportera infanteri med ett visst mått av skydd mot fiendeeld. Fordonen kan även vara bestyckade med vapen såsom kulsprutor.

337 Som bland annat erkändes av Sveriges regering samma år. (Regeringen (u.å.))

338 En professionell, multietnisk, lätt beväpnad och uniformerad säkerhetsstyrka under demokratisk och civil kontroll. (Försvarsmakten (u.å. k))

339 Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 23, 85, 178, 190; Bernhorn & Görsjö (2016), s. 143-144, 159; Försvarsmakten (u.å. k)

340 Förenta Nationerna (2001)

341 Prop. (2001/02:60)

Bild: Norska, svenska, afghanska och amerikanska styrkor förbereder konvoj i Mazar-e-Sharif, Afghanistan.

huvudstaden Kabul. Stödet motiverades med att en multinationell säkerhetsstyrka ansågs ha en avgörande betydelse för att den afghanska interimsadministrationen skulle kunna inleda sitt arbete, vilket bedömdes utgöra en förutsättning för en framtida fredlig utveckling i Afghanistan. Att bidra till ett förbättrat säkerhetsläge ansågs också vara en förutsättning för att effektivt biståndsarbete skulle kunna bedrivas i landet[342]. Läget i Afghanistan försämrades de närmsta åren genom att strider mellan den lokala armén och olika motståndsgrupper ökade i intensitet. Till följd av detta kom ISAF successivt att utvidgas. Sverige beslutade att utöka sitt engagemang från 2005-2006[343] och den svenska styrkan tog över ansvaret för ISAF:s provinsiella rekonstruktionsteam för fyra provinser i norra Afghanistan. Den svenska styrkan kom successivt att förstärkas både i antal och utrustning de kommande åren med anledning av ett försämrat säkerhetsläge. Styrkan nådde sin kulmen 2012 med cirka 600 personer fördelade i bland annat tre mekaniserade skyttekompanier. När det svenska stödet till ISAF avvecklades 2014 hade drygt 8000 befattningar i Försvarsmaktens utlandsstyrka i Afghanistan bemannats varav 5 personer dödats.[344]

342 Prop. (2001/02:60), s. 8
343 Prop. (2005/06:34)
344 Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 24; Swaan Wrede & Görsjö (2016), s. 34-35, 188; Försvarsmakten (u.å. l)

Efter ISAF avveckling i december 2014 kom Sverige att bidra med ett längre antal (cirka 30 personer) rådgivare till afghanska säkerhetsstrukturer samt stabsofficerare till den uppföljande Nato-ledda utbildnings- och rådgivningsinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM) med mandat från FN (resolution 2189).[345] RSM och det svenska bidraget fortgår än i dag och består främst av stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna i norra Afghanistan med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera säkerhetsstyrkornas och landets regerings förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet. Det svenska beväpnade styrkebidraget består av högst 50 personer men kan om situationen om så kräver tillföras en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om 150 personer.[346]

2.4.4. Sveriges veteranpolitik

I och med att Sverige deltog i allt fler internationella insatser[347] från och med 1990-talet blev det alltmer angeläget att etablera en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik för veteraner från denna typ av insatser.[348] Detta ledde till att den svenska veteranpolitiken utreddes i mitten av 2000-talet.[349]

Veteransoldatutredningen drog flera slutsatser i samband med framtagandet av den svenska veteranpolitiken. Det förordades bland annat ett större inslag av personliga kontakter med de som deltar i internationella insatser. Vikt lades också på bättre information och utbildning till personalen om internationell rätt och mänskliga rättigheter. Utredningen ansåg att det borde bli obligatoriskt för Försvarsmaktens personal att delta i internationella insatser (vilket också beslutades och började gälla i september 2010[350]), men samtidigt borde den enskildes insatsfrekvens regleras till vart tredje år i syfte att minska risken för ohälsa och social belastning. En familjepolicy och särskilda kontaktpersoner för anhöriga skulle inrättas hos Försvarsmakten och kontakten mellan anhöriga och personalen i fält skulle förbättras. Utredningen ansåg att nya medaljer skulle införas för att öka erkännandet för utlandsveteraner samtidigt som deltagande i internationella insatser skulle utgöra en förutsättning för viss befordran och ett krav för att inneha höga befattningar inom Försvarsmakten.[351] Till följd av utredningen och efter beslut i riksdagen 2009, stiftades lag (2010:449) respektive förordningen

345 Swaan Wrede & Görsjö (2016), s. 188; Förenta Nationerna (2014a)
346 Prop. (2017/18:32); Försvarsmakten (u.å. m)
347 Däribland EUFOR (Bosnien-Hercegovina), KFOR (Kosovo), ISAF & RSM (Afghanistan) och EU NAVFOR (Somalia).
348 SOU (2008:91), s. 23
349 Omfattar omhändertagande av personalen före, under och efter tjänstgöring i internationella insatser.
350 Försvarsmakten (2010)
351 SOU (2008:91), s. 25-28

(2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella insatser.[352] Sverige fick därmed en samlad politik för veteraner.[353] Veteraner uppmärksammas särskilt på veterandagen som infaller den 29 maj varje år, och från och med 2018 är det även en allmän flaggdag.[354]

2.4.5. Sveriges insatser i Mali

Mali är ett av världens fattigaste länder och det har sedan årtionden tillbaka funnits motsättningar mellan olika folkgrupper i landet. I januari 2012 utförde en minoritetsgrupp ett beväpnat uppror mot Malis försvarsmakt för att ta kontroll över ett område i norra Mali. Flera beväpnade extremistgrupper anslöt sig till konflikten, varav en av grupperna tog kontrollen över stora delar av Mali. Under 2012 genomfördes även en militärkupp i landet som en protest mot makthavarnas oförmåga att hantera konflikten i norra Mali. Den 6 april 2012 skrevs ett ramavtal med kuppmakarna som därefter avsade sig makten och en övergångsregering kunde tillträda. Men i januari 2013 kraftsamlade extremistgrupperna i norra Mali och inledde en offensiv mot huvudstaden Bamako. Genom militärt stöd från Frankrike kunde maliska regeringsstyrkor återta kontrollen av stora delar av landet. Dock har extremistgrupper fortfarande kontroll över vissa geografiska områden.[355]

FN:s säkerhetsråd antog i april 2013 en resolution som inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali som kallades för MINUSMA[356]. I resolutionen bemyndigades insatsen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra väpnade gruppers återkomst till främst norra Mali[357]. Mandat gavs även för att skydda civila som löpte risk för att utsättas för fysiskt våld.[358]

Huvuduppgifterna för FN-insatsen är sedan 2016 att stödja regeringen i Mali och de väpnade gruppernas implementering av fredsavtalet, verka för dialog, försoning och minska spänningar mellan grupperingar. Insatsen ska även skydda civila och stabilisera befolkningscentra. Vidare ska insatsen även stödja maliska myndigheter i flertalet åtgärder, som bland annat att röja minor samt skydda vissa kulturhistoriska byggnader.[359]

Sverige har sedan december 2013 bidragit med stabsofficerare till MINUSMA:s högkvarter i Bamako, samt vid högkvarteret i Timbuktu. Den svenska bidraget till

352 Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser; Förordning (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella insatser
353 SOU (2013:8), s. 13
354 Försvarsmakten (2018b)
355 Prop. (2013/14:189)
356 United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
357 Försvarsmakten (u.å. n)
358 Försvarsmakten (u.å. n); Förenta Nationerna (2013); Förenta Nationerna (2014b)
359 Förenta Nationerna (2016)

insatsen i Mali utgörs i huvudsak av ett underrättelseförband och en nationell stödenhet.[360] Sedan 2013 deltar också Försvarsmakten i en EU-ledd utbildningsinsats - EUTM[361]. Insatsen ingår i en långsiktig EU-strategi för hela regionen och syftet är att återställa lag och ordning samt neutralisera terrorhot.[362] Till uppgifterna hör att bistå med rådgivning och stöd till Malis försvarsledning samt utbildning av Malis Försvarsmakt.[363]

2.5. Sverige och Nato

År 2014 införde Nato det nya fördjupade partnerformatet *Enhanced Opportunity Programme* (EOP) som Sverige anslöt sig till. Syftet med EOP var att erbjuda särskilda partnerskapsländer möjligheten till ett ännu närmare samarbete med Nato, både gällande militärt samarbete samt försvars- och säkerhetspolitisk dialog.[364] Sverige är representerade vid Nato genom en särskild delegation som sedan 2008 utgör en egen myndighet. Delegationen svarar för Sveriges samarbete med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och Det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR). Sverige har även undertecknat ett värdlandsavtal med Nato som syftar till att öka Försvarsmaktens förmåga att ge och ta emot civilt och militärt stöd från Natoländer (se avsnitt 6.2.4).[365]

Inom ramen för PFF har Sverige bland annat engagerat sig i att utveckla procedurer för ett effektivt utnyttjande av civila resurser i en krissituation. Sverige är även involverat i EAPR-organet *Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre*. Som nämnts innan så deltar Sverige för närvarande med militär personal i två Nato krishanteringsinsatser: *Kosovo Force* (KFOR) och *Resolute Support Mission* (RSM) i Afghanistan. Sverige deltar även regelbundet i gemensamma övningar i PFF-regi med syfte att utveckla samverkansförmågan med andra länders väpnade styrkor.[366]

2.6. Nya författningar och nya myndigheter

Ytterligare förändringar under senare år som berör krisberedskapssystemet är exempelvis lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser

360 Försvarsmakten (u.å. n)
361 European Union Training Mission
362 Försvarsmakten (u.å. o)
363 Försvarsmakten (u.å. o)
364 Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (u.å.)
365 Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (2017)
366 Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (2017)

utomlands från 2008. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) startade också sin verksamhet 1 juli 2008 genom en sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion.[367] 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.[368]

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.[369] Detta resulterade i beslut om att sektorsansvaret inom transportsektorn avskaffades. Med anledning av detta upphörde även sektorsansvaret inom krisberedskapen för transportmyndigheterna.[370]

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.[371]

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. Dessutom startade den nya myndigheten Trafikverket sin verksamhet den 1 april

367 Prop. (2008/09:1), s. 97
368 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 1 §
369 SOU (2008:128), s. 3, 9-10
370 Sveriges Kommuner och Landsting (2017a), s. 5
371 Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, 1 §

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.[372] 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 av bolaget NUAC[373], en underleverantör till Luftfartsverket och dess danska motsvarighet Naviair.[374] Luftfartsverket ansvarar idag enbart för flygtrafiktjänster och flygledning, då skötseln av landets flygplatser år 2010 övergick till det statliga bolaget Swedavia.[375]

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”.[376]

Ellagen förtydligar ansvar vid 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.[377] 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

372 Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 1 §
373 NUAC är ett dotterbolag till LFV och har det operativa ansvaret för flygtrafiktjänsten i det gemensamma svensk-danska luftrummet.
374 Transportstyrelsen (2012)
375 Prop. (2009/10:16)
376 Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser, 1 §
377 Ellag (1997:857), 3 kap. 9a §

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.[378]

År 2011 infördes också förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.[379] 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 beordra elnätsföretagen att koppla från elanvändare genom en så kallad manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Energimyndigheten har, efter uppdrag från regeringen, utvecklat en planeringsmetod för att identifiera och prioritera samhällsviktiga elanvändare, så att el kan styras till dem vid en effektbristsituation.[380] Metoden benämns Styrel[381] och 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.[382]

Bättre förutsättningar inför kriser och en ny myndighet för hälsa

Den 1 januari 2011 flyttades ansvaret för Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)[383], från Transportstyrelsen över till MSB. 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.[384]

År 2012 infördes lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja, som anpassade den svenska lagstiftningen till bl.a. EU-rätt.[385] 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

378 Elberedskapslag (1997:288), 3-4 §§
379 Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare
380 Affärsverket Svenska kraftnät (2016)
381 Styrel står för ”styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer”
382 Energimyndigheten (2012), s. 12
383 Swedish National Air Medevac
384 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010a)
385 Prop. (2011/12:162), s. 68

bestå av lagringsbränslen och råolja. Råolja får aldrig utgöra mer än två tredjedelar av beredskapslagret.[386]

I januari 2014 bildades Folkhälsomyndigheten. Myndigheten övertog uppgifterna från Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut samt en del uppgifter från Socialstyrelsen.[387] Folkhälsomyndigheten ska bland annat verka för god folkhälsa, följa hälsoläget i befolkningen samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador.[388]

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.

Den 1 januari 2015 ersattes de tidigare 21 polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium av en sammanhållen myndighet – Polismyndigheten.[389] Samtidigt blev Säkerhetspolisen en självständig myndighet. Säkerhetspolisens uppdrag och befogenheter är desamma som tidigare.[390] Sverige har därmed två polismyndigheter – Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (Se bilaga 3 för mer information).

386 Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja, 1 kap. 1 §
387 Prop. (2012/13:116), s. 1
388 Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten, 1 §
389 Polisen (2016a)
390 Säkerhetspolisen (2015a)

3. Ett försämrat omvärldsläge

Sammanfattning av kapitel 3:

- Rysslands annektering av Krim och ökad rysk militär aktivitet blev både en ögonöppnare för omvärlden och början till ett försämrat omvärldsläge.
- 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.
- Perioden kännetecknas av ett ökat fokus på försvars- och säkerhetsfrågor inom svensk politik. Under 2017 presenterade Regeringen både en nationell strategi för säkerhet samt en för informations- och cybersäkerhet. I slutet av samma år lämnade Försvarsberedningen över en första delrapport om förslag till totalförsvarsplaneringen och utformningen av civilt försvar.
- De stora skogsbränderna 2014 och 2018 blev en betydande prövning för krisberedskapens alla nivåer.

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.[391] Hotet från terrorism bedömdes som högre. Kriget i Syrien och Irak lockade omkring 300 personer

391 Tracz (2015)

att resa från Sverige för att ansluta sig till terrororganisationer.[392] Anhängare till Daesh[393] genomförde attentat i Europa och i Sverige greps och åtalades två personer för att ha planerat terrorattentat. Den 7 april 2017 genomförde Rakhmat Akilov ett attentat inspirerat av Daesh i Stockholm.

Sverige påverkades också av en omfattande migration och drabbades av en stor naturolycka; 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.[394]

Som en följd av det nya läget omformulerades den svenska försvarspolitiken. Det vilande värnpliktsförsvaret återupptogs, 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 höjd beredskap. I det följande beskrivs några av de händelser som har prövat och haft stor inverkan på svensk samhällssäkerhet mellan 2014-2018.

3.1. Rysslands försämrade relationer med omvärlden och annekteringen av Krim

Den väpnade konflikten i Georgien i augusti år 2008 kom att utgöra början på de försämrade relationerna mellan Ryssland och västvärlden. Nato hade under ett toppmöte i april samma år deklarerat att Georgien hade möjlighet att bli en medlem i försvarsalliansen förutsatt att landet uppfyllde de formella kraven.[395] Georgien hade även hållit en rådgivande Natoomröstning där en majoritet av befolkningen var positiva till ett medlemskap. Ett potentiellt georgiskt Natomedlemskap låg inte i Rysslands intresse varpå Ryssland varnade för potentiella konsekvenser av en sådan utveckling.[396] I början av augusti rättfärdigade Ryssland militär närvaro i Georgien som en humanitär intervention för att försvara sina medborgare utom-

392 Gustafsson & Ranstorp (2017), 3 kap.
393 Bl.a. även känt som ”Islamska staten i Syrien och Irak”
394 Försvarets Radioanstalt (2017)
395 Nato (2018d)
396 The Associated Press (2008); Nato (2011)

lands med anledning av Georgiens agerande mot dessa i regionen Sydossetien, vilket Ryssland beskrev som en aggression och ett folkmord[397]. Den ryska militära närvaron utvecklades snabbt till en väpnad konflikt till stöd för separatister i utbrytarrepublikerna Sydossetien och Abchazien. Georgien förlorade till följd av konflikten kontrollen över dessa territorier samtidigt som cirka 850 personer dog och över 100 000 fick fly sina hem. Sedan dess har Ryssland tillsammans med ett fåtal andra länder[398] erkänt dessa territorier som självständiga statsbildningar.[399] Formella möten i NRC och samarbeten på vissa andra områden ställdes in till och med våren 2009 med anledning av Rysslands agerande. Nato har sedan dess uppmanat Ryssland att dra tillbaka sitt erkännande av de två regionerna i Georgien som självständiga stater.

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.[400] 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.[401]

En folkomröstning hölls den 16 mars 2014 och enligt det officiella resultatet röstade 97 procent[402] för att Krim skulle tillhöra Ryssland. En avsiktsförklaring skrevs mellan Ryssland och Krimhalvön som förklarade att Krim införlivades i Ryssland.[403]

Strax därefter fördömde många aktörer, inklusive det Europeiska rådet och Sveriges regering, Rysslands olagliga annektering av Krim samt staden Sevastopol. EU införde sanktioner kopplade till ekonomi, handel och finansiella förhållanden med Krim och Sevastopol.[404] I juli 2014 beslutade EU:s ministerråd att införa ytterligare åtgärder inriktade på olika sektorer i Ryssland på grund av det fortsatta

397 Efter att Ryssland börjat distribuera pass till befolkningen i området efter en lagändring år 2002 innehade en klar majoritet av invånarna ryskt medborgarskap år 2008.

398 Däribland Venezuela, Nicaragua, Nauru och Syrien.

399 Hedenskog (2008), s. 15, 34; Allison (2013); Nato (2011)

400 Regeringen (2014a); Brors (2013); Tidningarnas Telegrambyrå (2014)

401 Tidningarnas Telegrambyrå (2014)

402 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)

403 Tidningarnas Telegrambyrå (2014)

404 Regeringen (2015a); Regeringen (2014b)

aggressiva ryska agerandet mot Ukraina.[405] Även Nato fördömde Rysslands åtgärder och krävde att annekteringen och stridsåtgärderna skulle upphävas. I princip allt praktiskt civilt och militärt samarbete parterna emellan upphörde 2014 till följd av detta. Vissa kanaler för politisk dialog och militär kommunikation förblev dock öppna.[406]

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.[407]

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.[408]

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”.[409]

405 Regeringen (2015b)
406 Nato (2018c). När denna rapport författas (2018) pågår konflikten i östra Ukraina fortfarande och har lett till över 10 000 döda samt mer än 1,5 miljoner internflyktingar (Amnesty (2018))
407 Gummesson (2015)
408 Försvarsmakten (2014a); Försvarsmakten (2014b); Försvarsmakten (2014c)
409 Försvarsmakten (2014c); Gummesson (2015)

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. 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.[410] Ett stort antal utvärderingar och utredningar har genomförts efter skogsbranden. I augusti 2014 fick Aud Sjökvist[411] 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.

Bild: Skogsbranden i Västmanland 4 augusti 2014

410 Asp, Bynander, Daléus, Deschamps-Berger, Sandberg & Schyberg (2015)
411 Ordförande i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

MSB:s rapport förordade bl.a. ändringar avseende de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap. Myndigheten ansåg att de befintliga likhets- och närhetsprinciperna borde avskaffas[412] till förmån för ett system baserat på principerna ansvar (befintlig), samverkan (ny) och handling (ny):

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar i normala situationer har motsvarande ansvar inför och under olyckor och kriser.
- Samverkansprincipen innebär att aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande.
- Handlingsprincipen innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.[413]

Regeringen har hittills inte lämnat något formellt svar avseende MSB:s förslag på nya principer för svensk krisberedskap (red. anm.). MSB föreslog bl.a. även inrättandet av ett operativt anslag inom statsbudgeten för att finansiera merkostnader som uppstår med anledning av offentliga aktörers åtgärder i samband med hanteringen av olyckor och kriser samt att myndighetens mandat avseende prioritering av resurser skulle tydliggöras.[414]

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.[415]

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

412 MSB framförde bl.a. att de två principerna, i ljuset av Västmanlandsbranden och flyktingsituationen 2015, ifrågasatts avseende deras teoretiska uppbyggnad och praktiska betydelse samt att deras innebörd och funktion är otydligt uttryckta och har en oklar status i förhållande till befintlig lagstiftning. (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a), s. 24)

413 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a), sammanfattning s. 3

414 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a), sammanfattning s. 4

415 Gerdfeldter (2015)

(mer om hotnivåskala se Bilaga 3 ”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.[416] Den 2 mars 2016 beslutade dock Säkerhetspolisen att sänka hotnivån från nivå 4 till nivå 3[417]. 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 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.[418] 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.[419]

3.5. Flyktingsituationen 2015

Under sommaren 2015 påverkade den stora flyktingvågen[420] Europa och EU-samarbetet.[421] En stor majoritet av flyktingarna sökte sig vidare från EU:s yttre gränser mot Österrike, Tyskland, Danmark, Finland och Sverige[422]. Migrationsverkets prognos för 2015 var att 80 000-105 000 personer skulle söka asyl i Sverige.[423] Det kom många fler; under 2015 sökte 162 877 personer asyl i Sverige.[424]

416 Säkerhetspolisen (2015b)
417 Säkerhetspolisen (2016a)
418 Riksdagen (2018)
419 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))
420 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.
421 Sveriges Radio (2015)
422 Riksrevisionen (2017), s. 18-19, 34; Sveriges Radio (2015)
423 Migrationsverket (2015)
424 Migrationsverket (2016)

Bland de asylsökande var drygt 35 300 ensamkommande barn.[425] 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.[426]

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 asyl.[427] Alma var en nationell särskild händelse vilket innebär att polisen kan omfördela resurser, avsätta personal och organisera verksamheten enligt särskilda rutiner.[428]

MSB fick den 1 oktober 2015 i uppdrag av regeringen att, utan att det påverkade ansvarsprincipen, på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering.[429] 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.[430]

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.[431] 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.[432]

En följd av flyktingsituationen var att regeringen beslutade att Migrationsverket återigen[433] ska ingå bland de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap. Förordningsändringen trädde i kraft den 1 juli 2016.[434]

425 Migrationsverket (2016)
426 Asp (2017)
427 Polisen (2016b)
428 Krisinformation.se (2016a)
429 Justitiedepartementet (2015); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016b)
430 Prop. (2015/16:47)
431 Polisen (2016c); Nyman (2015)
432 Asp (2017)
433 Migrationsverket var fram till 2005 en myndighet med särskilt ansvar för krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen.
434 Regeringen (2016a)

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[435].[436] Ärendet resulterade i proposition (2016/18:195) ”Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande”[437] vilken röstades igenom i riksdagen i oktober 2017.[438] Lagändringen började gälla 1 januari 2018.[439] Riksrevisionen har även granskat regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för och hantering av flyktingsituationen. Rapporten lämnar rekommendationer och utvecklingsområden för regeringen, Migrationsverket, MSB och länsstyrelserna, som var bland de främst ansvariga aktörerna. Riksrevisionen anser bland annat att myndigheterna bör öva på händelser med långsamt upptrappande händelseförlopp, samverkan mellan myndigheter behöver vidareutvecklas, kunskapen om MSB:s roll och ansvar bör öka bland andra myndigheter samt att regeringens agerade kom sent i händelseutvecklingen och att de beslut som regeringen tog fick då begränsad effekt. Riksrevisionen fann också att samtliga myndigheter uttryckte en stark ovilja att bryta gällande regelverk och att flera myndigheter avvaktade att agera då de var osäkra om händelserna föll inom deras ansvarsområde.[440]

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.[441] För att möta resursbehovet flyttades polisiära resurser till polisregioner med störst behov, främst till polisregion Syd för genomförandet av gränskontroller vid Öresundsbron.[442] 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

435 Plan- och bygglag (2010:900)
436 Regeringen (2017b)
437 Prop. (2016/17:195)
438 Riksdagen (2017a)
439 Prop. (2016/17:195)
440 Riksrevisionen (2017), s. 6-13
441 Regeringen (2015c)
442 Polisen (2016d)

den inre säkerheten i landet. Lagen gav regeringen möjlighet att införa ID-kontroller[443] vid resor med bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från utlandet i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.[444] ID-kontrollerna mellan Danmark och Sverige förnyades vid flera tillfällen men upphörde den 3 maj 2017 efter beslut av regeringen.[445]

Regeringen förlängde de inre gränskontrollerna vid flera tillfällen med sex månader i taget.[446] I början av november 2018 fattade regeringen sitt senaste beslut i frågan och valde att förlänga gränskontrollerna i ytterligare tre månader fram till och med den 11 februari 2019. Regeringen har motiverat förlängningsbesluten utifrån deras bedömning att det fortsatt finns ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Regeringen har särskilt betonat bristerna i kontrollerna av EU:s yttre gränser, vilka gör det möjligt för potentiella terrorister och andra brottslingar att resa in i Schengenområdet.[447]

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.

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 verksamheter. 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.

443 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.

444 Regeringen (2015d)

445 Polisen (2017a)

446 Tidningarnas Telegrambyrå (2017a)

447 Regeringen (2017c); Regeringen (2018a); Regeringen (2018b). Kontrollerna är främst förlagda till hamnar i polisregionerna Syd och Väst, samt vid Öresundsbron.

