



Försvarshögskolan

Centrum för totalförvar och samhällets säkerhet

Krisberedskaps- och totalförvarslagstiftning

En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

Marika Ericson



Titel: Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning – En bilaga till Förutsättningar för krisbered-
skap och totalförsvaret i Sverige

Författare: Marika Ericson

Redaktör: Emmelie Andersson

FHS-beteckning: 930/2011

Upplaga: 2019

Omslag: Landskap, Sarek. Fotograf: Hampus Hagstedt/Försvarsmakten

Förord

Under de senaste åren har intresset för lagstiftningen rörande krisberedskap och framförallt totalförsvar ökat. Det har också lett till att fler och fler efterfrågar sammanställningar och olika typer av läromedel med fokus på lagstiftning inom det här området.

På Försvarshögskolan utgör idag det vi kallar krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning en naturlig del i våra utbildningar, både inom ramen för de militära programmen och framförallt inom uppdragsutbildningarna. Vi ser naturligtvis också behovet av att tillgodose behovet av läromedel inom området. Vår plan är att arbeta fram fördjupande litteratur med fokus på lagstiftning inom området under de kommande åren.

Rapporten "Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige" ges ut årligen av Centrum för Totalförsvar och Samhällets Säkerhet (CTSS). Sedan 2018 har rapporten även inkluderat en fördjupande bilaga om rättsliga förutsättningar. Bilagan skapas i nära samarbete mellan CTSS och Centrum för operativ juridik och folkrätt som också finns på Försvarshögskolan. Bilagan har glädjande nog blivit efterfrågad av många och därför väljer vi nu att publicera den även i en pdf-version för enklare spridning.

Eftersom både rapporten och bilagan är under kontinuerlig uppdatering, tar vi tacksamt emot Era förslag till förändringar och förbättringar så att vi kan förbättra, fördjupa och inkludera ytterligare områden eller aspekter till nästa version av publikationerna. Vänligen kontakta rapportens redaktör, Emmelie Andersson (emmelie.andersson@fhs.se).

Innehåll

1. Begrepp och termer ur juridiskt perspektiv	5
1.1. Konstitutionell beredskap	7
1.2. Normhierarkin och regeringsformen	7
1.3. Fredstida kriser och regeringsformen.	10
1.4. Alternativ till konstitutionell beredskap – konstitutionell nödrätt	13
1.5. Reglerna i 15 kap RF för krig och krigsfara	15
1.5.1. <i>Krigsdelegationen</i>	17
1.5.2. <i>Delegationer</i>	18
2. Samhällets omställning från fred till krig – administrativ beredskap	21
2.1. Författningsberedskap – reglering höjd beredskap	21
2.1.1. <i>Reglering av övergången från fred till höjd beredskap</i>	22
2.2. Fullmaktslagarna	24
2.2.1. <i>Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.</i>	25
2.2.2. <i>Förfogandelag (1978:262)</i>	26
2.2.3. <i>Förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov</i>	28
2.2.4. <i>Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster</i>	28
2.2.5. <i>Ransoneringslagen (1978:268)</i>	28
2.2.6. <i>Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse</i>	29
2.3. Organisationsberedskap – verktygslådan höjd beredskap.	31
2.3.1. <i>Planeringen inför höjd beredskap</i>	31
2.3.2. <i>Vad händer vid skärpt beredskap?</i>	32
2.3.3. <i>Vad händer vid högsta beredskap och vid beredskapslarm?</i>	34
3. Referenser	35

Inledning

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.¹ Krisberedskapssystemet har sedan det skapades ytterst sällan analyserats ur ett juridiskt systemperspektiv. Istället har olika sektorer i samhället haft sina egna lagstiftningar som styr hur de hanterar kriser. I jämförelse med lagstiftningen för krisberedskapssystemet har lagstiftningen för totalförsvaret, höjd beredskap och krig, diskuterats mer ingående. För sådana förhållanden har det under lång tid funnits specialregler i grundlag genom nuvarande 15 kap. regeringsformen (1974:152) (RF). Juridisk analys på systemnivå som kombinerar både totalförsvar och krisberedskap ur ett konstitutionellrättsligt perspektiv saknas 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

¹ Se Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012); Bull & Sterzel (2015)

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.² 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.

