



Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige





Försvarshögskolan

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

2021 års utgåva

Titel: Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige
Redaktör: Mariana Engström
Originalare: Mats Koraeus
FHS-beteckning: 930/2011
Upplaga: 2021
Omslag: Skola under covid-19. Foto: Anders G. Warne.
Sid. 6: Kavalleriskolan 1916-1917 - Soldater på skjutövning. Foto Armémuseum arkiv (PD).
Sid. 9: Pansarbåten Sverige, FHS.
Sid. 16: Kan du larmsignalerna? Ur *Om kriget kommer* (1952).
Sid. 18: Allehanda löpsedel från den 1 september 1939.
Sid. 19: Kristidsnämndskupong.
Sid. 22: Ransoneringskuponger.
Sid. 23: Fram- och baksida, broschyren *Om kriget kommer* (1943).
Sid. 32: Ur *Om kriget kommer* (1961).
Sid. 62: Vattenbombare fyller på under skogsbranden i Västmanland, 2014. Foto:
Kustbevakningen.
Sid. 66: Tsunamivåg slår in över Ao Nang, Thailand. Foto: David Rydevik (Fri användning) via
Wikimedia Commons.
Sid. 87: Rosenbad. Foto: Arild Vågen (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 92: Civil och militär brandbekämpning, Aurora '17. Foto: Jenny Deschamps-Berger.
Sid. 94: Krim 2014. Istimages via Getty Images-iStockphoto (Royalty-free stock photo ID
287314667).
Sid. 101: Militärstrategisk doktrin – MSD 16. Försvarsmakten.
Sid. 105: 2017 Stockholm attack. Foto: AleWi (CCo 1.0) via Wikimedia Commons.
Sid. 109: Generaldirektören hälsar på representanter från de amerikanska luftvärnsstyrkorna.
Foto: Astrid Amtén Skage/Försvarsmakten.
Sid. 110: Vapenskjöld, Gotlands regemente. Skapad av: Lokal_profil (Fri användning) via
Wikimedia Commons.
Sid. 113: Broschyren *Om krisen eller kriget kommer*, fram och baksida. Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap (PD) via Wikimedia Commons.
Sid. 114: Bänk vid veteranmonumentet "Restare." Foto: Bengt Axelsson.
Sid. 124: Beredskapsinsatsen 2020. Foto: Försvarsmakten.
Sid. 153: Tips för din hemberedskap, ur *Om krisen eller kriget kommer*, 2018.
Sid. 170: "System lock." Skapad av: Yuri Samilov (CC-A 3.0), yuri.samoilov.online/
Sid. 198: Avslutningsord ur *Om kriget kommer* (1952).
Sid. 240: Svenska flaggan – tovad. Foto: Jenny Deschamps-Berger.
Sid. 247: Norska, svenska, afghanska och amerikanska styrkor förberder konvoj i Mazar-e-
Sharif, Afghanistan. Foto: SGT. Bertha A. Flores (PD) via Wikimedia Commons.
Sid. 252: EU-kontor i Bryssel. Foto: Thijs ter Haar (CC BY 2.0).
Sid. 258: Gamla stan från Slussen, 2015. Foto: Arild Vågen (CC A-SA 4.0) via Wikimedia
Commons.

Förord

När denna bok går till tryck befinner vi oss förhoppningsvis i slutskedet av västvärldens coronapandemi, medan delar av världen fortfarande har väldigt låg vaccintäckning och riskerar fortsatta vågor av omfattande covidinfektion. I Sverige arbetar sjukvårdens aktörer tillsammans för att skyndsamt erbjuda befolkningen vaccin mot covid-19. Den 28 juni begärde statsminister Stefan Löfven om entledigande, och leder därmed nu en övergångsregering. Den 29 juni inledde talmannen uppdraget att (ännu en gång) ta fram förslag till ny statsminister. Turbulensen tycks ha blivit vardag och enigheten att vi behöver stärka vår säkerhet växer.