Ytterligare en hotbild som nämns är organiserad brottslighet som blir ett vanligare inslag som är svårt att möta och det bidrar till otrygghet bland medborgare.[448] 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.[449] 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.[450]

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.[451] 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.[452]

3.7. Krigsdelegationen övade för första gången på 20 år

Krigsdelegationen[453] beslutade vid sitt konstituerande möte 2014 att en övning skulle genomföras under mandatperioden 2014-2018. Den 20 mars 2017 med-

448 Regeringen (2017d), s. 6, 8
449 Regeringen (2017d), s. 6, 8
450 Regeringen (2017d), s. 9
451 Regeringen (2017d), s. 26
452 Regeringen (2018c), s. 12-13, 17, 28
453 För mer information om krigsdelegationen, se avsnitt 6.4.1

delade 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 ersatte riksdagen och inkluderade övning av arbetssätt och funktioner. Riksdagens talman Urban Ahlin meddelade att övningen hade gått bra och tillfört delegationen erfarenheter och kunskap.[454]

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.[455] Ett antal människor hade blivit påkörda när lastbilen till sist körde in i varuhuset Åhléns och gärningsmannen flydde från platsen.[456] Vakthavande befäl i polisregion Stockholms ledningscentral beslutade tidigt att händelsen skulle hanteras som ett terrorattentat.[457] Till följd av händelsen beslutade Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under dagen att inrätta en särskild nationell händelse benämnd Nimo.[458] Attentatet krävde fem människors liv och 14 personer skadades allvarligt.[459] I samband med terrorattentatet upprättade den Nationella Operativa Avdelningen (NOA) inre gränskontroller[460], vilket innebar ett undantag från Schengenreglerna om fri rörlighet.[461]

Strax efter dådet inkom uppgifter till Polismyndigheten om skottlossning på flera platser i Stockholmsregionen[462]. Dessa uppgifter kunde polisen efterhand dementera.[463] MSB konstaterade i sin utvärdering att den första medierapporteringen, likt vid andra terrorattentat, präglades av stor ovisshet. Den knapphändiga krisinformationen och brist på bekräftad information de första timmarna ledde till rykten och spekulationer som fick spridning i både sociala och traditionella medier.[464] Under dagen utrymdes flera byggnader i Stockholmsområdet, bland annat Hötorgsskraporna och Mall of Scandinavia i Solna. Även tunnelbane- och

454 Riksdagen (2017b)
455 Stockholms läns landsting (2017), s. 15
456 Juhlin et al (2017); Polisen (2017b), s. 5; Stockholms läns landsting (2017), s. 3
457 Polisen (2017b), s. 5
458 Polisen (2017c); Säkerhetspolisen (2017); Polisen (2017b), s. 3, 5
459 Stockholms läns landsting (2017), s. 3; Polisen (2017b), s. 5
460 Polisen (2017d)
461 Tidningarnas Telegrambyrå (2017b)
462 Polisen (2017e)
463 Juhlin et al (2017)
464 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018f), s. 98, 102-103

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.[465] En spränganordning upptäcktes i lastbilen av polisens bombtekniker, men den visade sig vara ofarlig.[466]

På kvällen samma dag kunde polisen gripa gärningsmannen[467] Rakhmat Akilov som sedan anhölls på sannolika skäl misstänkt för terrorbrott genom mord. Akilov uttryckte sympatier för extrema organisationer, däribland Daesh.[468] Gärningsmannen Rakhmat Akilov dömdes 2018 för terroristbrott, genom fem mord samt allmänfarlig ödeläggelse, till livstids fängelse samt utvisning.[469]

465 Polisen (2017e)
466 Polisen (2017b), s. 12
467 Polisen (2017b), s. 9, 14-15
468 Juhlin et al (2017)
469 Stockholms tingsrätt (2018)

Den 8 december 2017 släppte NOA en utvärdering om hanteringen av terrorattacken.[470] 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.[471] 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.[472]

MSB drog flera slutsatser utifrån egen och andra aktörers utvärderingar om hanteringen av attentatet. Utvärderingen betonade att relevanta aktörer behöver vidta gemensamma förberedelser för hantering av liknande händelser i framtiden samt att framgången ligger i att varje aktör har förmågan att se helheten.[473] Flera av slutsatserna har även relevans för totalförsvaret såsom behovet av åtgärder för att öka robustheten och kapaciteten i mobilnäten, stärka förmågan att identifiera och möta avancerad informationspåverkan i samband med en allvarlig händelse och utveckling av den katastrofmedicinska beredskapen.[474]

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.[475]

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 utvecklingen och samtidigt värna om Sveriges säkerhet

470 Polisen (2017b), s. 3
471 Polisen (2017b), s. 44
472 Polisen (2017b)
473 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018f), s. 3
474 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018f), s. 5
475 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 1

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.[476]

Strategin ska kunna uppdateras vid behov om det sker eventuella omvärldsförändringar och den är därför inte tidsatt. Strategin ska anpassas till nya bestämmelser och övriga konsekvenser som genomförandet av NIS-direktivet[477] i svensk rätt innebär.[478] Som en uppföljning av strategin har regeringen gett myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap 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.[479]

3.10. Felaktigt VMA-larm i Stockholm

Den 9 juli 2017 aktiverade SOS Alarm av misstag det ljudlarm (tyfonlarm) i Storstockholm som används i samband med Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Sveriges Radio P4, som är den officiella beredskapskanalen, gick kort därefter ut med information om att larmet var felaktigt[480]. Flera informationskanaler till bland annat SOS-alarm, MSB och polisen överbelastades.[481] Händelsen och MSB:s utredning[482] 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).[483] Flera

476 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 9, 14, 19, 21, 25, 28

477 NIS-direktivet fastställer åtgärder som ska uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom EU.

478 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 33

479 Regeringen (2017e)

480 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.

481 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a)

482 I samråd med SOS Alarm, Polismyndigheten och övriga berörda aktörer.

483 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b), s. 4. 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

förbättringsåtgärder pågår för Polismyndighetens, SOS-Alarms och MSB:s hemsidor för att klara hårda belastningar 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.[484]

Bild: Varningssystemet Hesa Fredrik

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.[485] Som en följd av detta beslutade regeringen att åtminstone statliga myndigheter är 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. De nya reglerna för utkontraktering trädde i kraft den 1 april 2018 genom en ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).[486]

Det uppmärksammade fallet på Transportstyrelsen började under 2015 då myndigheten beslutade att lägga över hanteringen av viss datadrift på IT-företaget IBM[487]. 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.[488] Då Säkerhetspolisen gjorde en kontroll av överflyttningen uppmärksammades att IBM i sin tur planerade att placera datadriften

är 30 sekunders signal och 15 sekunders uppehåll och som pågår under fem minuter. Signalen faran över är en 30 sekunder lång signal.

484 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b), s. 11, 13, 15, 18

485 Tidningarnas Telegrambyrå (2017c)

486 Regeringen (2018d); Förordning (2018:13) om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

487 International Business Machines Corporation

488 Tidningarnas Telegrambyrå (2017d)

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.[489] Detta ledde till att inrikesministern och infrastrukturministern avgick den 27 juli, men försvarsministern stannade kvar på sin post.[490]

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).[491] 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.[492] ÖB Micael Bydén och försvarsminister Peter Hultqvist betonade det förändrade och allt mer oförutsägbara omvärldsläget i Sveriges närområde som bidragande till övningens genomförande.[493] Inför övningens genomförande lyfte försvarsminister Hultqvist och ÖB riskerna för desinformation kring FMÖ 17.[494]

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 och Stockholm, på och runt Gotland samt i Göteborg.[495] Sveriges regering hade bilateralt bjudit in utländska deltagare som deltog med egna förband. Dessa utgjordes av Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Norge, Tyskland och USA.[496] Övningen involverade inte Nato som organisation.

489 Tidningarnas Telegrambyrå (2017e)
490 Tidningarnas Telegrambyrå (2017f)
491 Prop. (2014/15:109), s. 70
492 Regeringen (2017f)
493 Regeringen (2017f); Försvarsmakten (2017a); Hultqvist & Bydén (2017)
494 Hultqvist & Bydén (2017)
495 Regeringen (2017f); Försvarsmakten (2017a); Hultqvist & Bydén (2017)
496 Regeringen (2017f); Prop. (2014/15:109), s. 21, 37-38; Pettersson & Elovsson (2017)

Bild: Försvarsmaktens generaldirektör Peter Sandwall hälsar på representanter från de amerikanska luftvärnsstyrkorna

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 och bland annat övades civil och militär samverkan i samband med masskadeutfall på Gotland med anledning av flyganfall. Även moment för att hantera farliga ämnen övades.[497]

3.13. Etablering av Gotlands regemente

I regeringens budgetproposition för 2018 föreslogs att Gotlands regemente skulle etableras i Visby från 2018. Beslutet motiverades med anledning av det förändrade säkerhetsläget i Sveriges närområde. Regementet föreslogs 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.[498]

497 Dahlberg (2017); Bratt (2017)
498 Försvarsmakten (2017b); Prop. (2017/18:1), Utgiftsområde 6 s. 9, 50

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.[499] 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.[500]

Den 13 december beslutade regeringen att Gotland får ett eget regemente som omfattar cirka 350 personer.[501] Den 1 januari 2018 upprättades de första delarna till Gotlands regemente P 18 och kommer utökas etappvis fram till år 2020.[502]

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 påbörjades under 2018 tillsammans med berörda aktörer.[503]

3.15. 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.

499 Försvarsmakten (2017b)
500 Hakeberg (2017)
501 Regeringen (2017g)
502 Försvarsmakten (u.å. p)
503 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017)

Försvarsberedningen konstaterade att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas[504]. 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.[505]

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.[506] 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.[507] Regeringen har tillsatt en utredning för att förtydliga ledning och fördelning av ansvar. Där ingår att se över rollen för landshövdingarnas befogenheter att leda vid kris och krig.[508]

Enligt Försvarsberedningen kommer Sverige att behöva bygga upp en försörjningsberedskap för att klara av brister på varor och störningar i tjänster som 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.[509]

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

505 Försvarsdepartementet (2017a), s. 63, 76

506 Försvarsdepartementet (2017a), s. 95-96

507 Försvarsdepartementet (2017a), s. 99

508 Holmström (2018)

509 Försvarsdepartementet (2017a), s. 161-162, 169

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.[510]

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.[511]

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.[512]

3.16. Övning SAMÖ 2018 – utveckling av civilt försvar

SAMÖ 2018 genomfördes under våren 2018 och var den första övningen på temat civilt försvar som genomförts i Sverige sedan kalla kriget. Det övergripande syftet med övningen var att bidra till utvecklingen av civilt försvar. Detta skulle uppnås genom ”en tvärsektoriell samverkansövning på nationell och regional nivå där kunskapshöjning inom civilt försvar står i fokus under planering och genomförande, såväl som under utvärdering och erfarenhetshantering.” Sammanlagt deltog ca 1000 tjänstemän från bland annat de bevakningsansvariga myndigheterna, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

3.17. Broschyren Om krisen eller kriget kommer

Sista veckan i maj 2018 skickade MSB ut samhällsinformation i broschyren *Om krisen eller kriget kommer*. Broschyren distribuerades ut till 4,8 miljoner svenska

510 Försvarsdepartementet (2017a), s. 77
511 Försvarsdepartementet (2017a), s. 26, 210
512 Försvarsdepartementet (2017a), s. 218

hushåll[513] och var ett regeringsuppdrag.[514] Broschyren utkom senast år 1961 (se avsnitt 1.6.6 samt 1.7.3). Den nya utgåvan ska öka människors kunskap att bli bättre förberedda på följderna av allvarliga olyckor, extremt väder, it-attacker, terrordåd eller krig.[515] Tyngdpunkten i innehållet ligger på hur människor kan förbereda sig för att kunna se till grundläggande behov när viktiga funktioner i samhället inte fungerar som vanligt.

Bild: Omslaget på 2018 års upplaga av 'Om krisen eller kriget kommer.'

3.18. En ny säkerhetsskyddslag

Då förutsättningarna för säkerhetsskyddet[516] har förändrats över tid sedan den nuvarande lagen trädde i kraft år 1996, har flera berörda myndigheter uttryckt att det finns ett omfattande behov av ändringar i lagen. Till skillnad från dåtidens

513 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018g)
514 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016c)
515 Dinsäkerhet.se (2018)
516 Med säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL (2009:400) samt skydd mot terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Säkerhetsskydd ska i den omfattning som det behövs finnas vid verksamhet som bedrivs hos staten, kommunerna och landstingen, hos juridiska personer som staten, kommunerna eller landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över och hos enskilda om en sådan verksamhet är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. (Prop. (2017/18:89))

situation bedöms dagens säkerhetspolitiska hot samt alternativa hot som kan få säkerhetspolitiska konsekvenser, i stor utsträckning vara gränsöverskridande och icke-militära. Dessutom härstammar en allt större andel av hoten från icke-statliga aktörer. Under de senaste decennierna har även den tekniska utvecklingen och globaliseringen kommit att förändra förutsättningarna för informationssäkerhet genom samhällets allt större it-beroende och den allt otydligare gränsdragningen mellan inre och yttre säkerhet.[517] Med anledning av detta föreslog regeringen en ny lag som ansågs ge bättre förutsättningar för ett väl anpassat och effektivt säkerhetsskydd samtidigt som den erbjuder en flexibilitet över tid, kan möta skiftande förhållanden och även utgöra ett stöd för internationell samverkan på säkerhetsskyddsområdet.[518] Den nya säkerhetsskyddslagen definierar begreppet säkerhetsskydd som ”säkerhetskänslig verksamhet[519] mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter[520]”.[521] Den 16 maj 2018 röstade riksdagen igenom regeringens lagförslag och den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) börjar tillämpas från och med 1 april 2019.[522]

3.19. Skogsbränderna sommaren 2018

Redan i maj 2018 var brandrisken hög på grund av långvarig torka i stora delar av Sverige och enstaka bränder uppstod på olika håll. Ett antal kommuner och länsstyrelser beslutade om eldningsförbud och MSB gick kontinuerligt ut med varningar om brandrisken.[523]

Flera skogsbränder bröt sedan ut runtom i landet under juni. I slutet av juli uppgick den totala ytan drabbad skogsmark i Sverige till 25 000 hektar. De största brandområdena fanns i Gävleborg och Jämtland (cirka 8 500 hektar vardera), följt av Dalarna (2 500 hektar) och Västernorrland (500 hektar). Totalen var således

517 Prop. (2017/18:89), s. 34
518 Prop. (2017/18:89), s. 36
519 Säkerhetskänslig verksamhet definieras enligt lagen som ”[…] verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd […].” (Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 kap. 1 §)
520 Säkerhetsklassificerade uppgifter definieras enligt lagen som ”[…] uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.” (Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 kap. 2 §)
521 Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 kap. 2 §
522 Säkerhetsskyddslag (2018:585)
523 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018h)

större än skogsbranden i Västmanland 2014 (ca 14 000 hektar) men ingen enskild skogsbrand var i paritet med västmanlandsbranden.[524]

Släckningsarbetet vid de många och omfattande bränderna krävde mer resurser än vad som fanns i de kommunala räddningstjänsterna. För att samordna och inrikta de många nationella och internationella resurser som ställdes till förfogande för släckningsarbetet tog MSB en nationell ledande roll. Utifrån samlade bedömningar tog MSB fram dagliga inriktningar om användning av tillgängliga förstärkningsresurser.

Brandbekämpningsstödet som Sverige mottog genom EU:s civilskyddsmekanism (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) utgjorde det största samlade stödet i EU:s historia. Totalt accepterade Sverige erbjudanden om internationellt stöd bestående av ett 30-tal flyg och helikoptrar, ett 80-tal markfordon och cirka 450 personer från EU och det nordiska räddningstjänstsamarbetet Nordred.[525] Volontärer spelade också en stor roll under räddningsinsatserna under sommaren. Dessa insatser samordnades nationellt av Svenska Röda korset i dialog med MSB under cirka en månads tid från och med den 19 juli. Totalt inkom 6 120 anmälningar från spontanfrivilliga till Röda korset under perioden 19 juli till 16 augusti. På begäran av räddningstjänster och kommuner i fem län distribuerades kontaktlistor med sammanlagt 888 namn på frivilliga som kunde bistå räddningsinsatserna på olika sätt. Dessa har bland annat ordnat vatten, mat och logi åt räddningstjänstpersonalen då behov funnits.[526]

MSB bistod räddningstjänster med förstärkningsresurser för skogsbrand och aktiverade skogsbrandsdepåer till olika delar av landet. De genomförde också insatser med myndighetens förstärkningsresurs för värdlandsstöd som har till uppgift att förenkla mottagning och koordinering av internationella stödresurser. Även Trafikverket och Kustbevakningen bidrog med resurser i arbetet med att släcka bränderna.

Huvuddelen av Försvarsmaktens hemvärnsbataljoner och kompanier från olika delar av landet bistod vid flera insatser i bland annat Ljusdal i Gävleborgs län och Älvdalen i Dalarnas län under den aktuella perioden.[527] I slutet av augusti rapporterade Försvarsmakten att under sommaren har de genomfört över 90 insatser runt om i landet[528], där de har bidragit med uppskattningsvis 220 000 arbetstimmar och mer än 270 flygtimmar med helikopter. Dessutom har Försvarsmakten

524 Sveriges Television (2018); Se bl.a. Ljusdals kommun (2018), Krisinformation.se (2018), Härjedalens kommun (2018)

525 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018i)

526 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018j)

527 Ringström (2018); Försvarsmakten (2018c)

528 Varav en stor majoritet avser skogsbränderna.

distribuerat drivmedel och flygbränsle till civila, internationella och egna fordon, flygplan och kraftverk. Utöver släckningsarbetet har medarbetare från Försvarsmakten bistått med förmågor inom ledning, samverkan och logistik kopplat till bränderna.[529]

Regeringen har lämnat flera uppdrag och tillsatt utredningar till följd av bränderna. MSB fick bland annat i uppdrag att utifrån erfarenheterna av bränderna analysera och redovisa behov av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och brandbekämpning från luften. Materielaspekterna i uppdraget redovisades den 14 september 2018 och övriga delar redovisas den 31 januari 2019. Regeringen har även tillsatt en särskild utredare som ska utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med bränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län i syfte att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden. Uppdraget redovisas den 31 januari 2019.[530]

529 Försvarsmakten (2018c)
530 Justitiedepartementet (2018a); Justitiedepartementet (2018b)

Del II

Det som hotar och det som ska skydda – Svensk krisberedskap och nya totalförsvaret

4. En föränderlig hotbild – fredstida kriser, antagonistisk politisk påverkan, gråzon och krig

Sammanfattning av kapitel 4:

- Den aktuella hotbilden sätter prägel på krisberedskapen och totalförsvaret. Över tid har hotbilden förändrats i och med samhällsutvecklingen och förändringar i omvärlden.
- Det finns en ökande tendens att stater försöker påverka andra staters politiska inriktning eller opinionen genom bland annat ekonomiska och diplomatiska påtryckningar, offentliga uttalanden, militära maktdemonstrationer och elektroniska angrepp eller data- och nätverksoperationer.
- Informationspåverkan, påverkanskampanjer/-operationer, gråzonsproblematik och hybridkrigföring är andra begrepp som används för att beskriva vissa typer av påtryckningar. Det finns dock svårigheter att göra en tydlig gränsdragning mellan begreppen då det inte finns enhetliga definitioner.

Säkerhetsbegreppet har breddats sedan 1980-talet och i synnerhet sedan kalla krigets slut. I lagstiftningen pågår ett skifte från begreppet rikets säkerhet till Sveriges säkerhet för att tydliggöra att säkerhet omfattar andra värden och hot än statens överlevnad inför militära hot.[531] Samtidigt har globaliseringen, digitalise-

531 Jmf. t.ex. Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 § & Lag (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, 3-4 §§ & Säkerhetsskyddslag (1996:627), 1, 6-8 §§

ring och utvecklingen inom informationsteknologin förändrat både skyddsvärden och sårbarheter.[532]

Sveriges säkerhet har således kommit att omfatta åtgärder som ska skydda statens funktion och handlingsfrihet, men också invånarnas rättigheter, friheter, liv och hälsa i allt från normala förhållanden, fredstida kriser, antagonistisk påverkan och krig. Den nationella säkerhetsstrategin från 2017 utgår från skyddsvärden som liv- och hälsa, demokrati och rättsväsende, ekonomi, invånarnas fri- och rättigheter och statens suveränitet. Den beskriver hot som är både strukturella – såsom naturolyckor, migration, spridning av konflikter – och antagonistiska – såsom främmande staters agerande, terrororganisationer och organiserad brottslighet.[533]

Detta kapitel inleds med att kortfattat beskriva förändringar i fredstida kriser då det beskrivs mer ingående i rapportens andra delar. Fokus läggs främst på de risker och hot som utgör gråskalan mellan fredstida kriser och krig. Avslutningsvis diskuteras också kriget i korthet.

4.1. Fredstida kriser

Sedan 1980-talet har fredstida kriser blivit ett allt viktigare område för staten – på samtliga nivåer. Även privata företag har i större utsträckning kommit att fokusera på krishantering, risk management och kontinuitetsplanering. Sverige tillhör inte ett av de länder som är värst drabbade eller mest utsatta för risker, men översvämningar, skogsbränder, stora olyckor, utländska naturkatastrofer, pandemier, haverier i tekniska system, politiskt motiverade mord, terrordåd och grov organiserad brottslighet utgör utmaningar som har påverkat svensk säkerhet de senaste 40 åren. Den tekniska utvecklingen, människors rörelsemönster och invånarnas förväntningar på det offentliga har förändrats och förändrat förutsättningarna för samhällets säkerhet under denna tidsperiod.

4.2. Mellan fred och krig

Efter kalla krigets slut präglades Sveriges närområde och den internationella politiken av förhoppningar om fred och samarbete. Staters diplomatiska relationer antogs i större utsträckning komma att handla om handel och transnationella flöden. Det skulle i sin tur skapa och utvidga säkerhetsgemenskaper och krig skulle i allt större utsträckning bli otänkbart.[534] Under de senaste åren har emellertid den

532 SOU (2015:25); Försvarsdepartementet (2017a)
533 Regeringen (2017d)
534 Se t.ex. Fukuyama (1992); Adler & Barnett (eds.) (1998); men jmf. Mearsheimer (1990).

internationella politiken, också i Sveriges närområde, präglats av mer konkurrens, nationalism och konflikt. Allt mer uppmärksamhet läggs på hur stater försöker påverka andra stater, och utsätts för påverkan, i varierande grad, omfattning och form. Exempel på sådan påverkan är ekonomiska och diplomatiska påtryckningar, offentliga uttalanden, militära maktdemonstrationer, elektroniska angrepp eller nätverksoperationer, kulturellt inflytande, subversiv verksamhet, propaganda samt stöd till inflytelseagenter och ytterlighetsrörelser. Målet är att övertyga en stat att agera på ett visst sätt med så lite våld och blodsspillan som möjligt. Det kan dock involvera begränsat militärt våld, men också hot om och användande av sanktioner eller upphörande av diplomatiska förbindelser.[535]

Informationspåverkan, påverkanskampanjer/-operationer, gråzonsproblematik och hybridkrigföring är olika begrepp för denna typ av företeelse. Samtliga begrepp saknar emellertid tydliga och allmänt accepterade definitioner och gränsdragningen mellan begreppen är diffus. Men de används i många sammanhang för att beskriva en situation mellan fred och krig (dock kan de även användas i fredstid[536]), vilket ofta handlar om en strategisk och politisk övervägning. Att tillståndet i östra Ukraina inte beskrivs som krig utan som en anti-terroristoperation framstår, till exempel, som ett strategiskt-politiskt beslut som syftar till att begränsa eskaleringen av konflikten.[537]

Nedan beskrivs dels försök att påverka andra stater genom så kallade påverkansoperationer/-kampanjer, dels hur mer aggressiva försök till påverkan också kan involvera militärt våld och/eller elektroniska angrepp och kan innebära en så kallad gråzonsproblematik.

4.2.1. Påverkanskampanjer/-operationer

Statliga och icke-statliga aktörer använder information för att försöka påverka opinion, valprocesser och politiskt beslutsfattande.[538] Ett aktuellt exempel är hur ryska statsaktörer inhämtade information genom elektroniska angrepp mot det demokratiska partiet i USA. Den informationen släpptes därefter via Wikileaks[539] i oktober 2016 som en del i en påverkanskampanj riktad mot det amerikanska

535 Lauren et al (2007), s. 200ff

536 Informationspåverkan och påverkanskampanjer kan ske, även om de bedöms vara otillbörliga, i ett klart fredstillstånd och inte bara ”mellan fred och krig”. Särskilt då det inte bara är statsaktörer som nyttjar dessa verkansmedel och syftet inte alltid är förberedelse för en eskalering i våldstrappan utan att utnyttja emotionellt laddade händelseförlopp för att få mer gehör för egna agendor eller spä på bilden av kris och oro i informationsmiljön.