² Se till exempel Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet.

1. 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.³ 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.⁴ 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 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.⁵ På lokal nivå används i stället begreppet extraordinär händelse. I 1 kap 4 § lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommu-

3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 207

4 För en mer ingående beskrivning av termen samhällsstörningar se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 201ff

5 Prop. (2007/08:92), s. 310

ners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) (FEH)⁶ 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.⁷ 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 perspektiv⁸ 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 1907,⁹ att lägga fast en procedur för att fastställa existensen av krig genom en så kallad krigsförklaring har inte fått något allmänt genomslag i statspraxis. Istället har den internationella rätten kommit att fokusera på förekomsten av faktiska stridshandlingar som bestämmande för om ett väpnat angrepp genomförts, en väpnad konflikt uppstått eller krig råder. I internationell rätt fokuseras idag ofta på termen **väpnad konflikt** som i Genèvekonventionerna från 1949 används för att bedöma om de reglerna blir tillämpliga eller inte.¹⁰ Internationellrättsligt är det

6 I den fortsatta texten används förkortningarna LEH för lagen (2006:544) och FEH för förordningen (2006:637).

7 Freds- och konfliktforskningen, genom till exempel 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 till exempel Galtung (1985), s. 11

8 Blix (1972), s. 349ff

9 III:e Haagkonventionen (1907)

10 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 till exempel Genèvekonventionen (1949), avd. I art. 2

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 självförsvaret ensamt eller tillsammans med andra länder.¹¹ Den definition av aggression som arbetades fram under 1970-talet innehåller tydliga exempel på konventionell krigsföring, till exempel minering av hamnar, bombardemang osv. Den typen av agerande är dock inte det vi alltid ser i moderna konflikter, med mer inslag av till exempel cyberattacker.¹² 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.¹³ 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.

1.1. 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 Försvarmakten får sättas in vid territoriella kränkningar och krigshot.

1.2. Normhierarkin och regeringsformen

Grundlagarna och regeringsformen utgör utgångspunkten för all annan lagstiftning. Enkelt uttryckt placeras all lagstiftning in i en normhierarki där grundlagarna, vanliga lagar, förordningar samt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter ingår i fallande ordning. Riksdagen, regeringen och alla andra statliga organ är i enlighet med principen om offentlig maktutövnings lagbundenhet bundna till lagen, 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 normhie-

¹¹ Se Förenta Nationerna (1945), art. 2 (3), 2 (4), 39, 51

¹² Förenta Nationerna (1974)

¹³ Blix (1972), s. 353ff

rarkin. Riksdagen kan alltså inte stifta lagar som är oförenliga med grundlagarna.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 regeringsformens mening innefattar såväl kommuner på lokal nivå, 290 stycken,

14 Prop. (2009/10:80), s. 142

15 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 52

16 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 59f

och 20 landsting/regioner, d.v.s. kommuner på regional nivå.¹⁷ 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.¹⁸ Den kommunala självstyrelsen i förhållande till statens möjlighet att bedöma och hantera hot mot säkerheten är omdebatterad och under utredning.¹⁹ 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 föränleddes av både utredningar och vissa mer begränsade ändringar i vissa sakområden under 1950- och 1960-talen och början av 1970-talet.²⁰ 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.²¹ Regeringsformen från 1634 innehåller vissa grunddrag som följt med ända fram till den moderna regeringsformen, till exempel kontrollfunktioner mellan olika befattningshavare.

Regeringsformen från 1809 byggde på en maktindelning 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 statsrådets 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 i praktiken minskades till förmån för statsrådet och riksdagen i flera steg under 1900-talets första hälft.

17 Prop. (2009/10:80), s. 209

18 Prop. (2009/10:80), s. 210; Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 55

19 Se till exempel Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

20 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012)

21 Wetterberg (2003), s. 8ff

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".²² 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 valsysteem 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.²³ 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.²⁴ 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, till exempel 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.