I osäkra tider är samhället beroende av att allt fler ska känna det angeläget att bidra till en ökad säkerhet och till skyddet och försvaret av våra grundläggande värderingar. Vi vill med framsidan av rapporten uppmärksamma en av de yrkesgrupper som (utöver sjukvårdspersonalen) stått i frontlinjen under de senaste 18 månaderna. En yrkesgrupp som under coronapandemin på ett tydligt sätt har visat sig utgöra en förutsättning för svensk krisberedskap och totalförvar. Om inte förskolelärare, fritidspedagoger och lärare går till jobbet, så kan exempelvis heller inte sjuksköterskor, riksdagsledamöter, läkare, renhållningsarbetare, poliser, räddningstjänstpersonal, veterinärer, lantbrukare eller officerare gå till jobbet. Det gäller både i kris och vid höjd beredskap.

Försvvarshögskolan har sedan 2007 gett ut rapporten Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige. Från och med 2018 ansvarar Centrum för totalförvar och samhällets säkerhet (CTSS) för att uppdatera rapporten. Rapporten utgör undervisningsmaterial i centrets uppdragsutbildningar och i Försvvarshögskolans högskolekurser, men är också avsedd som ett kunskapsunderlag till verksamheter och individer som arbetar med frågor rörande krisberedskap och

totalförsvaret. Ett stort antal medarbetare, som på olika sätt både har forskat om och verkat inom ramen för krisberedskap och totalförsvaret, har bidragit till rapporten.

2021 års utgåva är delfinansierad av MSB, vilket har gett oss goda möjligheter att utöka rapporten med aktuella ämnesområden såsom psykologiskt försvar och cybersäkerhet. Det är vår avsikt att fortsätta utveckla texten för att kontinuerligt ge en rättvisande bild av läget i svensk beredskap för kris och krig och försöka beskriva de utmaningar som återstår.

Vi är tacksamma för alla de synpunkter och kommentarer vi får in om rapportens innehåll och struktur från er som läser. Rapporten har i och med denna utgåva fått karaktären av ett uppslagsverk, och vi hoppas den har en än mer läsvänlig struktur och att det i innehållsförteckningen är enkelt att hitta det man som läsare söker efter.

Planeringen av vår beredskap har länge skett i väntan på utredningar och beslut. Det är alltmer uppenbart att tiden för att agera (liksom investera, prioritera, implementera) har kommit.

Med önskan om en inspirerande läsning,

Fredrik Bynander, Centrumchef CTSS

Jenny Deschamps-Berger, Chef enheten för analys

Stockholm, den 1 juli 2021.

Innehåll

Inledning - Sveriges politiska och administrativa system	1
1. Totalförsvaret 1901-2001	5
1.1. En värnpliktig krigsmakt och "En man - en röst - ett gevär"	6
1.2. Frivillig försvarsverksamhet	7
1.3. Pansarbåtsinsamlingen	8
1.4. Svenska förhållanden under första världskriget	10
1.4.1. <i>Bondetåget 1914 - en manifestation för stärkt försvar</i>	11
1.4.2. <i>Hungerkravallerna 1917-18</i>	11
1.4.3. <i>Freden och Nationernas förbund</i>	13
1.5. Mellankrigstiden.	14
1.5.1. <i>Försvarsbeslutet 1925</i>	14
1.5.2. <i>Ådalen 1931</i>	15
1.5.3. <i>Luftskydd och larmsignaler</i>	15
1.6. Erfarenheter från andra världskriget	17
1.6.1. <i>"Vår beredskap är god"</i>	17
1.6.2. <i>Tysthetskampanjen</i>	19
1.6.3. <i>Försvarslånen</i>	20
1.6.4. <i>Vaksamhetskampanjen - en svensk tiger</i>	20
1.6.5. <i>Försvarsbeslut 1942 - kraftigt höjda anslag</i>	21
1.6.6. <i>Sex månaders krigshushållning - nej till tyska krav</i>	22
1.6.7. <i>Den första versionen av "Om kriget kommer" och försvarsvilja</i>	22
1.6.8. <i>Kungafonden</i>	23
1.6.9. <i>Civilförsvaret skapas</i>	24
1.6.10. <i>Slutet på andra världskriget och atombomben</i>	25
1.6.11. <i>Bildandet av Förenta Nationerna</i>	25