537 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016d), s. 79

538 DNI (2017); Gustafsson (2015)

539 Wikileaks är en organisation och webbplats som publicerar hemligstämplat, censurerat eller på annat sätt skyddat material. (Nationalencyklopedin (u.å.))

presidentvalet.[540] I en militär kontext uppmärksammas detta ofta i termer av informationsoperationer som kan utgöra delar av en mer övergripande informationskampanj. I förlängningen har det setts som ett hot mot demokratin och statens autonomi. Att propaganda och offentlig diplomatik riktas mot en befolkning är inte nytt;[541] men sociala medier, alternativa nyhetsmedia samt fragmentiseringen och internationaliseringen av nyhetsproduktion och nyhetsförmedling har förändrat förutsättningarna för sådan påverkan.[542] Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft* framhåller att digitaliseringen innebär att ”möjligheterna till antagonistisk påverkan genom cyberattacker och andra IT-incidenter blir mångfalt fler.”[543]

I den försvarspolitiska propositionen definieras påverkanskampanj som något som kan vara centralt styrt och där aktören använder ett brett spektrum av öppna och/eller dolda metoder. Enligt propositionen är det inom ramen för en påverkanskampanj som påverkansoperationer genomförs.[544] Påverkansoperationer kan handla om att med falska dokument, smutskastning och hot, inklusive med militära medel, styrkedemonstrationer samt dolda operationer, falska dokument, frontorganisationer eller planterade nyheter påverkar mottagarens vilja, förståelse, beteenden och attityd.[545] Det kan i sin tur påverka säkerhetspolitiska ställningstaganden, men också befolkningens försvarsvilja och tro på försvarsförmågan.[546] Påverkanskampanjer kan inledas lång tid före eventuellt väpnat våld för att påverka utvecklingen och även skapa en viss handlingsfrihet utan att behöva använda militärt våld.[547]

540 DNI (2017)

541 Kunig (2008); Andrew och Mitrokhin redovisar om sovjetisk underrättelseverksamhet under kalla kriget belägg för, bland annat, sovjetiska försök att påverka bilden av utredningen av mordet på John F. Kennedy, bilden av enskilda företrädare för CIA, CIA som organisation och J. Edgar Hoover när han var chef över FBI, att påverka Martin Luther King och senare få honom ersatt, att påverka bilden av USA:s agerande gentemot afroamerikaner och på så sätt skapa interna motsättningar och minska USA:s internationella inflytande, försök att ge stöd till Nixons motståndare i presidentvalskampanjen 1968, Hubert Humphrey, att underminera politiker kritiska till Sovjet och den nationella säkerhetsrådgivaren i Carter-administrationen Zbigniew Brzezinski. Därtill genomfördes en ambitiös kampanj mot Ronald Reagan som innehöll försök att hitta uppgifter för att misskreditera hans nomineringskampanj 1976. I anslutning till presidentvalet 1980 ska emellertid KGB valt att inte försöka intervenera, men sedermera blev det främsta målet för KGB:s aktiva åtgärder i och utanför USA att Reagan inte skulle återväljas 1984. (Andrew & Mitrokhin (1999), kap. 14)

542 SOU (2016:80), kap. 3

543 Försvarsdepartementet (2017a), s. 18

544 Prop. (2014/15:109), s. 113

545 Prop. (2014/15:109), s. 40

546 Prop. (2014/15:109), s. 40

547 Prop. (2014/15:109), s. 42

Försvarsberedningens rapport Motståndskraft betraktar påverkan som ett antagonistiskt hot[548]. Det kan användas i fred för att forma ”den strategiska miljön”[549]. I en kris används påverkan för att tillsammans med andra medel försvåra beslutsfattande och minska försvarsviljan utan att använda sig av väpnad konflikt och krig.[550] I en kris används ofta påverkan tillsammans med andra medel, till exempel cyberangrepp.[551]

Ett närliggande begrepp som används i samband med påverkan är informationspåverkan. Enligt en definition av Statskontoret kan informationspåverkan förklaras som:

> samordnade påverkanskampanjer eller ryktesspridning och information som sker över lång tid, exempelvis i syfte att undergräva förtroendet för svenska myndigheter och institutioner. Informationspåverkan kan inkludera både falska och korrekta uppgifter, med syftet att skapa förvirring eller flytta fokus från andra frågor.[552]

Informationspåverkan kan komma i flera olika former utifrån om informationen är sann och om avsändaren agerar öppet eller dolt.[553] I samtliga fall påverkar det medborgarens rättighet till pålitlig information och oberoende nyhetsrapportering. Det kan till exempel vara främmande makts desinformation som riktas till svenska medborgare. Det kan också vara svenska medborgares spridning av falska eller delvis falska uppgifter i sociala medier. Men det kan även handla om exempelvis ensidigt positiv information som kommer från svensk offentlig verksamhet.[554]

4.2.2. Gråzonsproblematik

Vid mer aggressiva försök att påverka andra stater, men som inte enligt internationell sedvanerätt kan betraktas som väpnat angrepp, kan begreppet gråzonsproblematik användas för att förklara ett läge mellan fred och krig. Gråzonsproblematik och gråzonskonflikter kan anses utgöra ett mellanläge ”mellan acceptabel internationell konkurrens och öppen militär krigföring”, där olika maktmedel används och där det förekommer begränsade inslag av våldsanvändning. Detta mellanläge beskrivs ofta i mycket breda termer och kan innefatta allt från diplomatiskt ansträngda relationer till cyberangrepp, begränsad precisionsbekämpning[555] och krigshot.[556]

548 Försvarsdepartementet (2017a), s. 15
549 Försvarsdepartementet (2017a), s. 62
550 Försvarsdepartementet (2017a), s. 63
551 Försvarsdepartementet (2017a), s. 118
552 Statskontoret (2017), s. 21
553 SOU (2016:80), s. 390
554 SOU (2016:80), s. 391
555 Precisionskämpning är ett militärt begrepp som avser förmågan att träffa och slå ut ett på förhand utvalt specifikt mål.
556 Severin (2018), s. 16f

Gråzonsproblematik används på det sättet för att begreppsligt hantera de mellanstatliga relationer som inte är fred eller krig. Men dessa kategorier är både ur ett historiskt och nutida perspektiv för snäva för att beskriva de former av antagonistiska hot som sker i dagsläget. Gråzonen skiljer sig från krig för att det rör situationer som inte omfattas av Natos försvarsgaranti (artikel 5) och inte innebär tillräckligt omfattande våld för att föranleda en FN-resolution som fastställer väpnat angrepp och väpnad konflikt.[557] Gråzon skiljer sig även från normal diplomati, som också innebär att försöka få andra stater att agera på sätt de inte annars hade gjort.[558]

Gråzonen anknyter också till ett annat svårdefinierat begrepp; hybridkrigföring. Hybridkrig har utvecklats från ett relativt specifikt militärstrategiskt begrepp för kombinationer av militära och icke-militära medel, men har vidgats till att även användas i den allmänna debatten och till ageranden som inte rör krigsföring.[559] Hybridkrig fångar en militärstrategi som skapar gråzonsproblem genom att påverka en stat att göra något den inte annars hade gjort utan att använda sig av fullskaliga militära angrepp, men genom en kombination av ett stort antal verktyg.[560] Rysslands agerande på Krim och i östra Ukraina har sedan 2014 aktualiserat debatter om både hybridkrigföring och gråzonsproblematik. Rysslands agerande i Ukraina visade hur väl dessa förmågor kunde koordineras.[561] Förutsättningarna har också förändrats över tid genom utökade möjligheter till precisionsbekämpning från stora avstånd och möjligheterna till elektroniska angrepp.

I en svensk kontext beskriver Försvarsmakten i den militärstrategiska doktrinen från 2016 gråzonsproblematik som ett läge mellan krig och fred och mellan inre och yttre säkerhet. Gråzonen beskrivs som annorlunda än krig, men samtidigt som en situation där gränsen mellan fred och krig suddas ut. Försvarsmakten anser att myndigheten, utöver väpnade angrepp, även bör kunna hantera gråzonsproblematik. Det bör, enligt Försvarsmakten, även inbegripas i flera myndigheters ansvarsområde, varpå totalförsvaret behöver dimensioneras för att hantera en gråzonsproblematik utöver det väpnade angreppet.[562]

4.3. Krig

Utvecklingen i omvärlden och i Sveriges geografiska närområde har förändrat uppfattningen om risken för krig. Synen på krig och vad det skulle innebära i

557 Echevarria II (2016); Sari (2018)
558 Severin (2018), s. 16
559 Renz & Smith (2016), s. 11-13
560 Severin (2018)
561 Rácz (2015); Granholm, Malminen & Persson red. (2014)
562 Försvarsmakten (2018d), bilaga 1, s. 32

modern tid bygger på tidigare kunskap och erfarenheter av händelser som uppstått i omvärlden.

Försvarsberedningen konstaterar att ”Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige.”[563] Ett väpnat angrepp, eller krig, skulle enligt Försvarsberedningen, innebära intensiva stridsaktiviteter i delar av landet, kombinerat med påtryckningar, hot och påverkansoperationer, överraskning samt vilseledning. Möjligen föregås angreppet av en utdragen gråzonsproblematik som försvagar försvarsförmågan. Ett angrepp skulle också, enligt Försvarsberedningen och oavsett föregående gråzon, kunna inledas med förbekämpning av viktiga mål genom långräckviddiga precisionsvapen, nätverksattacker och sabotage, besättande av begränsade geografiska områden. Angreppets omfattning bedöms vidare begränsas av angriparens tillgängliga resurser och riskbenägenhet samt försvarets avskräckande förmåga.[564]

På så sätt anknyter Försvarsberedningen till aktuella erfarenheter av krig. De olika gulfkrigen och den amerikanskledda invasionen av Afghanistan visar till exempel på betydelsen av förbekämpning med precisionsvapen.

Det finns dock få exempel på att rysk krigföring följer detta mönster. Erfarenheter från Kaukasus, Georgien, Ukraina, Syrien och, tidigare, Afghanistan visar snarare på en mindre linjär eskalering av förloppet. Beredningen understryker också hur Ryssland troligen ser fördelar i ett eget högt beslutstempo och snabbhet i operationer, möjligheter att snabbt kraftsamla samt förmåga till vilseledning och överraskning.[565] Erfarenheterna från Krim och östra Ukraina visar på en hög förmåga till situationsanpassning och koordinering av olika medel.

Samma strategi är sannolikt inte tillämpbar i andra geografiska områden och situationsförståelsen är sannolikt mindre för andra sammanhang. Men erfarenheterna visar på en förmåga och avsikt att anpassa agerandet utifrån strategiska målsättningar och förutsättningar.[566]

Enligt Försvarsberedningen spelar kärnvapen en central roll i rysk säkerhetspolitik. I USA pågår för närvarande en modernisering och livstidsförlängning av deras befintliga kärnvapenarsenal medan Ryssland håller på att anskaffa sig nya taktiska och strategiska kärnvapen. Ryssland betraktar sin strategiska kärnvapenarsenal som en garant för avskräckning och global stabilitet. Ryssland anses prioritera taktiska kärnvapen som kan användas på slagfältet för att kompensera

563 Försvarsdepartementet (2017a), s. 63
564 Försvarsdepartementet (2017a), s. 64
565 Försvarsdepartementet (2017a), s. 71
566 Norberg, Franke & Westerlund (2014) i Granholm, Malminen & Persson red. (2014); Rácz (2016); Renz & Smith (2016)

för upplevda brister i den konventionella militära förmågan. I rysk doktrin återfinns resonemang om taktiska kärnvapen som en de-eskalerade faktor som kan användas i syfte att t.ex. sända en signal att avsluta ett krig innan västmakterna slår tillbaka med konventionella medel. Kärnvapen bedöms även fortsättningsvis spela en viktig roll i internationella relationer.[567]

567 Försvarsdepartementet (2017a), s. 20, 71

5. Svensk krisberedskap från lokal nivå till EU-nivå

Sammanfattning av kapitel 5:

- Svensk krisberedskap består av många olika aktörer. Inom det offentliga ansvarar myndigheter, landsting och kommuner för att identifiera hot och risker som kan påverka den egna verksamhet eller sitt geografiska områdesansvar. De ska skapa en förmåga att förebygga och hantera olika händelser som kan påverka liv och hälsa, orsaka störningar eller avbrott i samhället eller påverka landets grundläggande värden.
- En stor del av samhällsviktig verksamhet ägs eller drivs av privata aktörer och de har därför en viktig roll inom krisberedskapen. De är däremot inte styrda i lika hög grad som offentliga aktörer är genom författningar. Inom flera områden så som livsmedel, energiförsörjning och elektroniska kommunikationer är det ett litet antal privata aktörer som bedriver majoriteten av den verksamheten.
- EU har genom åren utvecklat en gemensam krisberedskap och krishantering. Medlemsländerna har möjlighet att bistå och söka hjälp av varandra genom det operativa Centrum för katastrofberedskap. EU kan även koordinera internationella insatser med både civila och militära resurser från medlemsländerna.

Här följer en ingående beskrivning av hur svensk krisberedskap 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.[568] 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.

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.[569]

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.[570]

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

568 Lundgren (2010), s. 13
569 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017c), s. 9
570 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges kommuner och landsting (2013)

ingår inte i det geografiska områdesansvaret.[571] 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.[572]

Samtliga kommuner ska ha en krisledningsnämnd[573] 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 i det län där den kommun som ska lämna hjälpen ligger. Varje kommun ska vid en extraordinär händelse lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till länsstyrelsen.[574]

Kommunerna är ansvariga för räddningstjänsten inom sin respektive kommun[575], 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.[576] 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.[577]

571 Krisberedskapsmyndigheten (2007), s. 10

572 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 7 §

573 Utses av kommunfullmäktige och utgörs ofta av kommunstyrelsemedlemmar.

574 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 2-4, 6, 9 §§, 4 kap. 1, §§; Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 §; Se även Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 18 kap. 3 §

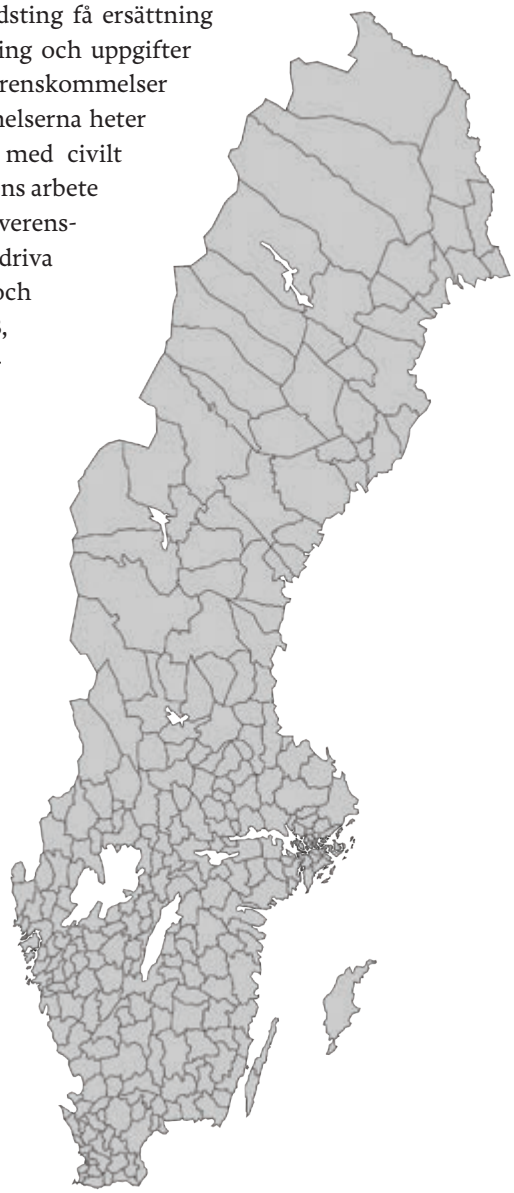
575 Undantaget de fall då det rör sig om statlig räddningstjänst.

576 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 12, 16 §§; Kommunallag (2017:725), 3 kap. 9 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 20 §, 9 kap. 19-23 §§

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

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 och landsting preciseras i överenskommelser mellan SKL och MSB. De senaste överenskommelserna heter ”Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar” samt ” Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar”. Enligt överenskommelserna ska kommuner och landsting bedriva ett utvecklingsarbete inom krisberedskap[578] och civilt försvar under perioden 2018-2020. MSB, Trafikverket, Socialstyrelsen samt länsstyrelserna har till uppgift att fungera som stöd till kommuner och landsting, framför allt i att öka kompetensen om totalförsvaret, utveckla säkerhetsskydd samt i arbetet med krigsplacering och planering av krigsorganisation.[579]

Frivilliga resursgrupper (FRG) finns i 165 av Sveriges 290 kommuner.[580] 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.[581] Det kan både handla om att utöka personalens antal och att tillföra nya kompetenser. Hur FRG används kan skilja sig mellan olika kommuner och 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.



578 För kommuner gäller förra överenskommelsen för hela 2018 vad gäller krisberedskap. MSB och SKL tar fram en ny överenskommelse för kommunernas krisberedskap till år 2019.

579 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018a); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018b)

580 Civilförsvarsförbundet (u.å.)

581 Krisberedskapsmyndigheten (2006)

Många kommuner har en krisgrupp för psykiskt och socialt omhändertagande som kan aktiveras vid en händelse där personer kan ha påverkats av traumatiska upplevelser. Dessa grupper brukar kallas för POSOM-grupper. 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[582] och frivilligorganisationer.[583]

5.2. Regional nivå

Regional nivå består av länsstyrelser och regioner (landsting). 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.[584]

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelserna ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av

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

583 Krisinformation.se (2017)

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

insatserna. Om flera län berörs av räddningsinsatserna får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten.[585]

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 myndigheter kan vara Jordbruksverket, SMHI[586], Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Kustbevakningen, sjukvården och kommunernas räddningstjänst.[587] 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.[588]

5.2.2. Regioner

Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting blivit regioner. Landstingens uppgifter som rör hälso- och sjukvård, transportinfrastruktur och kultursamverkan tillfaller regionerna. Men regionerna har utöver det ett bredare ansvar och ska till exempel ta fram en strategi för länets utveckling i samarbete med kommunerna och andra aktörer samt fördela statliga medel för det regionala utvecklingsarbetet.[589] I regionplanearbetet är krisberedskap en dimension. Benämningen landsting kommer att fasas ut och till den 1 januari 2020 ska alla lagar ha anpassats till regioner[590]. Detta avsnitt beskriver främst landstingets ansvar enligt lagstiftningen och därför används också benämningen landsting.

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.[591] I varje landsting ska det finnas en smittskyddsläkare, och det ope-

585 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 3 kap. 16 §
586 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
587 Krisinformation.se (2016b)
588 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 4 kap. 6 §; Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 15 §
589 Sveriges Kommuner och Landsting (2018)
590 Sveriges Kommuner och Landsting (2018)
591 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 8 kap. 1 §

rativa arbetet inom smittskyddet utförs främst av landstingens regionala smittskyddsenheter.[592]

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2013:22) är varje landsting skyldiga att ha en katastrofmedicinsk beredskapsplan. Katastrofmedicinsk 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.[593]

Varje landsting ska ha en tjänsteman i beredskap som är ständigt bemannad och kan ta emot larm och initiera samt samordna det inledande krisarbetet samt informera om händelsen.[594] Vid extraordinära händelser ska landstingen lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.[595] Alla landsting ska ha en krisledningsnämnd[596] 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 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. Landstingen ska kunna erbjuda krisstöd till dem som har drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa till följd av en allvarlig händelse. Det kan bestå av avlastningssamtal, psykologisk debriefing och psykosocialt omhändertagande. Krisstödet brukar organiseras i samverkan med kommunernas socialtjänst.[597]

592 Smittskyddslag (2004:168), 1 kap. 8-9 §§
593 Socialstyrelsen (2013), s. 3-7
594 Socialstyrelsen (2013), s. 7
595 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 9 §; Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2-3 §§
596 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 §§
597 Socialstyrelsen (2013), s. 7

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.[598]

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 händelsen (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[599].[600]

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).[601] 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.[602] 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).[603] 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 valda riksdagen samlas. Riksdagen kan sammanträda med kort varsel, även vid uppehåll i kammarens arbete.

598 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 §

599 Nya överenskommelsen mellan SKL och MSB som beskriver landstingens ersättning enligt 5 kap. i LEH beskrivs i avsnitt 5.1

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

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

602 Holmberg et al (2012), s. 621

603 SOU (2008:61), s. 61

Bild: Rosenbad

Sammanträde kan vid behov hållas på annan ort än Stockholm.[604] Det finns också i Riksdagsordningen[605] möjligheter att i riksdagen snabbehandla ett av regeringen väckt ärende som är brådskande genom förkortad motionstid (minimum en dags motionstid).[606]

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.[607] Det finns rutiner som ska säkerställa att minst fem statsråd ska kunna inställa sig till regeringssammanträde inom några timmar.[608] Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna,

604 Regeringsformen (1974:152), 4 kap. 1 §

605 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)

606 SOU (2008:61), s. 65

607 Prop. (2011/12:1), s. 75; Prop. (2007/08:92), s. 13-14

608 SOU (2008:61), s. 68

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.[609]

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.[610]

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 18 december 2008[611] och sammankallas och leds idag av justitie- och inrikesministerns statssekreterare[612]. I rådet ingår följande myndighetschefer: rikspolischefen (Polismyndigheten), Överbefälhavaren (Försvarsmakten), säkerhetspolischefen (Säkerhetspolisen), generaldirektören för Strålsäkerhetsmyndigheten, generaldirektören för Socialstyrelsen, generaldirektören för MSB, generaldirektören för Affärsverket Svenska kraftnät och generaldirektören för Post- och telestyrelsen (PTS)[613]. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna.[614] 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.[615] Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet[616]. Hittills har krishanteringsrådet sammanträtt i

609 Prop. (2007/08:92), s. 14
610 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 6 kap. 1-2 §§
611 Prop. (2007/08:92), s. 14; Regeringen (2008)
612 Regeringen (2014c)
613 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.
614 Björklund (2017)
615 Regeringen (2014c); Regeringen (2014d); Regeringen (2015e); Regeringen (2015f)
616 Regeringen (2008); Björklund (2017)

extrainkallade möten vid fem tillfällen. Det har skett år 2010 (askmolnet från vulkanen Eyjafjallajökull på Island[617]), 2011 (kärnkraftsolyckan i Fukushima, Japan[618]), 2015 (flyktingsituationen i Sverige och EU), 2016 (överbelastningsattacker som drabbade flera stora svenska mediehus[619]) och senaste tillfället var i samband med skogsbränderna som skedde under sommaren 2018.[620]

Statsministern är, vid sidan av att vara regeringschef, också chef för Statsrådsberedningen och för hela myndigheten Regeringskansliet.[621] Därmed ansvarar statsministern ytterst för Regeringskansliets organisation för krishantering, vilket innefattar både förberedelser för och arbetet under kriser.[622] 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 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.[623] 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.[624]

617 Vid detta tillfälle adjungerades generaldirektörerna för Luftfartsverket, Transportstyrelsen och Trafikverket. (Tidningarnas Telegrambyrå (2010); Regeringen (2014d))

618 Vid detta tillfälle adjungerades företrädare för Livsmedelsverket, Tullverket, Transportstyrelsen, Energimyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting.