1.3. Fredstida kriser och regeringsformen

I Författningsutredningens förslag från 1963 ingick ett eget kapitel i regeringsformen med regler för "krig och andra utomordentliga förhållanden".²⁵ Motivet för att integrera speciella regler för krig i regeringsformen var att det moderna krigets påfrestningar på samhället ansågs medföra ett särskilt intresse av att ge statsorganens handlande direkt stöd i grundlagen. Därtill avsågs sådana regler försvåra för vad som beskrevs som illojala grupper att ta över makten.²⁶ Dessa

22 SOU (1963:16), s. 9

23 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 15ff

24 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 18

25 SOU (1963:16), s. 43

26 SOU (1963:16), s. 44

idéer liksom motiven bakom specialregler i regeringsformen för krig fick stöd i grundlagsberedningen och i propositionen till den nya regeringsformen.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ Riksdagsärenden kan också snabbbehandlas 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.³⁰ 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 hälsa, utlännings vistelse i riket, in- eller utförsel av tillgångar, kommunikationer och ransonering. Den delegeringen har använts för att till exempel meddela före-

27 SOU (1972:15), s. 214; Prop. (1973:90), s. 444

28 SOU (2008:61), kap. 5

29 Se Riksdagsordning (2014:801), 6 kap. 12 §

30 Riksdagsordning (2014:801), 10 kap. 2 § & Riksdagsordning (2014:801), 9 kap. 13 §. Se även: SOU (2008:61), s. 64ff

skrifter 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.³¹

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.³²

Slutligen kräver ordinarie regelverk att regeringsärenden avgörs av regeringen vid ett regeringsammansträde där minst fem statsråd deltar, det som kallas kollektivt beslutsfattande, se 7 kap. 3-4 §§ RF.³³ 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 inställetid är beslutsmässiga om behov uppstår. Utredningen från 2008 konstaterar också att om regeringen i en situation inte kan upprätthålla kravet på fem närvarande statsråd vid ett regeringsbeslut får regeringen istället räkna med att den efterföljande granskningen av hanteringen kommer att godkänna agerandet utifrån konstitutionell nödrätt.³⁴ Intressant nog

31 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.

32 SOU (2008:61), s. 66

33 Ett undantag från detta finns i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, s.k. kommandomål.

34 SOU (2008:61), s. 106ff

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.³⁵ I den efterföljande propositionen konstateras att eftersom de givna förslagen kritiserats av flera remissinstanser läggs inget ändringsförslag fram utan frågan bör utredas ytterligare.³⁶

1.4. 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.³⁷ 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".³⁸ Den konstitutionella nödrätten handlar om att i nödsituationer där regeringen agerar på ett sätt som bryter mot bestämmelserna i regeringsformen, till exempel 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 istället skapa regler i RF som möjliggjorde ett upprätthållande av legalitets-

35 SOU (2008:61), s. 110

36 Prop. (2009/10:80), s. 207

37 Prop. (1973:90), s. 443ff

38 Myrdal (1982), s. 124

principen även under krig och krigsfara. Utredningar och propositioner sedan RF:s tillkomst anger samstämmigt att den konstitutionella nödrätten inte ska användas.³⁹ 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 konsejlsbeslut (kollektivt beslutsfattande) och övrig redovisning av regeringens åtgärder i samband med kapningen inte fanns.⁴⁰

Från strikt konstitutionella synpunkter förhåller det sig otvivelaktigt så att det konstitutionella regelsystemet till följd av de speciella förhållandena inte iaktogs 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.⁴¹

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

39 SOU (1963:16), s. 44; Prop. (1973:90), s. 444; SOU (2008:61), s. 108

40 KU (1973:20), s. 16

41 KU (1973:20), s. 17

inte KU ta upp frågan i ovan nämnda yttrande. I de senare yttranden som KU avgivit rörande till exempel 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 fortlopande ägnar uppmärksamhet åt frågan om sin och berörda myndigheters handlingsberedskap för sådana situationer.”⁴²

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.⁴³ 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.

1.5. 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 fullmaktstagstiftning.