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

1.7.	Sveriges totalförsvarsplanering under kalla kriget	26
1.7.1.	Försvarsbeslut 1948 – Införandet av brigadsystemet och civilbefälhavarna	27
1.7.2.	Diskussionen om ett skandinaviskt försvarsförbund och Nato	29
1.7.3.	”Om kriget kommer”, kärnvapenhotet, befolkningsskyddsrum och ett utvecklat psykologiskt försvar	30
1.7.4.	Förändrad hotbild, ökad samordning inom totalförsvaret och fem ledningsnivåer	33
1.7.5.	Försvarsanslagen börjar reduceras och en ny regeringsform	35
1.7.6.	Försvarsbeslut 1982: Överraskande angrepp	39
1.7.7.	Styrelsen för psykologiskt försvar, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och beredskapspolisen	41
1.7.8.	Funktionsansvar, ansvarsprincipen, beredskapslager och K-företag	42
1.7.9.	Minskat intresse för ”krig, ransonering och elände”	45
1.8.	Den eviga freden och nya hot	46
1.8.1.	Strategiskt överfall och anpassningsdoktrinen	48
1.8.2.	Dagens myndighet Försvarsmakten tar form	49
1.8.3.	Nato och partnerskap för fred	50
1.8.4.	Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd	51
1.8.5.	Hot- och riskutredningen	52
1.8.6.	Propositionen ”Totalförsvaret i förnyelse” och 1996 års försvarsbeslut	53
1.9.	Totalförsvarets betydelse minskar.	56
1.9.1.	Försvarsbeslut 2000	56
1.9.2.	Totalförsvarets minskande numerär	58
1.9.3.	Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag	59

2. Vid olyckor och kris – en robust krisberedskap _____ 63

2.1.	Skapandet av ett system för krisberedskap	63
2.2.	Krisberedskapssystemets första stora prövningar – flodvågskatastrofen 2004 och stormen Gudrun 2005	64
2.3.	Författnings- och myndighetsförändringar 2005-2014	67
2.3.1.	2005 Enheten för beredskap och analys (EBA)	67
2.3.2.	2006 Ny reglering av kommuners och landstings ansvar för krisberedskap och civilt försvar.	67
2.3.3.	2007 Nedläggning av utredning och inrättande av kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen	68
2.3.4.	2008 katastrofmedicin, Strålsäkerhetsmyndigheten och utredning om sektorsansvar	68
2.3.5.	2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen och utgiftsområden	69
2.3.6.	2010 Trafikverket och konsulärt stöd vid kriser utomlands	72
2.3.7.	2011 Förändringar i ellagstiftningen och Svenska nationella ambulansflyget till MSB	73
2.3.8.	2012 Beredskapslagring av olja	74
2.3.9.	2014 Folkhälsomyndigheten och flytt av området Samhällets krisberedskap	74

2.4.	Svensk krisberedskap idag - från lokal till nationell nivå	75
2.4.1.	<i>Lokal nivå - Kommunerna</i>	76
2.4.2.	<i>Regional nivå - Länsstyrelserna</i>	78
2.4.3.	<i>Regional nivå - Regionerna</i>	80
2.4.4.	<i>Förvaltningsmyndigheter på central nivå – ett särskilt ansvar för krisberedskap</i>	82
2.4.5.	<i>Statlig räddningstjänst</i>	85
2.4.6.	<i>Riksdag och regering</i>	86

3. Svensk krisberedskap och totalförsvaret i en försämrad säkerhetspolitisk utveckling 2014-2021 **93**

3.1.	Rysslands ytterligare försämrade relationer med omvärlden och annekteringen av Krim.	93
3.2.	Ett svenskt fördjupat samarbete med Nato (PFF)	95
3.3.	Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar	96
3.4.	Regeringens syn på den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen – Försvarspolitisk inriktning 2016-2020.	97
3.5.	Flyktingsituationen 2015.	98
3.6.	Terrorattentaten i Paris 2015 och förhöjd terrorhotnivå i Sverige	100
3.7.	Militärstrategiska doktrinen.	101
3.8.	Grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret	102
3.9.	Avtal om värdlandsstöd med Nato	103
3.10.	En nationell säkerhetsstrategi	103
3.11.	Krigsdelegationen övade för första gången på 20 år	104
3.12.	Attentatet på Drottninggatan 2017	105
3.13.	Tillgodose Försvarsmaktens behov av stöd inför och vid höjd beredskap	107
3.14.	Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.	107
3.15.	Skyldighet att genomgå mönstring och värnplikt	108
3.16.	Försvarsmaktsövning Aurora 17	109
3.17.	Etablering av Gotlands regemente	110
3.18.	Övning SAMÖ 2018 – utveckling av civilt försvar.	111
3.19.	Fördjupat försvarssamarbete mellan Finland, USA och Sverige	111
3.20.	En ny säkerhetsskyddslag.	112
3.21.	Broschyren Om krisen eller kriget kommer	113
3.22.	Veterandagen allmän flaggdag.	113
3.23.	Skogsbränderna sommaren 2018	115