619 Björklund (2017)

620 Vid detta tillfälle adjungerades generaldirektörerna för Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, SMHI och Trafikverket. (Regeringen (2018e))

621 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 7 §; Regeringen (2014e)

622 SOU (2005:104), s. 18

623 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 11a, d §

624 Regeringen (2014d)

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.[625]

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).[626]

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.[627]

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.[628] 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.[629]

I en situation där många svenskar drabbas utomlands finns det på 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

625 Prop. (2017/18:1), Utgiftsområde 6 s. 12
626 Regeringen (2014f)
627 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 11b-c §
628 Regeringen (2014d); Regeringen (2014f)
629 Jakobsson (2014)

hur ambassaden ska arbeta i en kris. Beredskapsplanerna testas genom övningar och uppdateras regelbundet. UD 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.[630]

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.[631]

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. MSB har här en stödjande roll. När MSB bildades 2009 var ett av syftena med den nya myndigheten att stärka krishanteringsförmågan på central nivå i samhället. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris eller höjd beredskap får tillfälle att samordna åtgärderna, samordna information till allmänhet och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB ska även bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor, kriser och under höjd beredskap.[632] För att ta fram samlade lägesbilder kan MSB hemställa om information

630 Regeringen (2016b)
631 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 8, 11 e-f, 46 §§
632 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7 §

från andra myndigheter.[633] MSB ska också ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap och har för detta ändamål utvecklat olika typer av förstärkningsresurser.[634]

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 krisberedskapsförordningen 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.[635]

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen i Sverige är indelade i sex så kallade samverkansområden (SO): Teknisk infrastruktur (SOTI),

633 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 14 §

634 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7 §

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

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.[636] Från och med 1 januari 2017 är MSB ordförande i samtliga samverkansområden.[637]

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[638]. Verksamheterna ska uppnå tillräcklig robusthet för att tillgodose samhällets behov av samhällsviktig verksamhet vid en kris.[639] 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.[640]

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.[641]

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.[642] 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 att genomföra rädd-

636 Prop. (2001/02:158), s. 38
637 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016e), s. 17
638 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, krig, krigsfara och extraordinära händelser. För mer se: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017c), s. 21
639 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), s. 17
640 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a), s. 9
641 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014a)
642 SOU (2007:31), s. 59

ningstjänst.[643] 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.[644]

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.[645] 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.[646]

5.4. Näringslivet

Privat ägda företag utgör en stor del av det svenska samhället. Regeringen pekar i sin försvarspolitiska proposition på att företagen även utgör en viktig del av det civila försvaret.[647] Till skillnad från under det kalla kriget är idag stora delar av den kritiska infrastrukturen ägd av privata företag[648] Det gäller exempelvis produktion och distribution av el och försäljning av drivmedel. Inom livsmedelsbranschen hanteras samtliga led sedan länge av näringslivet; alltifrån odling av spannmål och uppfödning av kreatur över förädling av livsmedel till distribution och försäljning av mat. En stor del av livsmedlen har sitt ursprung utanför Sveriges gränser, något som i än större grad gäller insatsvaror som konstgödsel och drivmedel. Den samhällsviktiga funktion som tidigare mestadels handlade om fast telefoni och sköttes av det statliga Televerket har nu utvecklats och expanderat kraftigt med mobiltelefoni, bredband och digitala tjänster, i huvudsak på grund av privata aktörer. Vägar ägs vanligen av staten, liksom räls, men de transporter som använder sig av infrastrukturer utförs i princip uteslutande av kommersiella aktörer. Betalningsväsendet, vård samt säkerhet är ytterligare exempel

643 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 1-15 §§
644 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 10 §
645 Sjöfartsverket (2017a)
646 Sjöfartsverket (2017b)
647 Prop. (2014/15:109), s. 51-52
648 Försvarsdepartementet (2017a), s. 137

på samhällsviktig verksamhet där alltifrån mindre, lokala företag till multinationella bolag erbjuder varor och tjänster.

Många av aktörerna inom de samhällsviktiga verksamheterna är dessutom tätt sammanlänkande med varandra. Livsmedelsdistribution förutsätter till exempel både tillgång till el och drivmedel, transporter, finansiella tjänster samt elektroniska kommunikationer. Således har det privata näringslivet en bredare roll inom krisberedskap och totalförsvar idag, i betydligt större utsträckning än under det kalla kriget.

Nedan presenteras exempel på tjänster och utförare inom ett antal sektorer av stor betydelse under normalförhållanden, kris och krig.[649]

Energiförsörjning

Energiförsörjning kan delas in i olika branscher, bland annat elproduktion, eldistribution, värme/kyla och drivmedelsförsörjning. Till skillnad från under det kalla kriget är det i stor utsträckning privata, ofta internationella, företag som står för produktion och distribution. År 2016 fanns det tre stora elproducenter i Sverige med en gemensam marknadsandel på 71%. Vattenfall, helt ägt av staten, hade en marknadsandel på 42%, de andra två var Uniper och Fortum.[650] Elen som användes i Sverige 2016 hade huvudsakligen fem olika ursprung; vattenkraft (37%), kärnkraft (36%), vindkraft (9%), kraftvärmeverk/fjärrvärme (9%) – samtliga inhemska energikällor - samt import (9%).[651]

Affärsverket Svenska kraftnät är den myndighet som äger och förvaltar Sveriges stamnät, vilket används för eldistribution från produktionsanläggningarna. Till detta kommer 16 elkablar för export och import till och från de övriga nordiska länderna, Baltikum, Tyskland och Polen.[652] Från stamnätet förs elen vidare via regionnät, ägda av ett 15-tal aktörer, huvudsakligen Ellevio (f.d. Fortum Distribution), E.ON Energidistribution och Vattenfall Eldistribution. De lokala elnäten har cirka 150 olika ägare; omkring 60% ägs av Ellevio, E.ON Energidistribution eller Vattenfall Eldistribution, och i övrigt av diverse kommunala och privata ägare. Genom de lokala elnäten distribueras elen fram till en rad olika slutkunder så som enskilda privatpersoner, företag, kommuner och myndigheter.[653]

Drivmedelsmarknaden domineras av fyra stora drivmedelsdistributörer med en sammanlagd marknadsandel på 99% år 2016. Preem svarar för 80% av den

649 MSB har, bland annat i Nationell risk- och förmågebedömning 2018, pekat ut sju prioriterade områden: energiförsörjning, livsmedel (inklusive dricksvatten), transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation, samt skydd och säkerhet. (Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (2018k))

650 E.On delades i bolagen Uniper och E.On 2016. (Energimyndigheten (2017), s. 64)

651 Statistiska Centralbyrån & Energimyndigheten (2017), s. 25

652 Affärsverket Svenska kraftnät (2017a)

653 Energimarknadsinspektionen (2017), s. 167

svenska raffinaderikapaciteten med två raffinaderier,[654] och är även det företag som sålde mest diesel år 2016, med en marknadsandel på 35%. De övriga tre stora drivmedelsdistributörerna var Circle K, OKQ8 och St1.[655]

Livsmedel

Livsmedel kan delas i dricksvatten och mat. Kommunerna har ett övergripande ansvar att svara för dricksvattenförsörjningen[656], vilket görs via de kommunala vattenverken och vattenledningsnäten.[657] Mat importeras till Sverige respektive odlas och föds upp av svenska bönder. Sekundärproducenter, dagligvaruhandeln utgörs av några stora aktörer, samtliga privatägda. De sex största livsmedelskedjorna hade en sammanlagd marknadsandel på 87% år 2016. Ica hade 44% marknadsandel, och de övriga bestod av Coop, Axfood, Bergendahls, Lidl och Netto.[658]

Transporter

En mängd produkter transporteras i Sverige varje dag till privatpersoner, företag, kommuner och myndigheter. Dessa transporter är koncentrerade till i huvudsak två transportslag, väg och sjöfart. Utrikes godstransporter gick till 71% med sjöfart 2014, i en stor del via Nordens största hamn, Göteborg. Hamnarna är oftast kommunalt ägda. Inrikes godstransporter genomfördes till 89% med lastbil.[659] Det finns en stor mängd företag som sköter lastbilstransporter. Det kan ofta vara enskilda åkare, men även globala logistikföretag med svenska dotterbolag. Förhållandet när det gäller persontransporter liknar inrikes godstransporter och 2016 användes personbil i 76% av persontransporterna.[660]

Hälso- och sjukvård samt omsorg

Området hälso- och sjukvård är relativt stor i Sverige och omfattar flera 100 000 anställda i kommuner, regioner och företag. Vården delas in i primärvård, specialiserad vård samt övrig hälso- och sjukvård. Primärvården utförs bland annat via vårdcentraler, hembesök och mödravård. Den specialiserade vården bedrivs framförallt på sjukhus och specialistmottagningar, bland annat i form av medi-

654 Preem (u.å.)
655 Svenska Petroleum- och Biodrivmedel Institutet (2017)
656 Till stöd har kommuner, men också dricksvattenproducenter, Livsmedelsverkets nationella vattenkatastrofgrupp VAKA som kan ge stöd vid kriser som rör dricksvatten. VAKA har även nationella lager med utrustning för nödvattenförsörjning som finns utspridda på sex platser i Sverige. (Livsmedelsverket (2018))
657 SOU (2016:32), s. 100
658 HUI Research (2017)
659 Trafikanalys (2016), s. 10
660 Trafikanalys (2017), tabell 1 & tabell 1.1.

cinsk och kirurgisk vård.[661] Privata företag verksamma inom vård och omsorg hade 2016 159 000 anställda och 36% av patientbesöken sker hos privata vårdgivare.[662] Omkring 70 akutsjukhus i Sverige drivs av landstingen, ett är privatägt[663], medan inget av de sju universitetssjukhusen är privatägda.[664]

Apoteket har varit ett statligt bolag sedan 1971 och hade som uppgift att distribuera läkemedel ut i landet och öka kunskapen om läkemedelsanvändning. fram till 2009 hade Apoteket ett monopol på läkemedelsförsörjning till de svenska medborgarna, men i dagsläget finns ett flertal företag på marknaden som säljer mediciner. År 2018 fanns 1 412 apotek runtom i landet, varav de största aktörerna är Apoteket AB, Apoteket Hjärtat ICA samt det finskägda Kronans apotek.[665]

Finansiella tjänster

Det centrala betalningssystemet, kontanter och värdepappershandel brukar räknas till de finansiella tjänsterna.[666] Flertalet aktörer är privata. Betalningsväsendet har en central roll i Sverige, och liksom andra samhällsviktiga tjänster finns här flera ömsesidiga beroenden: betalningsväsendet fungerar inte utan att det finns energiförsörjning och elektroniska kommunikationer. Att betalningsväsendet fungerar är dessutom centralt för att upprätthålla försörjning med energi, livsmedel, transporter och kommunikationer, mellan privata eller statliga företag, privatpersoner och myndigheter, nationellt och internationellt; för att de olika flödena av varor och tjänster ska fortgå. Den absoluta merparten av dessa transaktioner görs genom olika slags elektroniska betalningar. Gireringar är till exempel det vanligaste sättet att betala räkningar och fakturor för hushåll, samt betalningar mellan företag. Till 95% är gireringar elektroniska. Löneutbetalningar, kortbetalningar och kontantuttag är exempel på massbetalningar. Betalningssystemet för detta är Bankgirot[667], vilket omfattar 53 miljarder kr varje bankdag. Förutom kontantuttag är även dessa tjänster elektroniska.[668]

I Riksbankens system för stora betalningar, RIX, ingår bland annat Riksgälden, de stora bankerna, Bankgirot och Stockholmsbörsen. Via RIX sker stora betal-

661 Sveriges Kommuner och Landsting (2017b), bilder 17, 27 & 42
662 Almega (2018), s. 34, 24
663 Timbro (2017)
664 Socialdepartementet (2016), s. 19
665 Sveriges Apoteksförening (2018)
666 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c), s. 21; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), s. 17-18
667 Bankgirot är den enda aktören i Sverige som har tillstånd att utföra clearing av massbetalningar. De är även ensamma om att hantera realtidsbetalningar och finansiella transaktioner mellan banker för kortbetalningar samt uttag i bankomater. (Bankgirot (2017))
668 Riksbanken (2016), s. 105-108

ningar mellan bankerna. År 2015 genomfördes i genomsnitt 17 000 elektroniska transaktioner per bankdag i RIX till en daglig omsättning av 430 miljarder kr.[669]

Med nya betalningslösningar ökar andelen elektroniska betalningar även bland privatpersoner, medan kontantanvändningen minskar snabbt. När Riksbanken undersöker vilka betalningsmedel som används av privatpersoner uppgav 13% att de betalade kontant år 2018, att jämföra med 39% år 2010.[670] På samma sätt minskar värdet av sedlar och mynt i cirkulation: 2017 var det 57 miljarder kr, att jämföra med knappt 110 miljarder kr 2008.[671]

År 2017 fanns det 124 banker, kreditmarknadsföretag och övriga kreditinstitut med tillstånd att driva verksamhet i Sverige. De fyra bankerna Nordea, Swedbank, Handelsbanken och SEB stod 2017 för sammanlagt knappt 80% av tillgångarna i Sveriges banksystem. Dessa fyra banker ansågs av Finansinspektionen 2017 vara systemviktiga institut på grund av storlek, betydelse för den nationella ekonomin, komplexitet/gränsöverskridande verksamhet och sammanlänkning.[672] Nordea anses dessutom på grund av sin storlek vara ett globalt systemviktigt institut.[673]

Information och kommunikation

Mobiltelefoni och bredband är två av de mest använda sätten att kommunicera elektroniskt för privatpersoner, företag, kommuner, landsting och myndigheter. 2017 hade 72% av hushållen i Sverige tillgång till fast bredband via fiber, medan närmare 100% av hushållen hade tillgång till fast bredband via mobilnätet.[674] Sveriges yta täcktes till 88% av mobiltelefoni år 2017. I stora delar av landet är täckningsgraden över 99%, medan länet med minst täckningsgrad, Norrbotten, täcktes till 71%.[675] Mobiltelefonin ökar på den fasta telefonins bekostnad, medan antalet abonnenter med bredband ökar.[676]

Båda dessa branscher domineras av ett fåtal aktörer, samtliga privatägda, förutom halvstatliga Telia. De fyra största mobiloperatörerna hade 2016 en sammanlagd marknadsandel på 94%. Telia var den största enskilda operatören med 36% marknadsandel, därefter följde Tele2, Telenor och Hi3G.[677] De fem största bredbandsoperatörerna (både mobilt och fast bredband) hade 2016 en sammantagen

669 Riksbanken (2016), s. 105-108
670 Riksbanken (2018), s. 5-6
671 Riksbanken (2017)
672 Finansinspektionen (2017a), s. 6, 12; Finansinspektionen (2017b)
673 Finansinspektionen (2015)
674 Post- och telestyrelsen (2018), s. 25-27
675 Post- och telestyrelsen (2018), s. 47-48
676 Post- och telestyrelsen (2017), s. 6-9
677 Post- och telestyrelsen (2017), s. 31

marknadsandel på 90%. Telia var den största enskilda operatören med 35% marknadsandel, därefter följde Tele2, Telenor, Hi3G och Com Hem.[678]

Skydd och säkerhet

Skydd och säkerhet är, som det definieras av MSB, ett brett område som omfattar Försvarsmakten, Polismyndigheten och övriga rättsväsendet, räddningstjänsten (kommunal),[679] men även 440 säkerhetsföretag med 57 miljarder i omsättning och 33 000 anställda, bland annat väktare och ordningsvakter.[680] Vidare är de säkerhetsföretag som har störst marknadsandelar i Sverige även globala storföretag med flera miljarder dollar i årlig omsättning. Svenska Securitas och dansk-brittiska G4S är ungefär lika stora globalt.[681]

5.5. Europeiska unionen

Grunden till dagens EU bildades år 1952 och bestod då av sex stycken medlemsländer. För närvarande finns det 28 medlemsländer samt fem så kallade kandidatländer (Albanien, Makedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet). Sverige beslutade att gå med i EU 1995 efter en folkomröstning.[682] Medlemskapet innebär att Sverige måste följa EU:s förordningar och direktiv och de beslut som fattas gemensamt med de andra medlemsländerna, vilket till exempel kan röra handel med länder utanför EU eller fiske i Östersjön. Sverige har representanter i alla EU:s institutioner och organ och har därmed också möjlighet att påverka de förslag som EU-kommissionen lägger fram.[683]

EU har sju institutioner som ska jobba för att förverkliga EU:s mål och tillvarata medlemsländernas intressen; EU-kommissionen, Ministerrådet, Europaparlamentet, Europeiska rådet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken, Europeiska revisionsrätten.[684]

EU har ett flertal instrument och verktyg för att hantera olika typer av kriser och katastrofer, både inom och utanför EU. I Lissabonfördraget som antogs 2009 förstärktes EU:s roll vad gäller krishantering. Definitionen av civilskydd expanderades då till att även inkludera riskhantering och katastrofriskreducerande åtgär-

678 Post- och telestyrelsen (2017), s. 42
679 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c), s. 21; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), s. 17-18
680 Säkerhetsbranschen (u.å.)
681 Swedbank (2018)
682 Riksdagen (u.å. a)
683 Regeringen (2014g), Regeringen (2014h)
684 Riksdagen (u.å. b)

der samt att EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, genom instiftandet av EU:s höga representant[685] och utrikestjänsten, arbetar med krishantering.[686] I Lissabonfördraget finns Solidaritetsklausulen, vilket innebär att unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack, drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska då kunna mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller. EU medlemsstater ska lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstaten.[687]

Civilskyddsmekanismen

I händelse av kris eller katastrof i världen kan de europeiska länderna bidra med assistans via EU:s civilskyddsmekanism. Arbetet sköts av EU-kommissionen inom direktoratet för civilskydd och humanitärt bistånd (DG ECHO). Civilskyddsmekanismen skapades 2001 för att generera samarbete mellan nationella civilskydds-

685 Den höga representanten är både ordförande i rådet för utrikes frågor och vice ordförande för kommissionen
686 Lissabonfördraget (2007/C306/01)
687 Boin, Ekengren & Rhinard (2013), s. 27; Europe External Policy Advisors (u.å.)

och krisberedskapsmyndigheter i Europa. Civilskyddsmekanismen möjliggör en snabbare och mer effektiv hantering för katastrofer genom att koordinera leverans från deltagande stater av civilskyddspersonal och material runt om i världen. Alla länder i hela världen samt FN kan påkalla EU:s civilskyddsmekanism. För närvarande inkluderar civilskyddsmekanismen alla EU:s 28 medlemsstater, Montenegro, Norge, Serbien, Nordmakedonien samt Turkiet.[688] Civilskyddet bygger på tanken att nationella system måste förbättras för att möjliggöra en samlad hantering av kriser och naturkatastrofer. Som ett exempel på detta har EU-kommissionen introducerat riktlinjer för riskbedömning vilket utgör en basis för nationella katastrofriskreducerande planer vilka sedermera ska skickas till EU-kommissionen.[689] Ett väl koordinerat hantering på europeisk nivå är nödvändig för att effektivisera räddningsarbetet och för att försäkra sig om att assistanser möter de krav den drabbade regionen har.[690]

Sedan civilskyddsmekanismen togs i bruk år 2001 har den aktiverats mer än 300 gånger. Många av de större katastroferna där mekanismen har använts har inträffat utanför EU:s gränser, bland annat vid jordbävningen på Haiti (2010), tyfonen Haiyan som drabbade Filippinerna (2013), ebolautbrottet i Västafrika (2014), konflikten i Ukraina (2014) och jordbävningen i Nepal (2015) samt flyktingsituationen i Europa.[691]

Centrum för katastrofberedskap

Centrum för katastrofberedskap (Emergency Response Coordination Centre (ERCC)) är det operativa centrat för civilskyddsmekanismen och finns inom DG ECHO. Centret är tillgängligt dygnet runt och bedriver omvärldsbevakning, samordnad katastrofberedskap samt hanterar ett antal resurser som på förhand garanterats för katastrofhantering. Då ett land drabbats av en kris eller katastrof så är det ERCC:s uppgift att koordinera EU:s stöd och kan exempelvis bestå av expertis eller viss utrustning. Via en direktlänk med nationella civilskydds/krisberedskapsmyndigheter av deltagande stater kan ERCC försäkra sig om snabb leverans av civilskyddsstöd.[692] Insatser genom civilskyddsmekanismen föregås alltid av en begäran från det utsatta landet. ERCC arbetar även med nödkommunikation samt övervakningsverktyg genom en informationscentral (the Common Emergency Communication and Information System (CECIS)), som är en webbaserad varningsfunktion som möjliggör informationsutbyte i realtid.[693] MSB är

688 Europeiska kommissionen (2018a); Boin, Ekengren & Rhinard (2013), s. 29
689 Europaparlamentets och rådets beslut (1313/2013/EU) om en civilskyddsmekanism för unionen
690 Europeiska kommissionen (2018a); Boin, Ekengren & Rhinard (2013), s. 29; Europaparlamentets och rådets beslut (1313/2013/EU) om en civilskyddsmekanism för unionen
691 Europeiska kommissionen (2018b)
692 Europeiska kommissionen (2018a)
693 Europeiska kommissionen (2018a)

kontaktpunkt i Sverige för ERCC och tar emot förfrågningar från andra länder och erbjuder hjälp till drabbade länder samt förmedlar stöd från andra länder till Sverige. Exempel på när ERCC förmedlat hjälp till Sverige är flygplanen från Italien och Frankrike som användes vid skogsbranden i Västmanland 2014[694] samt flygplan och markresurser (från Litauen, Tyskland, Italien, Frankrike, Polen och Portugal) för att bekämpa bränderna under sommaren 2018.

För att ytterligare förstärka Europeisk krisberedskap för naturkatastrofer så finns det inom ERCC förstärkningsresurser i form av experter, utrustning och ”relief teams” som deltagande stater kan tillgängliggöra och ha stand-by för EU:s civilskyddsmekanism världen över. Denna frivilligpool av resurser ska möjliggöra en snabbare och effektivare leverans av EU:s hantering för naturkatastrofer samt förbättrar planeringen och koordineringen av EU:s insatser.[695]

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Tanken bakom en gemensam försvarspolitik för Europa går tillbaka till 1948 när Storbritannien, Frankrike och Benelux skrev under Brysselfördraget.[696] EU har under årens lopp utvecklat en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (CFSP) för att kunna agera och tala med en röst i världen. När de 28 medlemsländerna agerar tillsammans har de mycket större tyngd än när de agerar på egen hand. Samarbetet är mellanstatligt vilket betyder att EU:s medlemsländer måste vara eniga för att kunna agera.

Målet för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik är att:

- bevara freden och öka säkerheten i världen,
- främja internationellt samarbete,
- utveckla och befästa, demokrati, rättsstatsprincipen, respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.[697]

Det här politikområdet stärktes i och med att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009. Dels då den innehåller solidaritetsklausulen och ömsesidigt bistånd, men även då posten som EU:s utrikesrepresentant/vice president för EU Kommissionen samt Europeiska utrikestjänsten– EU:s diplomatkår - inrättades. De två rollerna ger den EU:s utrikesrepresentant möjligheten att samla alla nödvändiga resurser inom EU genom en samlad ansats för EU:s krishantering.[698]

694 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015b)
695 Europeiska kommissionen (2018a)
696 Europeiska unionen (2018)
697 Europeiska unionen (2018)
698 Europeiska utrikestjänsten (2016)

Utrikesrådet

Utrikesrådet har ansvar för EU:s yttre åtgärder, vilka omfattar utrikespolitik, försvar och säkerhet, handel, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Utrikesrådet består av alla EU-ländernas utrikesministrar och sammanträdena leds av EU:s utrikesrepresentant. Beroende på hur dagordningen ser ut samlas också; försvarsministrarna (den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken); utvecklingsministrarna (utvecklingssamarbete); handelsministrarna (den gemensamma handelspolitiken). Rådets huvuduppgift är att garantera enhetlighet, konsekvens och effektivitet i EU:s yttre åtgärder, tillsammans med Europeiska kommissionen och med stöd från EU:s utrikesrepresentant. Utrikesrådet utformar och genomför även EU:s utrikes- och säkerhetspolitik på grundval av riktlinjer som fastställs av Europeiska rådet. Mer konkret kan rådet vidta såväl civila som militära krishanteringsåtgärder för att uppnå EU:s mål om fred och säkerhet. Det kan även besluta om åtgärder som är nödvändiga för att genomföra EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, t.ex. sanktioner.[699]

Civila och militära krishanteringsinsatser

Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken finns EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (CFSP). EU har därigenom bidragit till att förstärka säkerheten runt om i världen genom civila och militära insatser/civil och militär krishantering. Sedan 2003, då den första insatsen lanserad under EU-flagg i Bosnien och Herzegovina har 34 civila och militära insatser startats i Europa, Afrika och Asien.[700] Insatsernas mandat och omfattning varierar men deras syfte är att bidra till att bemöta externa konflikter och kriser, bygga upp partners kapacitet och skydda unionen och dess medborgare. Resurserna kommer från medlemsstaterna i form av sekonderad personal.

Sverige är en stor bidragande part till de civila krishanteringsinsatserna genom sekondering av personal från bland annat MSB, Folke Bernadotte Akademin, Polismyndigheten, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten.