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

⁴² KU (1977/78:35), s. 15

⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 till exempel cyberattacker⁴⁶, eller olika typer av operationer av oidentifierade grupper som kan framstå som såväl militära som civila?⁴⁷

Vid tillkomsten av 15 kap. RF användes begreppet ”krig” och en utredning av begreppet gjordes.⁴⁸ 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

44 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 till exempel SOU (2005:104), avsn. 1.6.2

45 Förenta Nationerna (1974)

46 Se till exempel Schmitt (red.) (2017)

47 Se till exempel Schmitt (red.) (2017)

48 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.⁴⁹

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.⁵⁰

1.5.1. 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

49 Se mer om detta under rubriken ”Författningsberedskap – reglering höjd beredskap” nedan.

50 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 normmännen 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.

1.5.2. 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 till exempel 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.⁵¹ 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 totalförsvaret 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.⁵²

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.⁵³ Det finns begränsningar i vad som kan delegeras från regeringen, till exempel 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.⁵⁴

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 totalförsvaret 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 till exempel 13 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Den

51 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 628

52 Prop. (1992/93:76), s. 46ff

53 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

54 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 364, 630

ger länsstyrelserna rätt att inom sina respektive områden fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen och besluta att en lag i visst ämne ska börja tillämpas. Bestämmelsen gäller endast i fall där krig råder och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas. Länsstyrelserna har därmed möjlighet att tydliggöra vilket tillstånd som råder, högsta beredskap i hela landet, för det fall att de tydligt kan se behovet av högsta beredskap och beredskapslarm, även om regeringen inte kan ge det beslutet. Möjligheten att besluta om beredskapslarm är viktig ur ett 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ En ockupationsmakt ska tvingas att fatta beslut och även administrera dem utan assistans från svenska myndigheter och domstolar.

55 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 632

56 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 633

2. Samhällets omställning från fred till krig – administrativ beredskap

Den administrativa beredskapen kan enklast beskrivas som ett samlingsbegrepp för lagar och föreskrifter som möjliggör för totalförsvaret att lösa sina uppgifter genom att förbereda och anpassa samhället till höjd beredskap. Den administrativa beredskapen inbegriper två delar: författningsberedskap som är de lagar, förordningar och bestämmelser som är nödvändiga för planläggning och reglering av samhällets omställning från fred till krig och som ser till att samhället har fungerande lagar även i krig. Den andra är organisationsberedskap, som innehåller bestämmelser om myndigheters organisation i krig eller vid krigsfara samt planeringen av denna i fredstid.⁵⁷

2.1. 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.

⁵⁷ Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 16

2.1.1. 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.⁵⁸ 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.”⁵⁹ 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, till exempel 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:

- 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.⁶⁰ Krigsfara har exemplifierats med att ett ”fientligt angrepp på landet

58 Prop. (1992/93:76), s. 46

59 Prop. (1992/93:76), s. 46f

60 Prop. (1992/93:76), s. 47

bedöms vara förestående”.⁶¹ 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, till exempel genom flyktingströmmar eller svårigheter med vår försörjning.⁶² 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.⁶³

Det finns en tydlig ovilja att definiera för mycket och lägga för fasta ramar i den här lagstiftningen. Lagstiftaren har istället eftersträvat att ge regeringen tolkningsutrymme, med motivet att det är mycket svårt att exakt förutse i vilka situationer vi kan behöva en höjd beredskap. Systemet utgår ifrån att regeringen gör en tolkning av situationen, definierar den som krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden i linje med rekvisiten ovan och sedan väljer om situationen kräver en skärpt beredskap eller en högsta beredskap.