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

3.24. Näringslivets roll i totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel	117
3.25. Covid-19 och Coronakommissionen	117
3.25.1. Coronakommissionen	121
3.26. Totalförsvarsövning 2020	122
3.27. Doktrin för gemensamma operationer	123
3.28. Beredskapsinsatsen i augusti 2020	123
3.29. Presidentvalet i Belarus	124
3.30. Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland	125
3.31. Försvarsinriktning 2021-2025	127
3.32. Stormningen av Kapitolium i USA	128
3.33. Betänkandet "Struktur för ökad motståndskraft"	129
3.34. En myndighet för psykologiskt försvar	131
3.35. Betänkandet "En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården"	132
3.36. Nationell risk- och förmågebedömning 2021	133
4. Vid höjd beredskap och krig – ett modernt totalförvar _____	135
4.1. Det totala försvaret - totalförsvaret	136
4.1.1. <i>Det civila försvaret</i>	136
4.1.2. <i>Det militära försvaret</i>	138
4.2. Den administrativa beredskapen – speciallagar för krig	140
4.2.1. <i>Höjd beredskap, högsta beredskap och beredskapslarm</i>	141
4.3. Svenskt totalförvar idag - från nationell till lokal nivå	142
4.3.1. <i>Nationell nivå - Riksdag och regering</i>	142
4.3.2. <i>Förvaltningsmyndigheter på central nivå</i>	143
4.3.3. <i>Länsstyrelser och militärregioner</i>	146
4.3.4. <i>Kommuner och regioner</i>	147
5. Civilsamhällets och näringslivets roll _____	149
5.1. Civilsamhället	149
5.1.1. <i>Frivilliga försvarsorganisationer</i>	149
5.1.2. <i>Trossamfund</i>	151
5.1.3. <i>Den enskilda medborgarens ansvar – totalförvarsplikt och hemberedskap</i>	151

5.2.	Näringslivet	155
5.2.1.	<i>Energiförsörjning</i>	156
5.2.2.	<i>Livsmedel</i>	157
5.2.3.	<i>Transporter</i>	157
5.2.4.	<i>Hälso- och sjukvård samt omsorg</i>	157
5.2.5.	<i>Finansiella tjänster</i>	158
5.2.6.	<i>Information och kommunikation</i>	159
5.2.7.	<i>Skydd och säkerhet</i>	160
6.	Psykologiskt försvar _____	161
6.1.	Gråzonsproblematik	161
6.2.	Påverkan	163
6.3.	Desinformation under covid-19	166
6.4.	Det svenska psykologiska försvarets väg mot en ny myndighet.	167
7.	Cyberhot _____	171
7.1.	Digitaliseringens frammarsch och risker	171
7.1.1.	<i>Hur bedöms hoten idag?</i>	173
7.1.2.	<i>Större cyberattacker och hot under senare år</i>	176
7.2.	Samhällets informations- och cybersäkerhet – Ansvarsfördelning	179
7.3.	Ett nationellt cybersäkerhetscenter.	184
7.4.	Nationell lagstiftning	186
7.4.1.	<i>Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap</i>	186
7.4.2.	<i>Dataskyddsförordningen (GDPR)</i>	187
7.4.3.	<i>NIS-direktivet</i>	189
7.4.4.	<i>Säkerhetsskyddslagen</i>	191
7.5.	Informations- och cybersäkerhetsarbetet på internationell nivå	194
	Akronymer och förkortningar _____	199
	Referenser _____	203
	Offentliga dokument	203
	Litteratur	212
	Författningar och föreskrifter.	215
	Internetkällor.	217
	Intervjuer och presentationer.	239