Strategiskt lager för EU:s civila insatser

Sedan juni 2018 är EU:s strategiska lager för EU:s civila krishanteringsinsatser placerat i Kristinehamn, Sverige. MSB har i uppdrag att lagerhålla, köpa in och transportera materiel som används i EU:s insatser för civil kris- och konflikthantering. I uppdraget ingår också att utveckla ett IT-stödsystem för materialhanteringen. Så småningom kommer IT-systemet också att omfatta moduler för inköp, HR och projektledning. Lagret ska göra det möjligt för EU att inom 30 dagar kunna skicka

699 Europeiska unionens råd (2018)
700 Europeiska utrikestjänsten (2018a)

ut upp till 200 personer med nödvändig utrustning för att starta upp en ny insats. Det ska möjliggöra en snabb uppstart av nya insatser, skala upp eller ner insatser, flytta materiel eller avsluta insatser. EU kommer också att slippa tids- och resurskrävande upphandlingar för utrustning. Den materiel som ska lagerhållas är bland annat fordon, IT-utrustning, satellittelefoner, sjukvårdsutrustning, läkemedel och hjälmar.[701]

701 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018l); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018m); Europeiska utrikestjänsten (2018b)

6. Totalförsvaret här och nu

Sammanfattning av kapitel 6:

- Under 2015 beslutade regeringen att totalförsvarsplaneringen skulle återupptas. Försvarsmakten och MSB fick i uppdrag att ta fram en gemensam grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Den tar sikte på år 2020 då det militära försvaret och det civila försvaret ska ha byggt upp ett antal förmågor som ska övas i en gemensam totalförsvarsövning, (TFÖ 2020).
- Det civila försvaret består av den verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret och bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata aktörer och frivilligorganisationer. Det militära försvaret utgörs främst av Försvarsmaktens organisation med krigsförband samt Hemvärnet.
- Höjd beredskap kan delas in i beredskapsgraderna skärpt och högsta beredskap.
- Den administrativa beredskapen beskriver de lagar och förordningar som ska ställa om samhället från fred till krig under höjd beredskap. Den beskriver även de uppgifter och organisation som myndigheter ska ha vid höjd beredskap samt hur de ska planera inför krig eller krigsfara.

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.[702]

Årtal	Försvarsbudget som andel av BNP
2000	1,8%
2005	1,4%
2010	1,2%
2015	1,1%
2016	1,0%

Tabell 4 - Försvarsanslagen under 2000-talet.[703]

Detta kapitel beskriver återaktiveringen av totalförsvaret och de första stegen att inrikta en totalförsvarsplanering. Därefter beskrivs totalförsvarets resurser och de rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret.

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 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.[704]

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

702 Prop. (2014/15:109), s. 20, 59
703 Försvarsmakten (2018a)
704 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 3-5

bygga på att Sverige har ett militärt försvar och att det civila försvaret kan stödja försvaret samt bidra till den militära operativa förmågan.[705] 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.[706]

Målbilden är att sedan kunna öva majoriteten av aktörerna på central och regional nivå i en totalförsvarsövning som ska genomföras 2020. Även relevanta privata aktörer kommer delta och en del övningsmoment ska ske på lokal nivå. Till dess har två stora övningar ägt rum, försvarsmaktsövningen (FMÖ) Aurora 17 och samverkansövningen (SAMÖ) F 2018, där den militära respektive civila verksamheten i första hand övat för sig.[707]

Den 11 maj 2017 gav regeringen Försvarsmakten och MSB i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med år 2020. I uppdraget ingår att Försvarsmakten och MSB ska verka för att samtliga berörda aktörer krigsplacerar[708] den personal som krävs vid höjd beredskap inom civilt och militärt försvar samt att denna personal underrättas om detta och dess innebörd. Detta uppdrag ska vara genomfört senast vid utgången av 2018.[709] Regeringsuppdraget utgår från den gemensamma grundsynen från 2016 och tydliggör att planeringen angår alla samhällsaktörer. 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. Förmågan ska även stärkas avseende aktörsgemensam samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap, samt planering

705 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 6
706 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), bilaga 1, s. 13
707 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017d)
708 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.
709 Försvarsdepartementet (2017b), s. 1

för att verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats. Försvarsmakten och MSB ska redovisa uppdraget den 22 februari 2019.[710]

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.[711]

6.1.2. Militärstrategiska doktrinen

Under våren 2016 fastställde ÖB den nya militärstrategiska doktrinen[712] 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

Bild: Militärstrategisk doktrin, 2016 års utgåva.

710 Regeringen (2017i); Försvarsdepartementet (2017b), s. 1
711 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017e), Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 15
712 Den ersätter 2012 års utgåva.

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.[713]

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.[714] Kärnvapen är även återigen ett närvarande hot och det är ett av få områden där Ryssland och USA är resursmässigt likvärdiga.[715]

Med hänsyn till dessa faktorer behöver Försvarsmakten andra tillvägagångssätt för att kunna försvara Sverige. Det strategiska och operativa konceptet går ut 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.[716]

6.2. 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 syfta till att stötta samhället och 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 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.

713 Försvarsmakten (2016b), s. 29-30
714 Försvarsmakten (2016b), s. 32
715 Försvarsmakten (2016b), s. 33
716 Försvarsmakten (2016b), s. 54

6.2.1. 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.

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.[717]

6.2.2. 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[718]), 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 målet med den ökade operativa förmågan ska Försvarsmakten enligt Förordning (2007:1266) med instruktioner för Försvarsmakten ha en aktuell operativ planering för sina

717 Prop. (2014/15:109)

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

uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet.[719]

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.[720]

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.[721] 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.[722]

Värnplikt

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

719 Prop. (2014/15:109), s. 63
720 Prop. (2014/15:109), s. 69
721 Försvarsmakten (2016c)
722 Försvarsmakten (2016c)

Enligt SOU (2016:63) ”En robust personalförsörjning av det militära försvaret” saknades, vid ingången av 2016, 800 kontinuerligt tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän samt 6 600 tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän.[723] Regeringen bedömde därför att Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden, inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering, varpå värnplikten behövde återaktiveras.[724]

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 gjorde 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.[725] Försvarsmakten har som mål att ta emot cirka 4 000 rekryter per år för att alla ovannämnda personalkategorier ska kunna personalförsörjas.[726]

6.2.3. Psykologiskt försvar

Vid Folk och försvars konferens i Sälen i januari 2018 aviserade regeringen att en myndighet för psykologiskt försvar ska inrättas.[727] Det psykologiska försvaret ska kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens förmåga att själva kunna upptäcka och avfärda desinformation. Syftet är att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndsanda och försvarsvilja och därmed förbättra samhällets förmåga att avvärja sig från påtryckningar.[728]

Det finns emellertid redan vissa resurser för att kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och desinformation vid ett flertal svenska myndigheter. Regeringen bedömer dock att dessa måste stärkas för att bättre kunna identifiera, möta och neutralisera försök till påverkan riktad mot det svenska samhället.[729] 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

723 SOU (2016:63), s. 13-14
724 Regeringen (2017j), s. 1, 3
725 Regeringen (2017j)
726 SOU (2016:63), s. 13-14
727 Löfven (2018)
728 Justitiedepartementet (2018c), s. 5
729 Prop. (2014/15:109), s. 11, 40, 113

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.[730]

Några myndigheter har en mer operativ roll i sakområdet.[731] MSB ska ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information inom myndighetens ansvarsområde. För att identifiera informationspåverkan, följer och bedömer MSB löpande informationsverksamhet som är riktad mot Sverige i syfte att påverka beslutsfattande och svensk opinionsutveckling.[732] MSB arbetar även löpande med att sprida kunskap, utbilda och ge stöd till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap.[733]

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.[734]

6.2.4. 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.[735]

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.[736] 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

730 Statskontoret (2017)
731 Statskontoret (2017), s. 9
732 Justitiedepartementet (2018d); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018n), s. 68
733 Prop. (2018/19:1), Utgiftsområde 6
734 Folk och Försvar (2016); Försvarsmakten (u.å. q); Mårtensson (2014)
735 Regeringen (2016c); Regeringen (2016d)
736 Regeringen (2015g)

sjöövervakningsoperationer och sjöfartsskydd. Det ska även tas fram ett svensk-finskt ramverk på brigadnivå och samordningen mellan ländernas flygvapen ska utvecklas.[737] Dessutom pågår ett arbete med att utveckla ländernas möjlighet till informationsutbyte via säker kommunikation på olika nivåer.[738]

I enlighet med försvarssamarbetet har det skett gemensamma övningar under 2016 och 2017.[739] Finland deltog även i den svenska försvarsmaktsövningen Aurora 17.[740]

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.[741]

Den 8 maj 2018 undertecknade Sveriges försvarsminister Peter Hultqvist tillsammans med de finska och amerikanska motsvarigheterna en trilateral avsiktsförklaring om ett fördjupat försvarssamarbete mellan länderna. Den trilaterala avsiktsförklaringen utgör ett komplement till de bilaterala avsiktsförklaringar med USA som Sverige och Finland slöt 2016 med samma syfte.[742] Det fördjupade försvarssamarbetet syftar till att intensifiera trilateral dialog kring försvarspolitik, utveckla praktisk interoperabilitet på policy och militär nivå, utöka befintlig trilateral situationsförståelse i Östersjöregionen, stärka ländernas förmågor och inställning, förbättra förmågan att genomföra gemensamma multilaterala operationer, koordinera strategisk kommunikation samt främja konstruktiva kopplingar mellan Nato och EU.[743]

De svenska respektive finska försvarsministrarna möttes på nytt i Åbo den 9 juli 2018 för att underteckna ytterligare ett samförståndsavtal mellan länderna i

737 Regeringen (2015g); Regeringen (2015h)
738 Försvarsmakten (2017c)
739 Holmström (2016); Regeringen (2016e); Levin (2017); Segerdahl (2017); Westerberg (2017); Melin (2017)
740 Regeringen (2017f)
741 SOU (2016:57), s. 77; Löfven (2016)
742 Regeringen (2018f); Regeringen (2018g)
743 Trilateral Statement of Intent among The Department of Defense of the United States of America and The Ministry of Defence of the Republic of Finland and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden (2018)

syfte att skapa kontinuitet, förutsägbarhet och långsiktighet i försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland. Det nya avtalet avsåg bland annat att stärka förutsättningarna för operativ militär samverkan länderna emellan i olika situationer, öka den gemensamma försvarseffekten genom samnyttjande av resurser och åtgärder för att uppnå ökad interoperabilitet mellan ländernas försvarsmakter. Försvarssamarbetet sträcker sig från fredstida förhållanden till ytterst krig. I likhet med tidigare överenskommelser saknas dock bindande försvarsgarantier länderna emellan. Andra samarbetsområden som berörs av avtalet är bland annat värdlandsstöd, strategisk kommunikation, skydd mot CBRN-hot, övervakning och skydd av ländernas respektive territorier och gemensam övningsaktivitet.[744]

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.[745] 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.[746] 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[747].[748]

6.3. 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 lagstiftnings-

744 Memorandum of Understanding between The Government of the Republic of Finland and The Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation (2018)

745 Prop. (2015/16:152)

746 Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande (2015/16:UFöU4)

747 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).

748 Försvarsdepartementet (2015); Försvarsdepartementet (2016)

nivåer 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[749]. 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[750] 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.[751]

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.[752] 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.

6.3.1. 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

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

750 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.

751 Förenta Nationerna (1974)

752 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

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.[753]

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.[754] 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.

6.3.2. 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). 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.

753 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 14
754 Holmberg et al (2012), s. 621

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.

6.4. 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.

6.4.1. 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.[755]

Regeringen beslutar om skärpt respektive högsta beredskap i enlighet med 1-3 §§ 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 för när höjd beredskap införs.[756] 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.[757]

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.

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 bevaknings-

755 Riksdagen (2017c)
756 Prop. (1992/93:76), s. 36
757 Se t.ex. Prop. (1992/93:76), s. 47

ansvariga 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. Arbete bedrivs även i samverkansområdena där deltagande myndigheter bland annat ska beakta planeringsbehovet för det civila försvaret.[758]

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.[759] MSB ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid höjd beredskap. Myndigheten ska inom det civila försvaret verka för att åtgärder och information till allmänhet och media samordnas samt att samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser används effektivt.[760]

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.

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

758 Prop. (2014/15:109)
759 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017d)
760 Prop. (2014/15:109)

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[761] 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.[762] Det är den regionala staben som ansvarar för den regionala försvarsplaneringen.[763]

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 3 kap. 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 kap. 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.

761 Prop. (2012/13:1)
762 Försvarsmakten (2017d)
763 Försvarsmakten (2017e)

Det är kommunerna som ska säkerställa att anläggningar för utomhusvarningar (Hesa Fredrik) underhålls och testas.[764] Anläggningarna används vid VMA, men kan också användas vid högsta beredskap för att sända ut beredskapslarm till befolkningen[765]. När det sker övergår både kommunerna och landstingen till krigsorganisation.[766]

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.[767]

6.5. Nya utredningar om framtidens totalförsvar

Under försvarsinriktningsperioden 2016-2020 har regeringen tillsatt flera utredningar kring totalförsvarets framtida utveckling. I detta avsnitt återges ett urval av de kommittédirektiv som utfärdats under perioden vars utredningar är pågående.

Den 5 juli 2018 beslutade regeringen under ett regeringssammanträde att tillsätta en utredning om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.[768] Utredaren uppdrogs bland annat att:

- lämna förslag på möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet och analysera förutsättningarna för näringslivet att ta fram kontinuitetsplanering och beredskapsplaner för höjd beredskap,
- lämna förslag på hur totalförsvarsviktiga företag vid höjd beredskap och då ytterst i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten och andra offentliga aktörer,

764 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017f)

765 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 (2016f))

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

767 Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

768 Försvarsdepartementet (2018), s. 1

- lämna förslag på åtgärder för att stärka försörjningstryggheten i försvarsmaterielförsörjningen,
- samt att analysera hur försörjningstrygghet för totalförsvaret kan säkerställas vid offentliga upphandlingar och analysera konsekvenser av utländskt ägande och inflytande över privata företag.[769]

Under regeringssammanträdet den 9 augusti 2018 tillsatte regeringen utredningen Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen ska se över och lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera ovanstående typer av händelser långsiktigt bör utvecklas. Dessutom syftar utredningen till att säkerställa att det finns ett ändamålsenligt regelverk för att kunna vidta dessa åtgärder i samband med dessa händelser och vid behov förtydliga statens, landstingens och privata aktörers ansvar. Utredningen ska redovisas senast den 31 december år 2020.[770] I uppdraget ingår bland annat:

- att analysera behoven av insatser för att säkerställa hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga att hantera allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap, att se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårds-materiel vid allvarliga händelser i fredstid respektive under höjd beredskap,
- att med utgångspunkt i ansvarsprincipen pröva om det finns skäl att förtydliga landstingens, kommunernas, statens eller privata aktörers ansvar,
- samt att analysera om befintliga författningar inom verksamhetsområdet vid allvarliga händelser i fredstid och under höjd beredskap är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag till ändringar.[771]

Vid regeringssammanträdet den 16 augusti 2018 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Det övergripande syftet men en förändrad struktur är att stärka Sveriges förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Den föreslagna strukturen ska även beakta förmågehöjningar avseende hantering av fredstida kriser. Utredningens förslag ska i huvudsak utgå från innehållet i Försvarsberedningens delrapport från december 2017. Utredningen ska redovisas senast den 31 mars år 2020.[772] Enligt kommittédirektivet ska utredningen bland annat:

769 Försvarsdepartementet (2018), s. 8-9
770 Socialdepartementet (2018), s. 1
771 Socialdepartementet (2018), s. 1-2
772 Justitiedepartementet (2018e), s. 1, 5-6

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter samt en ändamålsenlig geografisk indelning och ledningsprincip för civil ledning och samordning på regional nivå,
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting samt hur MSB:s roll att verka för samordning kan utvecklas,
- analysera om det finns behov att åstadkomma en ökad grad av samordning och helhetssyn i fråga om de resursbehov som kan finnas inom krisberedskapen och civilt försvar,
- samt lämna nödvändiga författningsförslag med begränsningen att dessa inte får innebära någon ändring av grundlagen.[773]

Vid samma regeringssammanträde tillsattes även en utredning om en ny myndighet för psykologiskt försvar. Regeringen hänvisar bl.a. till Försvarsberedningens delrapport från december 2017 som konstaterar att den nuvarande ordningen inom det psykologiska försvaret är otillräcklig och i behov av tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning mellan berörda myndigheter för att hantera uppgifterna på området. Regeringen betonar att det psykologiska försvaret ytterst syftar till att stärka motståndskraften inför och vid ett väpnat angrepp, men att det inte enbart kan handla om förberedelser inför krig. Det måste också avse verksamheter som aktivt bedrivs även i fredstid. Utredningen ska lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2019.[774] Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag på:

- vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för,
- hur verksamheten ska vara utformad för att kunna utföras i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig,
- hur myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra aktörer som bedöms ha eller bör ha uppgifter inom det psykologiska försvaret,
- myndighetens resursbehov, ledningsform och finansiering samt nödvändiga författningar och författningsändringar.[775]

773 Justitiedepartementet (2018e), s. 1, 9, 12, 14, 16-17
774 Justitiedepartementet (2018c), s. 1-2, 5, 9-10
775 Justitiedepartementet (2018c), s. 1

7. Civilsamhället

Sammanfattning av kapitel 7:

- Ett viktigt stöd till myndigheter och till samhället vid både olyckor, kriser och krig är civilsamhällets aktörer. Frivilliga aktörer kan bidra till myndigheter och kommuner med exempelvis extrapersonal, fordon och andra resurser.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor reglerar bland annat den enskilda medborgarens skyldigheter att vara behjälplig vid en brand eller olycka. Alla svenska medborgare mellan 18-65 år har tjänsteplikt och är skyldiga att medverka i räddningstjänst, så länge personens kunskaper, hälsa och kroppskraft tillåter det.
- Totalförsvarsplikten riktar sig till alla boendes i Sverige som är mellan 16-70 år och innebär en skyldighet att delta i totalförsvaret. Totalförsvarsplikten delas in i värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt.

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.[776]

Det finns för närvarande 18 frivilliga försvarsorganisationer:

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

Organisationerna har olika inriktningar och kompetensområden, exempelvis sjukvård, radiokommunikation och brukshundar. Många har en etablerad samverkan med olika myndigheter och kommuner.[777]

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.[778]

MSB och Försvarsmakten erbjuder ekonomiskt stöd till försvarsorganisationerna i form av organisationsstöd. De står själva för kurser och utbildning, men kan söka finansieringsbidrag.[779] MSB finansierar utbildningsuppdrag för att täcka behov hos offentliga aktörer, men uppdragsersättningen kan också handla om rekrytering, försvarsupplysning eller information till allmänheten. I regleringsbrevet 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 ungdomsverk-

776 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016g), bilaga 1.
777 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016g), bilaga 1.
778 Årsmöten, studiebesök, klubb-, förenings- eller kårträffar med utbildning, föreläsningar och/eller information.
779 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016g), bilaga 1.

samheten. 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.[780]

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.[781]

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.[782] De har även i uppdrag att verka för samordning av trossamfundens insatser i krisberedskapen. Trossamfund har exempelvis deltagit i insatser vid händelser som förlisningen av Estonia 1994[783], diskoteksbranden i Göteborg 1998 och tsunamin i Thailand 2004.[784]

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.[785] 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.[786]

780 Regeringen (2014i); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016h); Regeringen (2016f); Prop. (2017/18:1), Utgiftsområde 6 s. 27, 44, 90; Regeringen (2016g)
781 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015c), s. 4
782 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009)
783 Praktikan (2009), s. 1-2
784 Regeringen (2015i), s. 49
785 Prop. (2013/14:144), s. 29; Regeringens skrivelse (2009/10:124); Brottsbalken (1962:700), 13 kap.
786 Prop. (2013/14:144), s. 29

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.[787]

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.[788] 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.[789]

Totalförsvarsplikt

Alla svenska medborgare och de som är bosatta i Sverige i åldersspannet 16-70 år är totalförsvarspliktiga. Plikten innebär att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som personens kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter.[790] En totalförsvarspliktig är skyldig[791] att fullgöra värnplikt eller civilplikt, enligt beslut från regeringen, om det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning samt beredskapstjänstgöring och ytterst krigstjänstgöring.[792]

Om regeringen har beslutat om höjd beredskap kan allmän tjänsteplikt (inte att förväxla med "tjänsteplikt" enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor) aktiveras om det bedöms nödvändigt för att upprätthålla en viss typ av verksamhet som är av vikt för totalförsvaret. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin ordinarie anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring eller utför något slags arbete som kan anvisas av en myndighet som regeringen pekar ut.[793]

787 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 2 kap. 1 §
788 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 1 §
789 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 10 kap. 3 §
790 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 1 kap. 1-3 §§
791 Om personen bedöms lämplig utifrån bland annat kroppskrafter och hälsotillstånd samt det som i övrigt benämns i föreskrifterna i lagen (1994:1809) och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt
792 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 2 kap. 3a-4 §§
793 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 6 kap. 1-2, 6 §§. Arbetet får inte vara förenat med bruk av vapen mot annan om den totalförsvarspliktige inte samtycker till det.

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.[794] 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.[795] Dessa grupper av människor kan utgöras av äldre, sjuka och personer med funktionsnedsättningar.[796] 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.[797]

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.[798] MSB genomför årligen kampanjen Krisberedskapsveckan för att nå ut med information

Tips för din hemberedskap

Förutsättningar och behov ser olika ut, exempelvis om du bor på landsbygd eller i tätort, i hus eller lägenhet. Här får du allmänna tips för din hemberedskap. Använd det som passar just dig och dina nära. Gå gärna ihop om vissa saker och låna av varandra.

Mat

Det är viktigt att ha extra mat hemma som ger tillräckligt med energi. Använd hållbar mat som kan tillagas snabbt, kräver lite mängd vatten eller som kan ätas utan tillagning.

- potatis, kål, morötter, ägg
- bröd med lång hållbarhet, till exempel tortilla, hårt bröd, knäckebröd, skorpor
- mjukost, messmör och andra pålägg på tub
- havredryck, sojadryck, torrmjölkspulver
- matolja, hårdost
- snabbpasta, ris, gryn, potatismospulver
- färdigkokta linser, bönor, grönsaker, hummus på burk
- krossade tomater att till exempel koka pasta i
- konserver med köttfärsås, makrill, sardiner, ravioli, linbullar, kokt kött, soppor
- fruktkräm, syltt, marmelad
- färdig blåbärs- och nypomoppa, juice eller annan dryck som håller i rumstemperatur
- kaffe, te, choklad, energibars, honung, mandlar, nötter, nötsmör, frön.

Vatten

Rent dricksvatten är livsnödvändigt. Räkna med minst tre liter per vuxen och dygn. Om du är osäker på kvaliteten behöver du kunna koka vattnet.

Om toaletten inte fungerar kan du ta krafftiga plastpåsar eller plastsäckar och placera i toalettstolen. En god handhygien är viktig för att undvika smittor.

- flaskor
- burkar med lock
- PET-flaskor att hysa vatten i (fyll inte ända upp, då spricker flaskan)
- mineralvatten
- dunkar, gärna med tappkran, att hämta vatten i. Du kan också ha ett par rena dunkar fyllda med vatten i reserv. De ska stå mörkt och svalt.

Lär dig mer om hemberedskap på dinsäkerhet.se

Värme

Om elen försvinner under en kall årstid kommer bostaden snabbt att bli utkyld. Samlas i ett rum, häng filtar för fönstren, täck golvet med mattor och bygg en koja under ett bord för att hålla värmen. Tänk på brandfaran. Släck alla ljus och alternativa värmare innan ni sovnar. Vädra regelbundet för att få in syre.

- ullplagg
- varma och ömma ytterkläder
- mössor, vantar, halsdukar
- filtar
- liggunderlag
- sovsäckar
- stearinljus
- värmetjus
- tändsticksor eller brandtändare
- alternativ värmekälla, till exempel gasolvärmare, fotogenvärma element.

Övrigt

- spritkök och bränsle
- fiskelampa, pannlampa
- batterier

Kommunikation

Vid en allvarlig händelse behöver du kunna ta emot viktig information från myndigheterna. Framför allt via Sveriges Radio P4. Du behöver också kunna följa medierna rapportering. Ha kontakt med anhöriga och vänner och i akuta fall kunna nå räddningstjänst, sjukvård eller polis.

- radio som drivs med batteri, solceller eller vev
- bilradio
- pappersblad med viktiga telefonnummer
- extrabatteri/power bank till bland annat mobiltelefon
- laddare till mobiltelefonen att använda i bilen.

- kontanter i mindre valörer
- husapotek och extra mediciner
- vätservetter
- handsprit
- blöjor och menskydd
- utskrifter på papper av exempelvis försäkringsbrev, bankuppgifter, registreringsbevis
- drivmedel i tanken.

10 11

Bild: Tips för din hemberedskap, ur "Om krisen eller kriget kommer", 2018.