En liknelse vi ofta använder är att betrakta höjd beredskap som en verktygslåda. LTH lägger en ram för när verktygslådan får öppnas. Situationen regeringen har att bedöma ska kunna definieras som krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden. Regeringen beslutar enligt 3 § st. 2 LTH om antingen skärpt eller högsta beredskap och kan enligt 4 § LTH begränsa beslutet till en viss del av landet eller en viss verksamhet. Beslut om höjd beredskap har stor inverkan på samhället och i den meningen har alltid förutsatts att systemet måste kunna slå om snabbt. Regeringen ska kunna gå direkt till högsta beredskap om situationen så kräver, men det beslutet kan få stor påverkan på hela samhället. Högsta beredskap bör användas vid krigsfara, när risken för fientligt angrepp är överhängande eller då samhällsfunktionerna utsätts för extrema påfrestningar.⁶⁴ 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

61 Prop. (1992/93:76), s. 47

62 Prop. (1992/93:76), s. 47

63 Prop. (1992/93:76), s. 47

64 Prop. (1992/93:76), s. 47

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 totalförsvaret 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 tillkänna 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.

2.2. Fullmaktslagarna

Beredskapslarm innebär att de speciella författningar som anges i 13 § FTH omedelbart tillämpas i sin helhet. Vid beslut om höjd beredskap som tillkännages på annat sätt, anges specifikt i de olika lagarna hur de kan träda i tillämpning. Regeringen kan därmed, i sitt beslut om skärpt eller högsta beredskap, även besluta om att alla eller några av lagstiftningarna ska träda i tillämpning. Detta är de lagstiftningar som ofta kallas fullmaktslagar och som många uttrycker är problematiska eftersom flera av dem är ålderstigna och inte uppdaterade på länge. De här lagstiftningarna är en del av den verktygslåda som är användbar för höjd beredskap. Fullmaktslagarna är ett tydligt exempel på hur lagstiftaren tänkt rörande den administrativa beredskapen. Lagstiftningarna reglerar områden som bedömts av stor vikt för att samhället ska fungera så effektivt som möjligt under höjd beredskap och krig. En av tankarna med att göra lagar helt klara, men inte låta dem träda i tillämpning innan en specifik situation inträder är att lagstiftningarna på det sättet kan göras allmänt kända och utgöra stöd för planeringen inför höjd beredskap. Alternativet vore att förbereda lagar som inte kommuniceras utåt, skrivbordslagstiftningar, och som sedan om behov uppstår plockas fram och snabbt godkänns och blir tillämpliga. Det gör dock regelverken mindre förutsebara för både enskilda och myndigheter och därför har den metoden valts bort. Här följer en genomgång av utvalda lagar som kan vara av allmänt intresse.

2.2.1. 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.⁶⁵ Dels kan regeringen besluta att uppgifter inte ska fullgöras, eller föras över till en annan myndighet eller en domstol. Regeringen kan också besluta om att personalen som tjänstgör ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Regeringen kan vidare överlåta sina befogenheter till statliga förvaltningsmyndigheter respektive beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter. Det här finns angivet i 11 § och har kompletterats genom förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. i 4-8 §§. Det är i princip varje enskild myndighet som förväntas anmäla till regeringen att egen eller underställd myndighets arbetsuppgifter borde tas över av en annan myndighet eller tvärtom, 6 § förordningen. Centrala förvaltningsmyndigheter beslutar också enligt 8 § förordningen själva om de som tjänstgör i myndigheten eller en underställd myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

⁶⁵ Prop. (1987/88:6), s. 56

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.

2.2.2. 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.⁶⁶ 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 beredskaps-tjänstgöring.

Förfogande får enligt 4 § i lagen ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster. Det ska handla om egendom eller tjänster som "icke utan olägenhet" kan tillgodoses på annat sätt. Staten eller annan får förfoga över egendom och tjänster, men förfoganden kan aldrig riktas mot staten. Med egendom menas här både fast och lös egendom, vilket skiljer sig från ransoneringslagen som använder begreppet "förnödenhet". Förfogande enligt ransoneringslagen kan därmed endast avse lös egendom och förfogandelagens tillämpningsområde har därför vidgats för att även inbegripa fast egendom som fastigheter. I 5 § förfogandelagen finns 6 punkter som anger vad förfogande kan innebära i form av äganderätt eller nyttjanderätt till egendom, åläggande att utöva verksamhet eller medverka vid framställning av en viss vara

⁶⁶ Prop. (1977/78:72), s. 54

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.⁶⁷

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 för 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.⁶⁸ 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.