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

BILAGA 1 Försvarsmaktens internationella insatser	241
BILAGA 2 Europeiska unionen	251
Civilskyddsmekanismen	252
Centrum för katastrofberedskap	253
European Civil Protection Pool	254
EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik	254
<i>Utrikesrådet</i>	255
<i>Civila och militära krishanteringsinsatser</i>	255
<i>Strategiskt lager för EU:s civila insatser</i>	256
BILAGA 3 Rättsliga förutsättningar för krisberedskap och totalförvar	259
Begrepp och termer ur juridiskt perspektiv	261
<i>Regeringsformen i fred och krig</i>	263
<i>Fredstida kriser och regeringsformen</i>	267
<i>Att agera utan stöd i regeringsformen – konstitutionell nödrätt</i>	269
<i>Motsatsen till nödrätt – en konstitutionell beredskap</i>	272
<i>Reglerna i 15 kap RF för krig och krigsfara</i>	272
Samhällets omställning från fred till krig – administrativ beredskap	277
<i>Författningsberedskap – reglering höjd beredskap</i>	278
<i>Fullmaktslagarna</i>	280
<i>Organisationsberedskap – verktyglådan höjd beredskap</i>	287
Bilaga 3 Referenser	291

Inledning – Sveriges politiska och administrativa system

Förutsättningarna för hur arbetet med krisberedskap och totalförsvaret kan bedrivas, skapas av den svenska förvaltningens organisation, lagstiftning och kultur. Vi har därför valt att inledningsvis kortfattat redogöra för hur det svenska politiska och administrativa systemet är uppbyggt, samt för vilka befogenheter som finns för olika offentliga aktörer. Fokus ligger särskilt på de förhållanden som har betydelse för krisberedskap och totalförsvaret.

Sverige är en konstitutionell monarki. Konungen eller drottningen (i enlighet med successionsordningen) är rikets statschef.¹ Statschefen har dock sedan 1975 ingen politisk makt utan enbart ceremoniella uppgifter. Riksdagen utgör Sveriges lagstiftande församling och är ansvarig inför folket.² Riksdagens viktigaste uppgifter är att stifta lagar, besluta om statens finanser och kontrollera regeringens arbete. Regeringen styr Sverige och är ansvarig inför riksdagen.³ I Sverige kallas konstitutionen för grundlag och det finns fyra grundlagar; regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen. När uttrycket ”den svenska förvaltningsmodellen” används, är det ofta paragraferna i regeringsformen som reglerar *förbudet mot ministerstyrelse* som avses. Det svenska förbudet mot ministerstyrelse innebär dels att *regeringen ska fatta sina beslut kollektivt, dels att myndigheterna självständigt får besluta* i de frågor som rör myndighetsutövning och lagtillämpning.⁴

1 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 5 §

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

3 Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 6 §

4 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 *ministerstyrelse*, 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.⁵ 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.⁶

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.⁷ Beredningen av regeringsärenden sker i ett eller flera departement. När flera departement berörs av ett ärende sker gemensam beredning.⁸

Regeringen har ett regeringskansli till sin hjälp att styra Sverige.⁹ Regeringskansliets uppdrag är att stödja regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Regeringskansliet är en politiskt styrd organisation, där den sittande regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras. Regeringskansliet inkluderar för närvarande 11 departement¹⁰ samt Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Till myndigheten Regeringskansliet hör också ambassader, konsulat, svenska representationer och delegationer vid FN, EU, OECD med flera internationella organisationer.¹¹

5 Detta kallades tidigare för kommandomål, d.v.s. regeringsärenden som avser verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut. Enskild minister får i sådana lägen fatta beslut i frågor om 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.

6 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3 §; Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, 1-2 §§

7 Regeringsformen (1974:152), 7 kap. 3, 6 §§

8 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 14-15 §§

9 Det vill säga verkställa riksdagens beslut och ta initiativ till nya lagar eller lagändringar.

10 Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

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

Till sin hjälp att styra riket har regeringen också cirka 400 centrala myndigheter, nämnder¹², statliga bolag¹³ 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.¹⁴ 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.”¹⁵ Myndigheterna tolkar och tillämpar också själva de lagar som berör deras verksamhet,¹⁶ och agerar på eget ansvar utifrån de riktlinjer som regeringen dragit upp genom så kallade regleringsbrev.¹⁷