794 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016i); Prop. (2013/14:144) s. 28-29
795 Prop. (2013/14:144), s. 28-29
796 Riksdagen (2015), s. 23
797 Försvarsdepartementet (2017a), s. 164
798 Asp (2015)

om krisberedskap till medborgarna. Den anordnas i samarbete med bland andra kommuner, frivilligorganisationer och länsstyrelser. I samband med krisberedskapsveckan 2018 skickades broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” ut till alla hushåll.[799] Broschyren ger råd och guidning till medborgarna kring vad de kan göra för att förbereda sig och agera vid händelse av olycka, kris, höjd beredskap eller krig. Den innehåller bland annat en lista med viktiga saker och livsmedel som är bra att ha tillgång till i hemmet.[800]

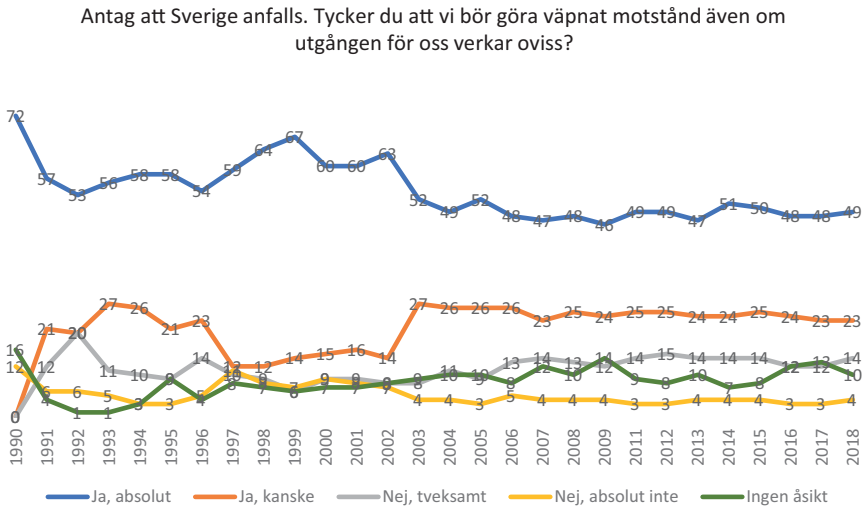


Diagram 2 – Svenskarnas försvarsvilja. Före 2003 användes intervjuer (besöksintervjuer 1990-1991, telefonintervjuer 1992-2002) istället för postenkäter (2003-2009) och webbpanelundersökningar sedan 2011. Siffrorna är angivna i procent. Ingen undersökning genomfördes för 2010.[801]

MSB[802] 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.

799 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017g)
800 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018g)
801 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017h-i), s. 92-93; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018p), s. 104
802 Och dess föregångare före MSB bildades.

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.[803]

År 2018 ställde sig 72 procent positiva till ett väpnat motstånd[804] medan 18 procent[805] 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 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, 79 procent jämfört med 64 procent. Respondenter i åldersgruppen 18-29 år är i större utsträckning emot väpnat motstånd jämfört med övriga åldersgrupper, 56 procent var för väpnat motstånd jämfört med 75-81 procent i övriga åldersgrupper. De yngsta har dock i högre grad ingen åsikt i frågan.[806] I 2018 års undersökning tillfördes en ny närbesläktad fråga: "Antag att Sverige anfalls. Är du då själv beredd att delta i uppgifter inom totalförsvaret (det civila eller det militära) utifrån din förmåga och dina färdigheter?". 81 procent svarade positivt[807] medans tretton procent svarade negativt[808] och sex procent inte hade någon åsikt i frågan. Personer med 13 års utbildning eller mer var i större utsträckning positiva till att delta inom totalförsvaret (84%) jämfört med personer med 9 års utbildning eller mindre (70%).[809]

803 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017h), s. 8-9, 92-93; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018p), s. 104; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018q), s. 103

804 Sammanlagt för svarsalternativen Ja, absolut och Ja, kanske.

805 Sammanlagt för svarsalternativen Nej, tveksamt och Nej, absolut inte.

806 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018p), s. 104; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018q), s. 103

807 Ja, absolut (55%) respektive ja, kanske (26%)

808 Nej, tveksamt (9%) respektive nej, absolut inte (4%)

809 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018q), s. 104

8. Akronymer och förkortningar

BN	Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar
BNP	Bruttonationalprodukt
BRIS	Barnens rätt i samhället
CB	Civilbefälhavare
CBRNE	Kemiska, Biologiska, Radiologiska, Nukleära, Explosiva [ämnen]
CFSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
Civilförsvarsförbundet	Sveriges Civilförsvarsförbund
CIVO	Civilområde
CTSS	Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet [centrumbildning vid Försvarshögskolan]
Daesh	Bl.a. även känt som ”Islamska staten i Syrien och Irak”
DVI	Disaster Victim Identification
EAPR	Det Euroatlantiska partnerskapsrådet
EBA	Enheten för beredskap och analys
EG	Europeiska gemenskaperna
EOP	Enhanced Opportunity Programme [Fördjupat Nato partnerskapsprogram]
ERCC	Emergency Response Coordination Centre [EU-organ]
EU	Europeiska unionen
EUTM	European Union Training Mission [EU utbildningsinsats i Mali]
FAM	Funktionsansvarig myndighet
FFO	Frivilliga försvarsorganisationer
FHS	Försvarshögskolan
FM	Försvarsmakten
FMÖ	Försvarsmaktsövning [Aurora 2017]
FN	Förenta nationerna
Fobef	Försvarsområdesbefälhavare
FRA	Försvarets radioanstalt
FRG	Frivillig Resursgrupp

FTH	Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap
GD	Generaldirektör
GSS	Grupp för strategisk samordning
HNS	Avtal om värdlandsstöd [Host Nation Support]
IAEA	Internationella atomenergiorganet [International Atomic Energy Agency]
IKFN	Förordning (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.
ISAF	International Security Assistance Force [Nato styrka i Afghanistan sanktionerad av FN]
JRCC	Sjö- och flygräddningscentralen [Joint Rescue Coordination Centre]
K-företag	Krigsviktiga företag
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
KFOR	Kosovo Force [Nato fredsfrämjande styrka med FN-mandat]
KU	Konstitutionsutskottet
LEH	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LEMO	Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
LTH	Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
MAD	Mutually assured destruction [ömsesidig förstörelsekapacitet]
MB	Militärbefälhavare
MD	Militärdistrikt
MFK	Manuell förbrukningsfrånkoppling
MILO	Militärområde
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MKG	Militärkommando Gotland
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen [North Atlantic Treaty Organization]
NBG	Nordic Battlegroup
NCT	Nationellt centrum för terrorhotbedömning
NFC	Nationellt forensiskt centrum
NFO	Nationella förstärkningsorganisationen
NI	Nationella insatsstyrkan
NOA	Nationella Operativa Avdelningen
NORDRED	Nordiska räddningstjänstsamarbetet
NRC	Nato-Russia Council
NUAC	Nordic unified air traffic control
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling [Organisation for Economic Co-operation and Development]
ONUC	United Nations operation in the Congo
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)
RSM	Resolute Support Mission [Nato utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan sanktionerad av FN]
SA	Storanfall

SAMÖ 18	Samverkansövning 2018
SFNTG	Swedish Finnish Naval Task Group
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
SIS	Statens informationsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
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
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
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
TiB	Tjänsteman i beredskap
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
TFB	Totalförsvarsbeslut
TFÖ	Totalförsvarsövning [2020]
TUN	Totalförsvarets upplysningsnämnd
UC	Statens upplysningscentral
UD	Utrikesdepartementet
UNEF	United Nations Emergency Force [FN-styrka Suez]
UNEF II	United Nations Emergency Force [FN-styrka Suez & Egypten/Israel]
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
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

Avser referenser för rapportens kapitel samt bilaga 2-3. Bilaga 1 har en egen referenslista.

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.

Den skandinaviska försvarsutredningen, Specialorientering nr 4 (hemlig), Försvarsstabens utrikesavdelning 15/2 1949. Även delar av den skandinaviska försvarsutredningens betänkande, SOU 1994:11 (bilagor).

Energimarknadsinspektionen (2017), *Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023*, Ei R2017:07.

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

Energimyndigheten (2017), *Energiindikatorer 2017: Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål*, ER 2017:09, ISSN 1403-1892.

Finansinspektionen (2015), *Beslut: Kapitalbuffert för globalt systemviktiga institut*, FI Dnr 15-6960, 2015-06-22.

Finansinspektionen (2017a), *Tillsynen över bankerna*, FI Dnr 17-5876, 2017-04-20.

Finansinspektionen (2017b), *Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut för 2018*, FI Dnr 17-16066, 2017-09-29.

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

Förenta Nationerna (1999), *Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999*, S/RES/1244 (1999).

Förenta Nationerna (2001), *Resolution 1386 (2001) Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting, on 20 December 2001*, S/RES/1386 (2001).

Förenta Nationerna (2013), *Resolution 2100 (2013) Adopted by the Security Council at its 6952nd meeting, on 25 april 2013*, S/RES2100 (2013).

Förenta Nationerna (2014a), *Resolution 2189 (2014) Adopted by the Security Council at its 7338th meeting, on 12 december 2014,* S/RES/2189 (2014).

Förenta Nationerna (2014b), *Resolution 2156 (2014) Adopted by the Security Council at its 7186th meeting, on 29 may 2014*, S/RES/2156 (2014).

Förenta Nationerna (2016), *Resolution 2295 (2016) Adopted by the Security Council at its 7727th meeting, on 29 June 2016*, S/RES/2295 (2016).

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

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

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

Försvarsdepartementet (2007), *Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser*, beslut vid regeringssammanträde 2007-06-14, Dir. 2007:83.

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

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

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

Försvarsdepartementet (2017b), *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2017-05-11, Fö2017/00688/MFI.

Försvarsdepartementet (2018), *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmaterial*, Dir. 2018:64, beslut vid regeringssammanträde 2018-07-05.

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 (2016c), *Handbok Hemvärn 2016*. Prodid. 160419-002.

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

Försvarsmakten (2018d), *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018: Tillväxt för ett starkare försvar*, Beteckning FM2015-13192:15.

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.

Försvarsstaben (1977-2001), Flera utgåvor av skrifterna *Militära fakta med totalförsvarsfakta* och *Fakta om totalförsvaret*, Försvarsmakten.

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

Grafström, Sven (1989), *Anteckningar*, refererad i Agrell, Wilhelm (2000).

Hedenskog, Jakob (2008), *Crimea: After the Georgian Crisis*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R—2587—SE, ISSN 1650-1942.

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

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 (2018b), *Utvärdering av operativa räddningsinsatser vid skogsbränder 2018*, Dir. 2018:81, beslut vid regeringssammanträde 2018-08-16.

Justitiedepartementet (2018c), *En ny myndighet för psykologiskt försvar*, Dir. 2018:80, beslut vid regeringssammanträde 2018-08-16.

Justitiedepartementet (2018d), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2018-12-20, Ju2018/05301/SSK (delvis), Ju2018/01238/SSK.

Justitiedepartementet (2018e), *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*, Dir. 2018:79, beslut vid regeringssammanträde 2018-08-16.

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), *Utvärdering av beredskapspolisen*, Dnr 1303/2007, 2008-05-16.

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

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 (2011c), *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*, MSB Publnr MSB266 (december 2011), ISBN 978-91-7383-137-6.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b), *Vägledning för samhällsviktig verksamhet: Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottstid*, MSB Publnr MSB620 (januari 2014), ISBN 978-91-7383-392-9.

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

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a), *Ansvar, samverkan, handling: Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014* (Ju2015/1400/SSK), Dnr. 2015-954, Publnr. MSB 996 (april 2016).

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016d), *Ukraina och informationskriget – journalistik mellan ideal och självcensur*. ISBN: 978-91-7383-667-8.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016g), *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 (2017b), *Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017*. Dnr 2017-7376.

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 (2017h), *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 (2018a), *MSB:s arbete med skogsbränderna 2018- Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong*. MSB1274. ISBN: 978-91-7383-875-7

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018b), *Svar på regeringsuppdrag om behov av förstärkt kapacitet avseende materiel inför framtida hantering av omfattande skogsbränder*. Delrapportering 2018-09-14 av regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK. MSB Dnr 2018-08776. 2018.09-14.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018f), *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017: Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK*. Publnr. MSB 1193 (april 2018), ISBN 978-91-7383-816-0.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018i), *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut: Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK) samt (Ju2017/02064/SSK)*, Dnr 2018-02791, 2018-09-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018n), *Årsredovisning 2017*. Publnr. MSB1172 (februari 2018), ISBN: 978-91-7383-800-9.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018q), *Opinioner 2018: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap säkerhetspolitik och försvar, 2018-12-19*. Undersökningen genomfördes av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018a), *Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar*. Dnr. MSB 2018-05682, SKL 18/02653.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018b), *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar*. Dnr. MSB 2018-05681, SKL 18/01807.

Petersson, Olof (2018), *Medborgarna och det psykologiska försvaret*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ISBN: 978-91-7383-848-1.

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

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

Polisen (2016a), *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.

Post- och telestyrelsen (2017), *Rapport: Svensk telekommarknad 2016*, PTS-ER-2017:10, Dnr 16-11655, 2017-05-22.

Post- och telestyrelsen (2018), *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2017: En geografisk översikt av mobiltelefoni- och bredbandstillgången i Sverige*, PTS-ER-2018:7, Dnr 17-8445, 2018-03-29.

Praktikan (2009), *Trossamfundens krisberedskap*.

Prop. (1942:210) *Kunglig Majestäts proposition till riksdagen angående den fortsatta utbyggnaden och organisationen av landets försvarskrafter*.

Prop. (1972:75) *Kungl. Maj:ts proposition angående försvarets fortsatta inriktning m.m.*

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. (1981/82:102) *Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling*.

Prop. (1984/85:160) *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret 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. (1995/96:12) *Totalförsvaret I förnyelse*.

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

Prop. (1998/99:85) *Försäkring under krig och krigsfara*.

Prop. (1998/99:112) *Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo*.

Prop. (1999/2000:30) *Det nya försvaret*.

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

Prop. (2001/02:60) *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*.

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

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

Prop. (2005/06:34) *Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*.

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

Prop. (2013/14:189) *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*.

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. (2017/18:32) *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolut Support Mission i Afghanistan*.

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

Prop. (2017/18:89), *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*.

Prop. (2018/19:1) *Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 6*.

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

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

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

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 (2015i), *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), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap*. Ju2017/01534/SSK. 2017-02-16.

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

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

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

Regeringen (2018h), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Ju2017/09740/SSK(delvis), Ju2017/06982/SSK, Ju2017/08069/SSK. 2017-12-18.

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 (2010), *Beredskapspolisen vägval 2010*, POA-134-6927/09, 2010-05-20.

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

Riksrevisionen (2010), *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*. ISBN 978 91 7086 230 4.

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

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

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

Severin, Malin (2018), *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt: Utmaningar för underrättelsetjänsten*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R--4577—SE.

Socialdepartementet (2016), *Driftsformer för universitetssjukhus*, Ds 2016:28 ISBN 978-91-38-24487-6.

Socialdepartementet (2018), *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*, Dir. 2018:77, beslut vid regeringssammanträde 2018-08-09.

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 (1976:5), *Säkerhetspolitik och totalförsvar*, Betänkande av 1974 års försvarsutredning. ISBN 91-38-02732-6.

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

SOU (1985:23), *Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet*, Rapport från 1984 års försvarskommitté. ISBN 91-38-08836-3.

SOU (1991:112), *Försvarsmaktens ledning*, Delbetänkande av utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). ISBN 91-38-10957-3.

SOU (1993:95), *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret*. Delbetänkande av utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). ISBN 91-38-13464.

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 (2003:32), *Vår beredskap efter den 11 september*. ISBN 91-38-21982-4.

SOU (2005:70), *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning*. Betänkande av Stödutredningen. ISBN 91-38-22410-0.

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 (2007:77), *En svensk veteranpolitik, del 1: Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser*. Delbetänkande från Veteransoldatutredningen Fö 2007:03.

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

SOU (2008:91), *En svensk veteranpolitik, del 2: Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser*. Slutbetänkande från Veteransoldatutredningen. ISBN 978-91-38-23070-1.

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 (2013:8), *Den svenska veteranpolitiken: Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga*. Delbetänkande av Veteranutredningen. ISBN 978-91-38-23886-8.

SOU (2015:25), *En ny säkerhetsskyddslag*. Betänkande av utredningen om säkerhetsskyddslagen, ISBN 978-91-38-24258-2.

SOU (2016:32), *En trygg dricksvattenförsörjning – bakgrund, överväganden och förslag*. Slutbetänkande av Dricksvattenutredningen. ISBN 978-91-38-24439-5.

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.

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.

Trafikanalys (2016), *Godstransportflöden – Statistikunderlag med varugruppsindelning*, PM 2016:3, 2016-04-01.

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 (1995), *Civilt försvar*. Stockholm.

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

Litteratur

11 septemberkommissionen (2005), *11 september rapporten: Nationella kommissionens slutrapport om terroristattacken i USA*. Svensk översättning Wallin, Kerstin E. ISBN 91-518-4526-1. Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Adler, E. & Barnett, M.N. (eds.) (1998), *Security Communities*. Cambridge, UK & New York, USA: Cambridge University Press.

Agrell, Wilhelm (1990), *Det välorganiserade nederlaget*, ISBN 91-7324-377-9. Stockholm: Ordfornts förlag.

Agrell, Wilhelm (2000), *Fred och fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000*, ISBN 91-89442-00-8. Lund: Historiska Media.

Agrell, Wilhelm (2010), *Fredens illusioner: Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, ISBN 978-91-7353-417-8. Stockholm: Atlantis förlag.

Andrew, Christopher & Mitrokhin, Vasilij (1999), *The sword and the shield: The Mitrokhin archive and the secret history of the KGB*. New York: Basic Books.

Artéus, Gunnart & Fältström, Herman (2011), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Publikation 31, ISBN: 978-91-977973-6-8, Kungl. Örlogsmannasällskapet.

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.

Bergquist, Mats (1988), *Maktbalans och avskräckning*. ISBN 91-1-877461-X. Stockholm: Norstedts förlag.

Bernhorn, Claes & Görsjö, Alf (2016), *Insatsen på Balkan ominriktas* (s. 143-144) och *Kort information om insatser* (s. 159) i Försvarsmakten, *Utlandsstyrkan i fredens tjänst Band 2 2006-2016: Försvarsmaktens internationella insatser*. M-nr: M7739-356105.

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.

Björeman, Carl (2011), *Försvarets förfall: Konsten att lägga ned försvaret utan att någon bryr sig*, ISBN 978-91-7359-048-8. Stockholm: Santérus.

Björeman, Carl (2013), *Var vi redo? Svenska armén under kalla kriget*, ISBN 978-91-86837-54-9. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks förlag.

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (2013), *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge University Press.

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.

Calvocoressi, Peter (1996), *Världspolitiken efter 1945*. ISBN 91-44-46071-6. Lund: Studentlitteratur.

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.

Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.

Glimvall, Peter (2001), *Svensk anpassningspolitik under 1900-talet – Ett säkerhetspolitiskt vågspel?*, Uppsats Försvarshögskolan, Beteckning 19100:1049.

Granholm, Niklas, Malminen, Johannes & Persson, Gudrun (red) (2014), *Aggression Towards Ukraine*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, 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*. ISBN 978-91-86137-64-9. 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.

Holmström, Mikael (2011), *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga NATO-förbindelser*. ISBN 978-91-7353-404-8. Stockholm: Atlantis förlag.

Lauren, Paul Gordon et al (2007), *Force and statecraft: diplomatic challenges for our time*, 4th edition, New York: Oxford University Press.

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

Lindorm, Erik (1960), *Ny svensk historia – ett folk på marsch 1932-1946*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

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.

Mearsheimer, J.J. (1990), ”Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War.” International Security, 15 (5).

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.

Norberg, Johan, Franke, Ulrik & Westerlund, Fredrik (2014), ”The Crimea Operation: Implications for Future Russian Military Interventions” (s. 41-50) i Granholm, Malminen & Persson (red) (2014)

Nordisk familjebok (1918), andra upplagan. Stockholm: Nordisk familjeboks förlags aktiebolag.

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.

Rácz, András (2016), *Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist*, FIIA Report 43, Finska 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.

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

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

Sjöstrand, Carl (red.) et al (2006), *Utlandsstyrkan i fredens tjänst: Försvarsmaktens internationella insatser*. ISBN 91-7843-225-1. Malmö: Bokförlaget Arena.

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.

Swaan Wrede, Laura & Görsjö, Alf (2016), *Afghanistan- Ökad aktivitet* (s. 33-35) och *Kort information om insatser* (s. 150-191) i Försvarsmakten, *Utlandsstyrkan i fredens tjänst Band 2 2006-2016: Försvarsmaktens internationella insatser*. M-nr: M7739-356105.

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

Tubin, Eino (2003), *Förfäras ej – 50 år med det psykologiska försvaret: en biografi om en svensk myndighet*, ISBN 91-87260-03-4. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Utrikespolitiska institutet (2007), *Organisationer i fickformat – 5 Förenta Nationerna (FN)*. ISBN: 91-7183-543-1.

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 (2002) i Bynander, Fredrik (red.), *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)

Europaparlamentets och rådets beslut (1313/2013/EU) om en civilskyddsmekanism för unionen, Europeiska unionens officiella tidning 2013-12-20.

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

Förordning (1986:424) med instruktion för statens räddningsverk (upphävd genom SFS 1988:1040)

Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt

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 (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella insatser

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

Förordning (2018:13) om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Kommunallag (2017:725)

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

Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (upphävd genom SFS 2010:305)

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt

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 (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

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 (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja

Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Lissabonfördraget (2007/C306/01) om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, Europeiska unionens officiella tidning 2007-12-17.

Myndighetsförordning (2007:515)

Plan- och bygglag (2010:900)

Polisdatalag (2010:361)

Polisförordning (2014:1104)

Polislag (1984:387)

Regeringsformen (1974:152)

Skyddslag (2010:305)

Smittskyddslag (2004:168)

Säkerhetsskyddsförordning (1996:633) (Upphör 2019-04-01)

Säkerhetsskyddsförordning (2018:658) (Träder i kraft 2019-04-01)

Säkerhetsskyddslag (1996:627) (Upphör 2019-04-01)

Säkerhetsskyddslag (2018:585) (Träder i kraft 2019-04-01)

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Internetkällor

Affärsverket Svenska kraftnät (2016), *Styrel och frånkoppling*. Tillgänglig: https://www.svk.se/aktorsportalen/elmarknad/styrel-och-frankoppling/ (hämtad 2018-12-14)

Affärsverket Svenska kraftnät (2017a), *Karta över stamnätet*. Tillgänglig: https://www.svk.se/siteassets/drift-av-stamnatet/bilder/svk-stamnatet-for-el_2017_oktober.pdf (hämtad 2018-06-19)

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

Allison, Roy (2013), *Russian Intervention in Georgia 2008*, Oxford Scholarship online, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199590636.001.0001, september 2013.