Förfoganden ska naturligtvis också ersättas genom skäligen 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 skäligen ersättningen finns också kopplat till detta en central värderingsnämnd och i varje län lokala värderingsnämnder som ska handlägga ärenden om ersättning enligt förfogandelagen.

67 Prop. (1977/78:72), s. 87

68 Prop. (1977/78:72), s. 88

2.2.3. 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, Försvarmakten 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.

2.2.4. 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.⁶⁹

De bevakningsansvariga myndigheterna ska inom sina områden genomföra det som kallas företagsplanläggning, 2 §, och träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden eller om totalförsvarspliktiga kallats in till tjänstgöring enligt 4 kap. 7-8 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.⁷⁰

2.2.5. Ransoneringslagen (1978:268)

Ransoneringslagen har utretts senast 2009, men endast mindre förändringar i lagtexten har gjorts under senare år. Ransoneringslag är ett ingripande instrument

⁶⁹ Bevakningsansvariga myndigheter är de myndigheter som är angivna i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁷⁰ Förfogandelag (1978:262), 2 §

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.⁷¹ Det allmänna försörjningsintresset måste vara starkare än enskilda intresset av att fritt förfoga över sin egendom, och ransoneringslagen ska därför vara oundgängligen nödvändig för att tillgodose befolkningens eller totalförsvarets behov.⁷²

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 överlätas, att förnödenheter endast får användas för ett visst ändamål eller med villkor, 6 §. Ransoneringslagen kan också innebära en reglering genom särskilda avgifter, till exempel 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 ansvarsbestämmelser.

2.2.6. Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse

Slutligen tas lagen om undanförsel och förstörelse upp. Tillämpningsrekvisiten för lagen är i förhållande till ransoneringslagen och förfogande mer snäva. Lagen är tillämplig i krig, och kan tillämpas om regeringen beslutar det vid krigsfara och utomordentliga förhållanden föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, 1-2 §§. Det motsvarar därmed de formuleringar som gäller för regeringens möjlighet att fatta beslut om skärpt eller högsta beredskap.

Lagen ger möjlighet att dels skydda egendom av betydelse för totalförsvaret eller egendom av historisk eller kulturell betydelse mot förstörelse på grund av krigshandlingar. I sådana fall kan egendomen föras bort från sin ordinarie plats, 5 §. Här finns en koppling till de regler om kulturskydd som finns i internationell rätt och som anger en skyldighet att skydda och respektera kulturell egendom

⁷¹ SOU (2009:69), s. 13

⁷² SOU (2009:69), s. 13

under krigföring.⁷³ 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 undanförelse 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 vägvägnitt i syfte att försvåra eller förhindra en fiendes framryckning genom landet.

Beslut om undanförelse fattas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, 8 §. I förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring anges att planläggning av undanförelse 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 undanförelse som inte planlagts av någon annan. Själva beslutet om undanförelse 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.

Även för den här lagen finns regler om ersättning kopplade till undanförelse 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.

73 UNESCO (1954) Konvention om skydd för kulturgodset i händelse av väpnad konflikt (1954) med två tilläggsprotokoll.

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 §.

2.3. 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.

2.3.1. 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 till exempel i arbetet i samverkansområden utan att finnas med i bilagan eftersom de behövs i arbetet.⁷⁴

74 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016)

I de uppgifter som ges bevakningsansvariga myndigheter i 16 § krisberedskapsförordningen ligger till exempel 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 beredskaphänsyn 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.

2.3.2. 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 går 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 undanförelse 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.

2.3.3. 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.

3. 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 statsrådets ämbestutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- KU** (1977/78:35), *Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- KU** (1981/82:35a), *Ubåtsaffären*. Stockholm: Riksdagens protokoll.
- KU** (1981/82:35b), *Konstitutionsutskottets betänkande (1981/82:35) med anledning av statsrådets 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*, Publ.nr. MSB739.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** (2017), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 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.

Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning

- 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\(XXIX\)](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 kulturesskatter i händelse av väpnad konflikt med två tilläggsprotokoll*. Tillgänglig: <http://www.unesco.se/?infomat=konvention-om-skydd-for-kulturesskatter-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.