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.¹⁸

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län och 20 regioner. De politiska uppgifterna på den regionala nivån sköts dels av regionerna, 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.¹⁹ Regioners politiska beslut fattas av en folkvald församling, regionfullmäktige. Regionfullmäktige är det högsta beslutande organet på regional nivå²⁰ och är ansvarig för att utse en regionstyrelse som ska leda och samordna arbetet i regionen.²¹

Benämningen landsting har fasats ut och från och med den 1 januari 2020 har alla författningar anpassats till regioner²². Regioner skiljer sig från landsting i flera bemärkelser. Regionerna ska, till skillnad mot landsting, utarbeta och fastställa

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

13 Exempel på statliga bolag är Post Nord AB, LKAB och Green Cargo AB.

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

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

16 Lundgren (2007), s. 19

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

18 Finansdepartementet (2021); Statskontoret (2003), s. 66

19 Sveriges Kommuner och Regioner (2021-03-11)

20 Sveriges Kommuner och Regioner (2021-03-22); Regeringen (2015-01-23)

21 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

22 Sveriges Kommuner och Landsting (2018-12-28)

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.²³ Ytterligare detaljer kring regionerna återges i den tillhörande förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.²⁴

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.²⁵

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.²⁶

23 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, 5-7, 10 §§

24 Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

25 Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 1, 11, 23-24 §§

26 Regeringen (2015-01-22)

1. Totalförsvaret 1901-2001

Detta kapitel fokuserar, på en övergripande nivå, på det gamla svenska totalförsvarets utveckling, reformering och avveckling; från år 1901 fram till år 2001. Urvalet av de historiska nedslag som görs i kapitlet är valda för att ge läsaren en bild över vad som har bidragit till tankar, beslut och debatt om totalförsvaret och (kris)beredskap, och hur det har växlat och utformats genom åren. Författarna uppmuntrar läsaren att reflektera kring vilka av de frågor rörande exempelvis hotbild, försvarsvilja och beredskap som är lika aktuella idag som då.

Den svenska totalförsvartanken

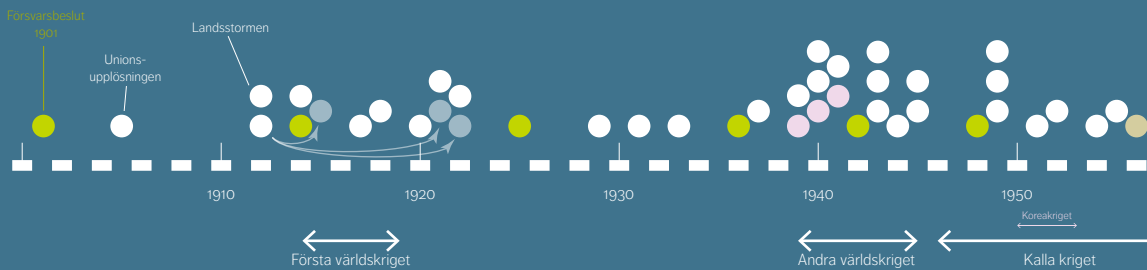
Totalförsvaret, det totala försvaret, skapades som ett svar på det totala kriget.

Det totala kriget innebär, att även de civila medborgarna äro engagerade i kriget. Det totala anfallet föres genom terrorbombning mot civilbefolkningen, bombning av industrier, samfärdsel m.m. i hemorten, blockad, ekonomisk krigföring i övrigt, och som psykologisk krigsföring i avsikt att undergräva motståndsviljan och motståndskraften.²⁷

Det totala kriget krävde således ett totalt försvar och innebar att hela samhället engagerades i försvaret av landet. Totalförsvaret blev därmed en angelägenhet för hela befolkningen. Det innebar, och innebär fortfarande, att varje medborgare har ett ansvar att utefter sin förmåga bidra till skyddet och försvaret av vår demokrati och våra mänskliga fri- och rättigheter. Totalförsvarets huvuduppgift och mål är och har varit att genom god samverkan och samordning skapa maximal försvarseffekt och att på bästa sätt skydda landets befolkning.²⁸