Almega (2018), *Privat Vårdfakta 2018*. Tillgänglig: https://www.almega.se/app/uploads/sites/3/2018/06/privat-vardfakta-2018.pdf (hämtad 2018-06-18)

Amnesty (2018), *Ukrainadagarna: Ingen lösning på konflikten i sikte*. Tillgänglig: http://www.amnestypress.se/artiklar/reportage/26260/ukrainadagarna-ingen-losning-pa-konflikten-i-sikte/ (hämtad 2018-11-05)

Bankgirot (2017), *Clearinghuset Bankgirot*. Tillgänglig: https://www.bankgirot.se/om-bankgirot/vart-erbjudande/clearinghuset/ (hämtad 2018-11-22)

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)

Cervenka, Andreas (2008), *Tidernas värsta börsår*. Tillgänglig: https://www.svd.se/tidernas-varsta-borsar (hämtad 2018-11-22)

Civilförsvarsförbundet (u.å.), *Fakta om Civilförsvarsförbundet*. Tillgänglig: https://www.civil.se/om-oss/fakta/ (hämtad 2018-10-15)

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)

Dinsäkerhet.se (2018), *Broschyren Om krisen eller kriget kommer,* uppdaterad 2018-07-02. Tillgänglig: https://www.dinsakerhet.se/kris-och-krig/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/ (hämtad 2018-09-27)

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)

DS (1995:28), *Sverige och Europa i världen*. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/departementsserien/ds-1995-28-_GJB428 (hämtad 2018-06-25)

Europe External Policy Advisors (u.å.), *The Lisbon Treaty*. Tillgänglig: http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html (hämtad 2018-06-25)

Europeiska kommissionen (2018a), *EU Civil Protection Mechanism*, senast uppdaterad 2018-02-15. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (hämtad 2018-06-25)

Europeiska kommissionen (2018b), *EU Civil Protection ECHO factsheet*, senast uppdaterad 2018-09-03. Tillgänglig: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf (hämtad 2018-10-09)

Europeiska unionen (2018), *Utrikes- och säkerhetspolitik*, senast uppdaterad 2018-07-04. Tillgänglig: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_sv (hämtad 2018-10-09)

Europeiska unionens råd (2018), *Utrikesrådet*, senast uppdaterad 2018-07-13. Tillgänglig: http://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/configurations/fac/ (hämtad 2018-10-09)

Europeiska utrikestjänsten (2016), *Shaping of a common Security and Defence Policy*, 2016-07-08. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en (hämtad 2018-06-25)

Europeiska utrikestjänsten (2018a), *The EU strengthens cooperation on security and defence*, 2018-03-01. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35285/eu-strengthens-cooperation-security-and-defence_en (hämtad 2018-06-25)

Europeiska utrikestjänsten (2018b), *Equipping Our Deployed Experts – A Warehouse For The Civilian CSDP Missions*, 2018-06-01. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/45729/equipping-our-deployed-experts-warehouse-civilian-csdp-missions_hu (hämtad 2018-06-25)

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)

Forslund, Johan (2012), *Pansarbåtssymposium* i Flottans Män, Kungliga Örlogsmannasällskapet, Sjöofficerssälskapet i Stockholm, Försvarshögskolan & Sjöhistoriska museet (2012). Tillgänglig: http://www.flottansman.se/uploads/forbundet/SYMPOSIUM/Pansarb%C3%A5tsinsamlingen.%202012.pdf (hämtad 2018-09-27)

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation (1997), undertecknad i Paris, Frankrike 1997-05-27. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm (hämtad 2018-06-26)

Förenta Nationerna (u.å.), *Former Secretaries-General*. Tillgänglig: https://www.un.org/sg/en/content/former-secretaries-general (hämtad 2018-10-12)

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), *Hemvärnets historik*, Försvarsmakten. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/verksamhetsomraden/hemvarnet/hemvarnet-historik/ (hämtad 2018-06-19)

Försvarsmakten (u.å. b), *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. c), *Överbefälhavare i historien*, Försvarsmakten. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/overbefalhavaren/overbefalhavaren-i-historien/ (hämtad 2018-06-19)

Försvarsmakten (u.å. d), *UNEF – SUEZ OCH GAZA*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unef-suez-och-gaza/ (hämtad 2018-06-29)

Försvarsmakten (u.å. e), *ONUC – KONGO*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/onuc-kongo/ (hämtad 2018-06-28)

Försvarsmakten (u.å. f), *UNFICYP – CYPERN*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unficyp-cypern/ (hämtad 2018-06-29)

Försvarsmakten (u.å. g), *UNEF II – EGYPTEN*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unef-ii-egypten/ (hämtad 2018-06-29)

Försvarsmakten (u.å. h), *UNIFIL – LIBANON*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unifil-libanon/ (hämtad 2018-06-29)

Försvarsmakten (u.å. i), *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. j), *Jämställdhet och jämlikhet – Historik*, Försvarsmakten. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/vara-varderingar/jamstalldhet-och-jamlikhet/historik/ (hämtad 2018-06-19)

Försvarsmakten (u.å. k), *Kosovo – KFOR*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/pagaende-internationella-insatser/kosovo-kfor/ (hämtad 2018-09-28)

Försvarsmakten (u.å. l), *Afghanistan – ISAF*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/avslutade/truppinsatser/afghanistan-isaf/ (hämtad 2018-09-28)

Försvarsmakten (u.å. m), *Afghanistan – RSM*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/pagaende-internationella-insatser/afghanistan-rsm/ (hämtad 2018-09-28)

Försvarsmakten (u.å. n), *Mali – MINUSMA*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/pagaende-internationella-insatser/mali-minusma/ (hämtad 2018-11-01)

Försvarsmakten (u.å. o), *Mali – EUTM*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/pagaende-internationella-insatser/mali-eutm/ (hämtad 2018-11-01)

Försvarsmakten (u.å. p), *Gotland regemente - P 18*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/gotlands-regemente-p-18/ (hämtad 2018-11-02)

Försvarsmakten (u.å. q), *Psyops-förbandet*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/ledningsregementet/insatsforband/psyops/ (hämtad 2019-01-04)

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

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

Försvarsmakten (2010), *Beslut om internationell arbetsskyldighet*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2010/07/beslut-om-internationell-arbetsskyldighet/ (hämtad 2018-11-19)

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 (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)

Försvarsmakten (2018a), *Försvarets andel av BNP*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/ekonomisk-planering-och-redovisning/forsvarets-andel-av-bnp/ (hämtad 2018-11-16)

Försvarsmakten (2018b), *Stor uppslutning vid veterandagen*. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/05/stor-uppslutning-vid-veterandagen/ (hämtad 2018-11-19)

Försvarsmakten (2018c), *Massivt stöd till civilsamhället*, 2018-08-24. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/08/massivt-stod-till-civilsamhallet/ (hämtad 2018-08-24)

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 (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)

HUI Research (2017), *Dagligvarukartan 2017*. Tillgänglig: http://www.hui.se/statistik-rapporter/index-och-barometrar/dagligvarukartan (hämtad 2018-05-04)

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)

Härjedalens kommun (2018), *Evakueringen av Huskölen och Storån hävs*, 2018-07-27. Tillgänglig: http://kommun.herjedalen.se/omkommunen/nyheter/nyheter2018/evakueringenavhuskolenochstoranhavs.5.6bc4e9ad164c98fb2b15806e.html (hämtad 2018-08-20)

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)

Justitiedepartementet (2018a), *Uppdrag till MSB att redovisa behov av förstärkt kapacitet och satsning på fler utbildningsplatser för brandmän*, 2018-08-07. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/08/uppdrag-till-msb-att-redovisa-behov-av-forstarkt-kapacitet-och-satsning-pa-fler-utbildningsplatser-for-brandman/ (hämtad 2018-08-20)

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)

Krisinformation.se (2018), *Viktigt meddelande till allmänheten i Nordmalings kommun, i Västerbottens län*, 2018-07-18. Tillgänglig: https://www.krisinformation.se/nyheter/2018/juli2/viktigt-meddelande-till-allmanheten-i-nordmalings-kommun-i-vasterbottens-lan (hämtad 2018-08-20)

Kungafonden (u.å.), *Stiftelsen Kungafonden med folket för fosterlandet*. Tillgänglig: https://kungafonden.se/ (hämtad 2018-10-22)

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)

Livsmedelsverket (2018), *Krisberedskap och säkerhet – dricksvatten*. Tillgänglig: https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/krisberedskap-och-hantering/krisberedskap-och-sakerhet---dricksvatten (hämtad 2018-11-22)

Ljusdals kommun (2018), *Evakuerade från Enskogen och Laforsen får återvända hem*, 2018-08-01. Tillgänglig: https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkivkrisinformation/evakuerade franenskogenochlaforsenfaratervanda hem.5.7259f893164f281f9822dffb.html (hämtad 2018-08-20)

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)

Malm, Anne (2016), *Försvarslånet / Försvarsobligationer i Sverige*, 2016-01-25. Tillgänglig: http://www.tornsvala.se/2016/01/25/ (hämtad 2018-10-22)

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)

Memorandum of Understanding between The Government of the Republic of Finland and The Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation (2018). Tillgänglig: https://www.regeringen.se/49fcef/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/mouer/mou-finnish-swedish-defence-cooperation-20180625-signerad.pdf (hämtad 2018-10-09)

Migrationsverket (2016), *Inkomna ansökningar om asyl 2015*. Tillgänglig: https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202015%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202015.pdf (hämtad 2018-10-19)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009), *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 (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), *Anslag 2:4 Krisberedskap*, Senast ändrad 2018-06-20. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Anslag-24-Krisberedskap/ (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010c), *MSB:s forskningsfinansiering*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Forskning/Forskningsfinansiering/ (hämtad 2018-12-21)

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 (2015b), *EU och MSB:s internationella insatser*, senast granskad 2015-07-30. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Internationella-insatser/Sa-har-arbetar-MSB/EU-och-MSB/ (hämtad 2018-06-25)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016c), *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 (2016f), *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 (2016i), *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 (2016j), *Tillförlitlighet och säkerhet i Rakel*, senast granskad 2016-03-11. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/Tillforlitlighet-och-sakerhet-/ (hämtad 2018-12-21)

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/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2017/MSB-om-gardagens-felaktiga-VMA/ (hämtad 2018-10-19)

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/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2017/Tydligare-bild-av-hur-samhallet-moter-Forsvarsmaktens-behov/ (hämtad 2018-10-19)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017f), *Frågor och svar om VMA*, senast granskad 2017-04-18. Tillgänglig: https://www.msb.se/vmafaq (hämtad 2018-09-26)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017g), *Krisberedskapsveckan - stärkt beredskap och bättre riskkommunikation*. Tillgänglig: https://www.msb.se/krisberedskapsveckan (hämtad 2018-11-19)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017i), *Om CERT-SE*, senast uppdaterad 2017-01-02. Tillgänglig: https://www.cert.se/om-cert-se (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018c), *Internationella insatser har stärkt Sveriges krisberedskap i 30 år*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Internationella-insatser-har-starkt-Sveriges-krisberedskap-i-30-ar/ (hämtad 2018-12-17)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018d), *Flera steg framåt i totalförsvarsarbetet*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Flera-steg-framat-i-totalforsvarsarbetet/ (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018e), *Vad gör MSB inom ramen för psykologiskt försvar*, publicerad 2014-08-30 (senast granskad 2018-08-28). Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Psykologiskt-forsvar/MSB-och-psykologiskt-forsvar/ (hämtad 2018-09-27)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018g), *Fakta om broschyren Om krisen eller kriget kommer*, senast granskad 2018-05-21. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSBs-krisberedskapsvecka/Fakta-om-broschyren-Om-krisen-eller-kriget-kommer-/ (hämtad 2018-09-27)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018h), *MSB:s åtgärder dag för dag*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Pagaende-handelser-och-insatser/Tidigare-handelser/Skogsbrander-2018/Tidigare-atgarder/ (hämtad 2018-09-20)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018j), *Nationella samordningen av volontärer vid skogsbränderna avslutas*, 2018-08-17. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Nationella-samordningen-av-volontarer-vid-skogsbranderna-avslutas/ (hämtad 2018-08-17)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018k), *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28470.pdf (hämtad 2018-06-13)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018l), *EU-lagret i Kristinehamn*, 2018-05-30. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Internationella-insatser/Civil-krishantering/EU-lagret-i-Kristinehamn/ (hämtad 2018-06-25)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018m), *Ann Linde vid invigningen av MSB:s EU-lager i Kristinehamn*, 2018-06-12. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Ann-Linde-vid-invigningen-av-MSBs-EU-lager-i-Kristinehamn/ (hämtad 2018-06-25)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018p), *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 (2018r), *Nationell lägesbild*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Naturolyckor/Skogsbrand/Nationell-lagesbild/ (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018s), *Avd. för cybersäkerhet och skydd av samhällsviktig verksamhet*, senast uppdaterad 2018-02-08. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Organisation/ (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018t), *Vad är Rakel?*, senast granskad 2018-02-16. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/Vad-ar-Rakel/ (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.), *Utbildning och övning ger färdighet*. Tillgänglig: https://www.msb.se/sv/Utbildning--ovning/ (hämtad 2018-12-21)

Myndigheten för stöd till trossamfund (u.å.), *Myndighetens uppdrag*. Tillgänglig: https://www.myndighetensst.se/krisberedskap.html (hämtad 2018-10-19)

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

Nationalencyklopedin (u.å.), *Wikileaks*. Tillgänglig: https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/wikileaks (hämtad 2019-01-04)

Nato (1949), *The North Atlantic Treaty*, undertecknat i Washington D.C., USA den 4 april 1949. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (hämtad 2018-06-26)

Nato (1999), *The situation in and around Kosovo: Statement Issued at the Extraordinary Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 12th April 1999*. Tillgänglig: https://web.archive.org/web/20110629141056/http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-051e.htm (hämtad 2018-11-05)

Nato (2005), *Säkerhet genom partnerskap*. Tillgänglig: https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-swe.pdf (hämtad 2018-06-26)

Nato (2011), *Deepening relations with Georgia*. Tillgänglig: https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/Deepening_Relations_with_Georgia_EN.pdf (hämtad 2018-10-01)

Nato (2017), *NATO's role in Kosovo*, senast uppdaterad 2017-03-09. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm?selectedLocale=en (hämtad 2018-11-05)

Nato (2018a), *Member countries*, senast uppdaterad 2018-03-26. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm (hämtad 2018-06-26)

Nato (2018b), *Relations with Sweden*, senast uppdaterad 2018-06-14. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52535.htm (hämtad 2018-06-26)

Nato (2018c), *Relations with Russia*, senast uppdaterad 2018-06-22. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm (hämtad 2018-06-26)

Nato (2018d), *Relations with Georgia*, senast uppdaterad 2018-09-14. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_38988.htm (hämtad 2018-10-01)

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)

Owetz, Josefine (2015), "Svensk ledning för Nordic battlegroup." 2015-01-09. Tillgänglig: https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6063073 (hämtad 2018-09-16)

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 (u.å. a), *Palmeutredningen*. Tillgänglig: https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/palmeutredningen/ (hämtad 2018-10-19)

Polisen (u.å. b), *Nationella insatsstyrkan – polisens arbete*. Tillgänglig: https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/nationella-insatsstyrkan/ (hämtad 2018-10-19)

Polisen (u.å. c), *Polisflyget – polisens arbete*. Tillgänglig: https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/polisflyget/ (hämtad 2018-10-19)

Polisen (u.å. d), *Nationella förstärkningsorganisationen – polisens arbete*. 2016-10-14. Tillgänglig: https://polisen.se/Om-polisen/Specialkompetenser/Nationella-forstarkningsorganisationen/ (hämtad 2017-11-06)

Polisen (2015), *Faktablad- Den nya polismyndigheten*. https://polisen.se/PageFiles/581379/Polismyndigheten_faktablad_150304.pdf (hämtad 2017-10-28)

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

Polisen (2016e), *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 (2017a), *Id-kontroller över Öreskund avskaffas*. 2017-05-02 (uppdaterad 2017-05-12). Tillgänglig: https://polisen.se/aktuellt/nyheter-2016-2017/2017/maj/id-kontroller-over-oresund-avskaffas/ (hämtad 2018-10-19)

Polisen (2017c), *Intensivt arbete från polisen*. 2017-04-07. Tillgänglig: https://polisen.se/aktuellt/nyheter-2016-2017/2017/april/intensivt-arbete-fran-polisen/ (hämtad 2018-10-19)

Polisen (2017d), *Polisen inför gränskontroll vid inre gräns*. 2017-04-08. Tillgänglig: https://polisen.se/aktuellt/nyheter-2016-2017/2017/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)

Preem (u.å.), *Europas modernaste raffinaderier*. Tillgänglig: https://www.preem.se/om-preem/om-oss/vad-vi-gor/raff/ (hämtad 2018-05-04)

Radiation Effects Research Foundation (u.å.), *Frequently Asked Questions*, arkiverad 2007-09-19. Tillgänglig: https://web.archive.org/web/20070919143939/http://www.rerf.or.jp/general/qa_e/qa1.html (hämtad 2019-01-03)

Regeringen (u.å.), *Kosovo*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/sveriges-diplomatiska-forbindelser/europa-och-centralasien/kosovo/ (hämtad 2018-09-28)

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

Regeringen (2014e), *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 (2014f), *Justitiedepartementets organisation*. 2014-10-18 (uppdaterad 2017-07-27). Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/justitiedepartementets-organisation/ (hämtad 2017-11-05)

Regeringen (2014g), *Regeringen bereder kommissionens förslag*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/safungerareu/lagstiftning-i-eu---sveriges-roll/ (Hämtad 2018-11-20)

Regeringen (2014h), *Så fungerar EU*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/safungerareu/ (hämtad 2018-11-20)

Regeringen (2014j), *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 (2014k), *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 (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: https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-avseende-ryssland-och-ukraina/sanktioner-med-anledning-av-hot-mot-ukrainas/ (hämtad 2018-10-19)

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 (2015g), *Försvarssamarbetet Sverige Finland*. 2015-02-23. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/internationella-organisationer-och-samarbeten/forsvarssamarbetet-sverige-finland/ (hämtad 2017-11-06)

Regeringen (2015h), *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 (2015j), *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 (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 (2017i), *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 (2018a), *Gränskontroller vid inre gräns förlängs*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/granskontroller-vid-inre-grans-forlangs/ (hämtad 2018-05-18)

Regeringen (2018b), *Fortsatt gränskontroll vid Sveriges inre gräns*. 2018-11-08. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/11/fortsatt-granskontroll-vid-sveriges-inre-grans/ (hämtad 2018-11-09)

Regeringen (2018c), *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 (2018d), *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)

Regeringen (2018e), *Krishanteringsrådet samlas för att diskutera torkan och bränderna*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/artiklar/2018/07/krishanteringsradet-samlas-for-att-diskutera-torkan-och-branderna/ (hämtad 2018-09-14)

Regeringen (2018f), *Försvarsminister Peter Hultqvist besöker Washington*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/forsvarsministern-peter-hultqvist-besoker-washington/ (hämtad 2018-05-18)

Regeringen (2018g), *Försvarsminister Peter Hultqvist undertecknar trilateral avsiktsförklaring*. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/forsvarsminister-peter-hultqvist-undertecknar-trilateral-avsiktsforklaring/ (hämtad 2018-05-18)

Riksbanken (2016), *Den svenska finansmarknaden 2016*. Tillgänglig: https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/den-svenska-finansmarknaden/svenska/2016/rap_finansm_160831_sve.pdf (hämtad 2018-08-09)

Riksbanken (2017), *Sedel- och myntstatistik*. Tillgänglig: https://www.riksbank.se/sv/sedlar-och-mynt/statistik/ (hämtad 2018-08-09)

Riksbanken (2018), *Svenska folkets betalningsvanor 2018*. Tillgänglig: https://www.riksbank.se/globalassets/media/statistik/betalningsstatistik/2018/svenska-folkets-betalningsvanor-2018.pdf (hämtad 2018-08-09)

Riksdagen (u.å. a), *Medlem i EU*. Tillgänglig: http://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#Att-g%C3%A5-med-i-EU (hämtad 2018-06-25)

Riksdagen (u.å. b), *Visste du att*. Tillgänglig: https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/eus-historia/#Visste-du-att (hämtad 2018-06-25)

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)

Ringström, Jenny (2018), *Avslutad insats vid skogsbranden i Ljusdals kommun*, Försvarsmakten, 2018-08-13. Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/08/avslutad-insats-vid-skogsbranden-i-ljusdals-kommun/ (hämtad 2018-08-20)

Salomonsson, Lars (2012), *F-båten – Sverigeskeppen: Bakgrund, konstruktion och produktion* i Flottans Män, Kungliga Örlogsmannasällskapet, Sjöofficerssälskapet i Stockholm, Försvarshögskolan & Sjöhistoriska museet (2012). Tillgänglig: http://www.flottansman.se/uploads/forbundet/SYMPOSIUM/Pansarb%C3%A5tsinsamlingen.%202012.pdf (hämtad 2018-09-27)

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)

Statistiska Centralbyrån & Energimyndigheten (2017), *El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2016, Definitiva uppgifter*, EN 11 SM 1701, 2017-11-30. Tillgänglig: http://www.scb.se/contentassets/32c099cd9dab4db8999acc5e44401c871/en0105_2016a01_sm_en11sm1701.pdf (hämtad 2018-06-11)

Stockholms stad (u.å.), *Personer löser ut ransoneringskort vid Stockholms stads kristidsnämnd*. Tillgänglig: https://stockholmskallan.stockholm.se/post/30805 (hämtad 2018-02-23)

Stockholms tingsrätt (2018), *Tingsrätten dömer en person till livstids fängelse för terroristbrott m.m. i anledning av händelserna på Drottninggatan*. Tillgänglig: http://www.stockholmstingsratt.se/Om-tingsratten/Nyheter-och-pressmeddelanden/Tingsratten-domer-en-person-till-livstids-fangelse-for-terroristbrott-mm-i-anledning-av-handelserna-pa-Drottninggatan/ (hämtad 2018-06-20)

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)

Svenska FN-förbundet (u.å.), *FN Fakta – Sveriges bidrag till fredsinsatser*. Tillgänglig: https://fn.se/wp-content/uploads/2016/08/Faktablad-4-13-Sveriges-bidrag-till-fredsinsatser.pdf (hämtad 2018-06-29)

Svenska Petroleum- och Biodrivmedel Institutet (2017), *Volymer: marknadsandelar*. Tillgänglig: http://spbi.se/statistik/volymer/marknadsandelar (hämtad 2018-06-05)

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 Apoteksförening (2018), *Branschrapport 2018*. Tillgänglig: http://www.sverigesapoteksforening.se/wp-content/uploads/2018/07/medium-Branschrapport_Apoteksforeningen_2018_final_webb_v2-1.pdf (hämtad 2018-12-17)

Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (u.å.), *Vanliga frågor*. Tillgänglig: https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/ (hämtad 2018-06-26)

Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (2017), *Om delegationen*, senast uppdaterad 2017-12-06. Tillgänglig: https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/om-oss/om-delegationen/ (hämtad 2018-06-26)

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 (2017b), *Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2016*. Tillgänglig: https://skl.se/download/18.2ec0a40816106217d5cb1641/1516799268845/Statistik-om%20halso-och%20sjukv%C3%A5rd-samt-%20regional-utveckling-2016.pptx (hämtad 2018-06-20)

Sveriges Kommuner och Landsting (2017c), *Fakta om kommuner, landsting och regioner*. Tillgänglig: https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting.432.html (hämtad 2018-02-20)

Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Alla landsting blir regioner*. Tillgänglig: https://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/allalandstingblirregioner.26062.html (hämtad 2019-01-03)

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (2018), *Juli 2018. Långvarig hetta och svåra skogsbränder*. Tillgänglig: https://www.smhi.se/klimat/klimatet-da-och-nu/manadens-vader-och-vatten-sverige/manadens-vader-i-sverige/juli-2018-langvarig-hetta-och-svara-skogsbrander-1.137248 (hämtad 2018-10-17)

Sveriges Radio (2015), ”Tidslinje över flyktingkrisen.” 2015-11-11. Tillgänglig: http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6299595 (hämtad 2017-11-03)

Sveriges Television (2018), ”Hur stor yta täcker bränderna?” 2018-07-24. Tillgänglig: https://www.svt.se/special/karta-skogsbrander-2018/ (hämtad 2018-08-20)

Swedbank (2018), *G4S - Securitas ärkerival, men ändå inte*. Tillgänglig: https://www.swedbank-aktiellt.se/2018/maj/g4s-securitas_arkerival_men_anda_inte.csp (hämtad 2018-09-14)

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)

Säkerhetsbranschen (u.å.), *Välkommen!* Tillgänglig: http://www.sakerhetsbranschen.se/ (hämtad 2018-06-14)

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)

Säkerhetspolitik.se (2010), *Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)*, 2010-07-13. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolitik.se/Ordlista/S/Styrelsen-for-psykologiskt-forsvar-SPF/ (hämtad 2018-09-27)

Säkerhetspolitik.se (2013), *EU*. Tillgänglig: http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Internationella-organisationer/eu/ (hämtad 2018-09-28)

The Associated Press (2008), ”Russia's NATO envoy says offering Georgia membership track would bolster separatists” International Herald Tribune, 2008-03-11. Tillgänglig: https://web.archive.org/web/20080917213218/http://www.iht.com/articles/ap/2008/03/11/europe/EU-GEN-Russia-NATO.php (hämtad 2018-10-01)

The White House Presidential Address (2001), *Presidential Adress to the Nation, 1:00 P.M. EDT, George W. Bush, 7 oktober*. Tillgänglig: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html (hämtad 2018-10-30)

Timbro (2017), *Den förskräckliga succén – Historien om akutsjukhuset S:t Göran*. Tillgänglig: https://timbro.se/valfard/den-forskrackliga-succen-historien-om-akutsjukhuset-st-goran/ (hämtad 2018-06-19)

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)

Trafikanalys (2017), *Transportarbete 2000-2016*. Tillgänglig: http://www.trafa.se/globalassets/statistik/transportarbete/transportarbete-2000-2016.xlsx (hämtad 2018-06-20)

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)

Trilateral Statement of Intent among The Department of Defense of the United States of America and The Ministry of Defence of the Republic of Finland and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden (2018). Tillgänglig: https://www.regeringen.se/49a82a/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/soi/trilateral-statement-of-intent-20180508.pdf (hämtad 2018-05-18)

UNRIC – Förenta Nationernas regionala informationskontor för Västeuropa (u.å.), *Tidigare generalsekreterare i FN*. Tillgänglig: https://www.unric.org/sv/fns-generalsekreterare/15 (hämtad 2018-08-20)

Urquhart, Brian (u.å.), *Trygve Lie*. UN News. Tillgänglig: http://www.un.org/apps/news/infocus/trygvie-lie.asp#.Wznui_kza70 (hämtad 2018-07-02)

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)

Zetterberg, Kent (2012), *Pansarbåtsinsamlingen och försvarsstriden i ett svenskt och europeiskt perspektiv 1911 – 1914* i Flottans Män, Kungliga Örlogsmannasällskapet, Sjöofficerssällskapet i Stockholm, Försvarshögskolan & Sjöhistoriska museet (2012). Tillgänglig: http://www.flottansman.se/uploads/forbundet/SYMPOSIUM/Pansarb%C3%A5tsinsamlingen.%202012.pdf (hämtad 2018-09-27)

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 (2016h), *Frivilliga inom krisberedskapen – nutid och framtid*. Presentation av MSB:s frivilligarbete för SOSUV 2016-06-21.

Bilagor

Bilaga 1: Rättsliga förutsättningar för totalförsvar och krisberedskap

De senaste årens återupptagna totalförsvarsplanering har inneburit ett ökat intresse för lagstiftning och de rättsliga förutsättningarna för totalförsvar. Det civila försvaret ska som utgångspunkt bygga på krisberedskapen. Gråzonsproblematik och informationsoperationer utgör också hot mot de värden som ska försvaras, men ryms inte riktigt i de klassiska definitionerna av begreppet krig. Därför finns ett intresse för de lagar som reglerar krishantering och krisberedskap samt hur olika lagrum relaterar till varandra. Än så länge har mer djuplodande analyser av förutsättningarna för kris och krig ur juridiskt perspektiv tyvärr saknats. 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.[810] 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

810 Se Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012); Bull & Sterzel (2015)

som kombinerar både totalförsvar och krisberedskap ur ett konstitutionellrättsligt perspektiv saknas fortfarande.

Vad som inbegrips i termen totalförsvarslagstiftning är inte heller 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 anpassade till det gamla totalförsvaret. Under de kommande åren kommer sannolikt stora förändringar i lagstiftningen genomföras.[811] Samtidigt måste aktörerna i systemet förhålla sig till rådande lagstiftning nu. Nedan beskrivs den lagstiftning som bedöms mest relevant för systemet med utgångspunkt i våra grundlagar. Strukturen följer den svenska normhierarkin genom att utgå från grundlagarna, 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 fyra begrepp: samhällsstörning, krigsfara, 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.[812] 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.[813] Lagstiftningen för samhällsstörningar rör på statlig nivå krisberedskapen. I 4 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) definieras krisberedskap som ”förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en

811 Se t.ex. Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet.

812 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 207

813 För en mer ingående beskrivning av termen samhällsstörningar se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 201ff

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.[814] 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) (FEH)[815] 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 definition av begreppet fred saknas emellertid.[816] 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[817] 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,[818] 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

814 Prop. (2007/08:92), s. 310

815 I den fortsatta texten används förkortningarna LEH för lagen (2006:544) och FEH för förordningen (2006:637).

816 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

817 Blix (1972), s. 349ff

818 III:e Haagkonventionen (1907)

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.[819] Internationellrättsligt är det säkerhetsråden, som genom tillämpning av FN-stadgan 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.[820] 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.[821] 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.[822] Även begreppet krig saknar alltså en generell juridisk definition. För ytterligare information om hur begreppet krig 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 lagbunden-

819 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. Genève-konventionen (1949), avd. I art. 2

820 Se Förenta Nationerna (1945), art. 2 (3), 2 (4), 39, 51

821 Förenta Nationerna (1974)

822 Blix (1972), s. 353ff

het bundna till lagen, 1 kap. 1 § 3 st. 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.[823] För att normhierarkin ska efterlevas innehåller systemet också ett element av normprövning, för att säkerställa att nya föreskrifter inte bryter mot den hierarkiska ordningen. Förhandskontroll 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. Dessa motiveras 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 1 kap. 1 § RF läggs folksuveränitet och demokrati fast som grundvalen för det svenska parlamentariska statsskicket. Folkstyrelsen är representativ, inte direkt, eftersom 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.[824] 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.[825] Legalitetsprincipen har spelat stor roll i argumentationen för det 15 kap. RF 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

823 Prop. (2009/10:80), s. 142
824 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 52
825 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 59f

regeringsformens mening innefattar såväl kommuner på lokal nivå, 290 stycken, och 20 landsting/regioner, d.v.s. kommuner på regional nivå.[826] 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.[827] Den kommunala självstyrelsen i förhållande till statens möjlighet att bedöma och hantera hot mot säkerheten är omdebatterad och under utredning.[828] 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.[829] 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.[830] Regeringsformen från 1634 innehåller vissa grunddrag som följt med ända fram till den moderna regeringsformen, t.ex. kontrollfunktioner mellan olika befattningshavare.

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 däremot 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

826 Prop. (2009/10:80), s. 209
827 Prop. (2009/10:80), s. 210; Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 55
828 Se t.ex. Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet
829 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012)
830 Wetterberg (2003), s. 8ff

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”.[831] 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.[832] 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.[833] 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.

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”.[834] 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

831 SOU (1963:16), s. 9
832 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 15ff
833 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 18
834 SOU (1963:16), s. 43

försvåra för vad som beskrevs som illojala grupper att ta över makten.[835] Dessa idéer liksom motiven bakom specialregler i regeringsformen för krig fick stöd i grundlagsberedningen och i propositionen till den nya regeringsformen.[836] 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 de överväganden som gjorts av grundlagsberedningen. Propositionen innehöll endast regler för ”krig, krigsfara och därav föranledda utomordentliga förhållanden”. I Regeringsformen finns alltså enbart speciella regler för krig och krigsfara. Fredstida kriser, eller samhällsstörningar hanteras inom ramen för ordinarie regelverk i regeringsformen. Sverige har ingen konstitutionell beredskap för fredstida kriser och inga möjligheter att utlysa någon form av undantagstillstånd. Begreppet undantagstillstånd har i Sverige framförallt förknippats med negativa företeelser som brott mot mänskliga rättigheter, urholkad rättssäkerhet och övergrepp mot medborgarna. Motståndet mot speciella regler i regeringsformen för fredstida kriser kan förmodligen åtminstone delvis spåras till den uppfattningen.

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.[837] 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.[838] 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.[839] I avsaknad av specialreglering 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

835 SOU (1963:16), s. 44
836 SOU (1972:15), s. 214; Prop. (1973:90), s. 444
837 SOU (2008:61), kap. 5
838 Se Riksdagsordning (2014:801), 6 kap. 12 §
839 Riksdagsordning (2014:801), 10 kap. 2 § & Riksdagsordning (2014:801), 9 kap. 13 §. Se även: SOU (2008:61), s. 64ff

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.[840]

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.[841]

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.[842] 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 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

840 Se för ett vidare resonemang SOU (2008:61), 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.

841 SOU (2008:61), s. 66

842 Ett undantag från detta finns i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, s.k. kommandomål.

regeringen istället räkna med att den efterföljande granskningen av hanteringen kommer att godkänna agerandet utifrån konstitutionell nödrätt.[843] 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.[844] I den efterföljande propositionen konstateras att eftersom de givna förslagen kritiserats av flera remissinstanser läggs inget ändringsförslag fram utan frågan bör utredas ytterligare.[845]

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.[846] 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”.[847] 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 kollektivt, kan den ändå anses ha agerat rättsenligt eftersom situationen kräver att regeringen agerar. Den andra sidan i debatten utgjordes av dem som ville undvika konstitutionell nödrätt och

843 SOU (2008:61), s. 106ff
844 SOU (2008:61), s. 110
845 Prop. (2009/10:80), s. 207
846 Prop. (1973:90), s. 443ff
847 Myrdal (1982), s. 124

istället skapa regler i RF som möjliggjorde ett upprätthållande av legalitetsprincipen även under krig och krigsfara. Utredningar och propositioner sedan RF:s tillkomst anger samstämmigt att den konstitutionella nödrätten inte ska användas.[848] Trots detta kan konstateras att i flera större fredstida 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 av dagens 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.[849]

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 denna bakgrund inte funnit anledning till anmärkning mot regeringens handlande i samband med flygplanskapningen.[850]

848 SOU (1963:16), s. 44; Prop. (1973:90), s. 444; SOU (2008:61), s. 108
849 KU (1973:20), s. 16
850 KU (1973:20), s. 17

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.”[851]

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.[852] 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 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

851 KU (1977/78:35), s. 15
852 KU (1973:20), s. 20; KU (1977/78:35), s. 15; KU (1981/82:35b), s. 20f; KU (2005/06:KU8), s. 191ff

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.[853] 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.[854] 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[855], eller olika typer av operationer av oidentifierade grupper som kan framstå som såväl militära som civila?[856]

Vid tillkomsten av 15 kap. RF användes begreppet ”krig” och en utredning av begreppet gjordes.[857] 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 § RF relaterad till just definitionen av situationen man har att hantera som fred eller krig.

15 kap. 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 och tvång för att hantera kränkningar av territoriet har använts genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges

853 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

854 Förenta Nationerna (1974)

855 Se t.ex. Schmitt (red.) (2017)

856 Se t.ex. Schmitt (red.) (2017)

857 Blix (1972), s. 349-355

territorium under fred och neutralitet m.m., kallad IKFN-förordningen. 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 § RF 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. Nationellt är rättsverkningarna av krigsförklaringen 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 § RF innebär det dock inte att krig inte råder.[858]

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.[859]

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

858 Se mer om detta under rubriken ”Författningsberedskap – reglering höjd beredskap” nedan.
859 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 624

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 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 krigsfara råder och läget motiverar inträdande av krigsdelegationen 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 riksdag/krigsdelegation på ockuperat område.

Delegationer

Reglerna i 15 kap. 4- 6 §§ RF 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 § RF. 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 RF.

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.[860] Den här paragrafen är också speciell eftersom den har ett vidare 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.[861]

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.[862] 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.[863]

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

860 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 628
861 Prop. (1992/93:76), s. 46ff
862 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
863 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 364, 630

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 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.[864] 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.[865] 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 regle-

864 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 632
865 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 633

ring 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.[866]

Författningsberedskap – reglering höjd beredskap

Genom författningsberedskapen regleras dels övergången till höjd beredskap, men den inbegriper också lagar som automatiskt blir tillämpliga vid beredskapslarm. Dessa så kallade fullmaktslagar kan även bli tillämpliga efter beslut av regeringen vid skärpt eller högsta beredskap. I övrigt skiftar grunderna för fullmaktslagarnas tillämplighet, d.v.s. i vilka lägen regeringen kan fatta beslut om deras tillämpning något.

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.[867] 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.”[868] 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 är 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:

866 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 16
867 Prop. (1992/93:76), s. 46
868 Prop. (1992/93:76), s. 46f

- 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.[869] Krigsfara har exemplifierats med att ett ”fientligt angrepp på landet bedöms vara förestående”.[870] 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.[871] 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.[872]

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,

869 Prop. (1992/93:76), s. 47
870 Prop. (1992/93:76), s. 47
871 Prop. (1992/93:76), s. 47
872 Prop. (1992/93:76), s. 47

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.[873] 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.

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

873 Prop. (1992/93:76), s. 47

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.[874] 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

874 Prop. (1987/88:6), s. 56

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 redan i fredstid, vilket är nödvändigt eftersom planeringsarbete och förberedelser måste vidtas innan lagen träder i tillämpning.[875] 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.

875 Prop. (1977/78:72), s. 54

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.[876]

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 är statens skogar, kraftverk och egendom som disponeras för statens verksamhet eller statliga ändamål vilket exemplifieras med bibliotek, Försvarsmaktens egendom samt polis- och domstolsväsendets egendom undantagen från förfoganden.[877] 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, 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.

876 Prop. (1977/78:72), s. 87
877 Prop. (1977/78:72), s. 88

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.[878]

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,

878 Bevakningsansvariga myndigheter är de myndigheter som är angivna i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

krigsfara, utomordentliga förhållanden eller om totalförsvarspliktiga kallats in till tjänstgöring enligt 4 kap. 7-8§§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.[879]

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.[880] 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.[881]

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 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.

879 Förfogandelag (1978:262), 2 §
880 SOU (2009:69), s. 13
881 SOU (2009:69), s. 13

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.[882] 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 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.

882 UNESCO (1954) Konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt (1954) med två tilläggsprotokoll.

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. Det finns till exempel 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.[883]

883 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016)

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.

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 kommunstyrelsen som ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Landstingsstyrelsen ansvarar 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 regeringens beslut 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. En av dess är 12 § FTH som anger att vid högsta beredskap ska kommuner och landsting övergå till krigsorganisation.

I övrigt regleras istället på flera ställen 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. Detta kräver därför tydliga regleringar. 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 1 referenser

Offentliga källor

Blix, Hans (1972), ”Om definition av krig” i SOU (1972:15), *Ny regeringsform Ny riksdagsordning*, s. 349-355 (bilaga 1), 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.

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

KU (1981/82:35b), *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.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), *Gemensamma 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)

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

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

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.

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

Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Riksdagsordning (2014:801)

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.

Bilaga 2: Sveriges politiska och administrativa system

Den svenska förvaltningens organisation, lagstiftning och kultur skapar förutsättningarna för hur samhällssäkerhet kan bedrivas. Följande bilaga redogör 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.[884] Statschefen har dock sedan 1975 ingen politisk makt utan enbart ceremoniella uppgifter. Riksdagen utgör Sveriges lagstiftande församling och är ansvarig inför folket.[885] Riksdagens viktigaste uppgifter är att stifta lagar, besluta om statens finanser och kontrollera regeringens arbete. Regeringen styr Sverige och är ansvarig inför riksdagen.[886] I Sverige kallas konstitutionen för grundlag och det finns fyra grundlagar; regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen.[887]

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.[888]

884 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 5 §
885 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 4 §
886 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 6 §
887 Sveriges grundlagar utgörs av Regeringsformen (RF), Successionsordningen (SO), Tryckfrihetsförordningen (TF) och Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).
888 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.[889] 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.[890] 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.[891]

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.[892] Beredningen av regeringsärenden sker i ett eller flera departement. När flera departement berörs av ett ärende sker gemensam beredning.[893]

Regeringen har ett regeringskansli till sin hjälp att styra Sverige.[894] 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.

889 Detta kallades tidigare för kommandomål, d.v.s. regeringsärenden som avser verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut.

890 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3 §; Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, 1-2 §§

891 Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, 3 §

892 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3, 6 §§

893 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 14-15 §§

894 Det vill säga verkställa riksdagens beslut och ta initiativ till nya lagar eller lagändringar.

Regeringskansliet inkluderar för närvarande 10 departement[895] samt Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Till myndigheten Regeringskansliet hör också ambassader, konsulat, svenska representationer och delegationer vid FN, EU, OECD med flera internationella organisationer.[896]

Till sin hjälp att styra riket har regeringen också cirka 400 centrala myndigheter, nämnder[897], statliga bolag[898] 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.[899] 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.”[900] Myndigheterna tolkar och tillämpar också själva de lagar som berör deras verksamhet,[901] och agerar på eget ansvar utifrån de riktlinjer som regeringen dragit upp genom så kallade regleringsbrev.[902] 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.[903]

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län och 20 regioner/landsting. De politiska uppgifterna på den regionala nivån sköts dels av regionerna/landstingen, vars beslutfattare väljs direkt av länets befolkning, dels av länsstyrelserna, som är statens regionala företrädare i länen. Gotland är en kommun som har utvecklingsansvar och rätt att kalla sig region.[904] Landstingets politiska beslut fattas av en

895 Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

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

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

898 Exempel på statliga bolag är Post Nord AB, LKAB och Green Cargo AB.

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

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

901 Lundgren (2007), s. 19

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

903 Regeringen (2015j); Statskontoret (2003), s. 66

904 Sveriges Kommuner och Landsting (2017c)

folkvald församling, landstingsfullmäktige. Landstingsfullmäktige är det högsta beslutande organet på regional nivå[905] och är ansvarig för att utse en landstingsstyrelse som ska leda och samordna arbetet i landstinget.[906]

Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting blivit regioner. Landstingens uppgifter som rör hälso- och sjukvård, transportinfrastruktur och kultursamverkan tillfaller regionerna. Benämningen landsting kommer att fasas ut och till den 1 januari 2020 ska alla lagar ha anpassats till regioner[907].

Regioner skiljer sig från landsting i flera bemärkelser. Bland annat har de enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, rätt att beteckna landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen som regionfullmäktige respektive regionstyrelsen (vid val ska dock den ordinarie benämningen användas).[908] Regionerna ska, till skillnad mot 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. 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.[909] Ytterligare detaljer kring regionerna återges i den tillhörande förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete[910].

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. 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.[911]

905 Sveriges Kommuner och Landsting (2016); Regeringen (2014j)
906 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
907 Sveriges Kommuner och Landsting (2018)
908 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, 4 §
909 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, 5-7, 10 §§
910 Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete
911 Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 1, 11, 23-24 §§

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.[912]

912 Regeringen (2014k)

Bilaga 3: 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. Försvarsmakten ingår också i rådet och överbefälhavaren deltar på mötena.

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”.[913] Dagens Polismyndighet[914] är organiserad i sju polisregioner, åtta nationella avdel-

913 Statskontoret (2017)

914 Polismyndigheten är en så kallad enrådighetsmyndighet, vilket innebär att generaldirektören ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.

ningar 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.[915] 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. Regionpolisrådet ska utöva insyn i polisverksamheten i regionen och ge chefen för polisregionen råd.[916]

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).[917]

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.[918] 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.[919] Andra specialistkompetenser inom polisen är bombskyddsgrupperna som även den tillhör den Nationella Operativa Avdelningen, tre piketenheter i storstäderna[920] samt polishelikoptrar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Östersund och Boden.[921]

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

915 Polisen (2015)
916 Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, 39-40 §§
917 Polisen (2015)
918 Polisen (2015)
919 Polisen (u.å. b)
920 Polisen (2016e)
921 Polisen (u.å. c)

som används vid arbete med folksamlingar där risken för våldsamheter är särskilt hög.[922] Den nationella förstärkningsorganisationen kan exempelvis användas vid högriskmatcher (fotboll), demonstrationer och under Almedalsveckan.[923]

Vid en samhällsstörning ansvarar polisen bland annat för avspärrning, utredning, utrymning, registrering och eftersökning[924]. 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. 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.[925]

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, polislagen (1984:387) och polisförordningen (2014:1104).[926] 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.[927] 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

922 Polisen (u.å. d)
923 Rikspolisstyrelsen (2012), s. 24-25
924 Polisen (2016e)
925 Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
926 Säkerhetspolisen (u.å. a)
927 Säkerhetspolisen (u.å. b)

säkerhetspolischef.[928] 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.[929]

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.[930] 2005 bildades Nationellt centrum för terrorhotsbedömning (NCT) som en arbetsgrupp under Samverkansrådet 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.[931] 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.[932]

NCT:s hotnivåskala:[933]

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

928 Säkerhetspolisen (u.å. c)
929 Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, 11-12, 16 §§
930 Säkerhetspolisen (u.å. d)
931 Säkerhetspolisen (u.å. e)
932 Säkerhetspolisen (2016b), s. 48-49
933 Säkerhetspolisen (2016b), s. 49

miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet.[934] Som ansvarig elberedskapsmyndighet beslutar verket om åtgärder som behövs för att stärka elberedskapen, exempelvis genom förebyggande åtgärder eller hantering av en störning.[935] 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.[936] Utöver detta förvaltar verket de statliga, nationella stamnäten där el transporteras från producenter till regionala nät.[937]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap[938] 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, kris, krig eller krigsfara.[939]

MSB upprätthåller en nationell beredskap genom omvärldsbevakning och initiering av samhällets samlade hantering av samhällsstörningar, men också hantering av förfrågningar om stöd från EU och internationella aktörer. Vid en allvarlig händelse tar MSB fram nationella lägesbilder i syfte att ge samlade bedömningar av situationen och behov av åtgärder.[940] Myndigheten ska även stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder och samordna information till allmänheten och media. I samband med allvarliga olyckor, kriser och vid höjd beredskap ska MSB ha förmåga att kunna bistå med stödresurser. [941]

Myndigheten ska kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och delta i räddnings- och katastrofinsatser som drabbar andra länder. I en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands ska MSB, i

934 Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 1 §
935 Elberedskapslag (1997:288), 3 §
936 Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 2 §; Ellag (1997:857), 8 kap. 2 §
937 Affärsverket Svenska Kraftnät (2017b)
938 MSB är en så kallad enrådighetsmyndighet, vilket innebär att generaldirektören ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.
939 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §
940 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018r)
941 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7 §

samverkan med andra berörda aktörer, i ett inledande skede stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.[942]

I samband med den återupptagna totalförsvarsplaneringen har MSB:s uppdrag avseende det civila försvaret tydliggjorts. Myndigheten har ett särskilt ansvar för att:

- utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
- verka för att aktörerna inom civilt försvar samordnar planeringen sinsemellan samt i förhållande till det militära försvaret,
- se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde,
- se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet,
- följa upp och utvärdera samhällets arbete med civilt försvar, och
- företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser.[943]

MSB ska inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktat mot Sverige. Myndigheten ska dessutom genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området.[944]

MSB ska bidra till att öka aktörers förmåga att kunna förebygga olyckor och kriser samt till en effektiv krishantering. I det arbetet ingår att utbilda aktörer inom krisberedskap, civilt försvar och skydd mot olyckor. MSB har också i uppdrag att främja den svenska övningsverksamheten för att utveckla krisberedskapen och anordnar övningar tillsammans med andra aktörer på regional, nationell, EU- och internationell nivå.[945] Utpekade myndigheter[946] kan söka finansieringsmedel av MSB genom anslag 2:4 Krisberedskap som ska gå till projekt för att förstärka samhällets krisberedskap och försvarsförmåga[947]. MSB finansierar även forskning inom området samhällsskydd och beredskap[948].

942 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 8 §
943 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1, 6, 10 §§
944 Regeringen (2018h)
945 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.)
946 Myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt myndigheter som efter särskilt beslut av regeringen eller av MSB är utpekade att ingå i samverkansområdena.
947 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010b)
948 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010c)

MSB ansvarar för att stödja och samordna arbetet med samhällets informations- och cybersäkerhet och skydd av samhällsviktig verksamhet. Myndigheten lämnar råd och stöd om förebyggande informationssäkerhetsarbete till andra offentliga aktörer samt företag och organisationer.[949] Funktionen CERT-SE är placerad vid MSB och är Sveriges nationella CSIRT (Computer Security Incident Response Team). Funktionen har till uppgift att bland annat:

- Agera skyndsamt vid inträffade IT-incidenter genom att sprida information samt vid behov arbeta med samordning av åtgärder och medverka i arbete som krävs för att avhjälpa eller lindra effekter av det inträffade.
- Samverka med myndigheter med särskilda uppgifter inom informationssäkerhetsområdet.
- Vara Sveriges kontaktpunkt gentemot motsvarande funktioner i andra länder samt utveckla samarbetet och informationsutbytet med dessa.[950]

Radiokommunikationssystemet Rakel förvaltas av MSB, som även ansvarar för drift och utveckling av systemet. Genom Rakel kan känslig information delas då all kommunikation inom systemet är skyddad.[951] Systemet har en egen infrastruktur som klarar svåra väderförhållanden och alla växlar och basstationer är utrustade med reservkraft för att kunna klara elavbrott.[952]

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 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.[953] 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.[954]

949 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018s)
950 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017i); Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 11b §
951 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018t); Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 16 §
952 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016j)
953 Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, 1-2, 4 §§
954 Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, 1 §

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.[955] Vid en inträffad radionukleär händelse bistår Socialstyrelsen med information till bl.a. hälso- och sjukvården.[956]

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.[957] Socialstyrelsen ska, i nära samverkan med övriga berörda myndigheter, leda och samordna de katastrofmedicinska insatserna och får i övrigt besluta om hur regionernas/landstingens resurser ska användas vid sådana insatser.[958] Katastrofmedicinsk beredskap innebär beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera konsekvenserna för de somatiska och psykiska följdverkningar som kan uppstå vid allvarlig händelse. Detta regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22).

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.[959] Detta sker genom samarbete med FN:s internationella atomenergiorgan IAEA och EU-kommissionen som inspekterar de svenska kärntekniska

955 I enlighet med Hälso- och Sjukvårdslag (2017:30), 6 kap. 1 §
956 Socialstyrelsen (2007), s. 64-65
957 Förordning (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, 3 §
958 Lag (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, 5 §
959 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 1, 8 §§

anläggningarna i enlighet med icke-spridningsavtalet NPT[960]. 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.[961]

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.[962]

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.[963] Myndigheten ska även genom befintlig förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.[964]

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 Försvars-

960 Strålsäkerhetsmyndigheten (u.å.); Strålsäkerhetsmyndigheten (2017)
961 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 15 §
962 Försvarsmakten (u.å. r)
963 Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 1-3 §§
964 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

makten får lämna stöd endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie 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.[965] När Försvarsmakten ger stöd vid räddningstjänstinsatser[966] 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.[967]

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.[968] 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.[969] 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.[970]

965 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, 3-11 §§
966 Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor
967 Ericson (2009)
968 Prop. (2010/11:1), s. 33
969 Prop. (2014/15:109), s. 76
970 Försvarsmakten (u.å. s)

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 krisberedskapen.

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.

FÖRSVARSHÖGSKOLAN
Centrum för totalförsvar
och samhällets säkerhet

POST P.O. Box 278 05
SE - 115 93 Stockholm
BESÖK Drottning Kristinas väg 37
E-POST ctss@fhs.se
TELEFON + 46 8 553 425 00
facebook.com/forsvarshogskolan
twitter.com/Forsvarshogsk
www.fhs.se