27 Nordisk familjebok (1959), s. 278-279

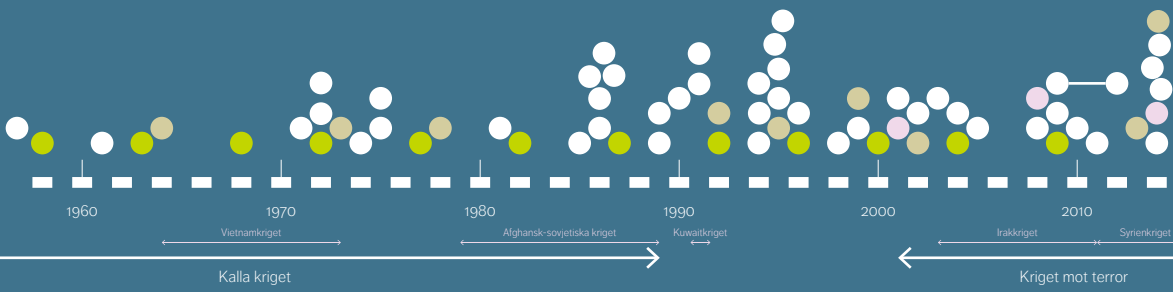
28 Navander & Johansson (2009), s. 11



1.1. 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, en egen säng samt rena sängkläder. Tjänstgöringen gällde alla män mellan 21 och





40 år och bestod (i de flesta fall) av 240 dagar inklusive repetitionsövningar.²⁹ 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”.³⁰

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.³¹

1.2. 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 Landstormen³² bildades 1912 Sveriges Landstormsföreningars centralförbund. Uppgiften var att vidareutbilda befäl inom Landstormen³³.

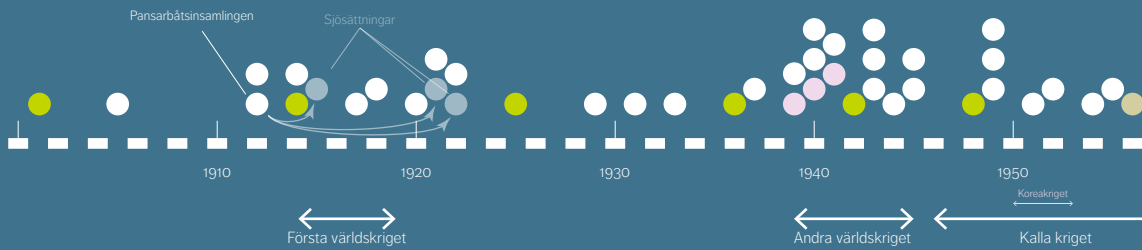
²⁹ Ericson (1999); Armémuseum (2018)

³⁰ Armémuseum (2018)

³¹ Armémuseum (2018)

³² 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.

³³ Förbundet bytte 1943, efter Landstormens nedläggning, namn till Centralförbundet för befälsutbildning och bedrev kompletterande utbildning av värnpliktigt befäl och reservofficerare. Inom organisationen finns också specialförbund för postverksamhet, miljö- och hälsovård m.m. Organisationen bytte namn till nuvarande Svenska Försvarsutbildningsförbundet år 2006.



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 stjärnan³⁴) bildades 1917 vars uppgift var att i krig ge vård och skydd åt djur. Främst handlade det om hästar som drabbades på slagfältet.³⁵

De flesta frivilliga försvarsorganisationer (FFO) har från början haft koppling till militärt försvar och Krigsmakten (Försvarsmakten³⁶). Riksluftskyddsförbundet³⁷ som bildades 1937, hade emellertid direkt koppling till det civila försvaret.³⁸

1.3. 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.³⁹ I protest mot nedläggningen bildades Svenska pansarbåtsföreningen den 26 januari 1912.⁴⁰ Pansarbåtsföreningen ville väcka det svenska folkets försvarsvilja med syfte att be befolkningen om bidrag för att påbörja byggnationen av fartyget. Detta gjordes bland annat på landsbygden genom att det anordnades lokalkommittéer och det anställdes ombud.⁴¹

Under kommande år bidrog svenska folket med cirka 17 miljoner kronor till pansarbåtsföreningen⁴². Då kostnaden för en modern pansarbåt värderades till 11

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

35 Andersson & Lindberg (2017)

36 År 1974 bytte Krigsmakten namn till Försvarsmakten, se avsnitt 1.7.5.

37 Organisationen bytte år 1951 namn till Civilförsvarsförbundet.

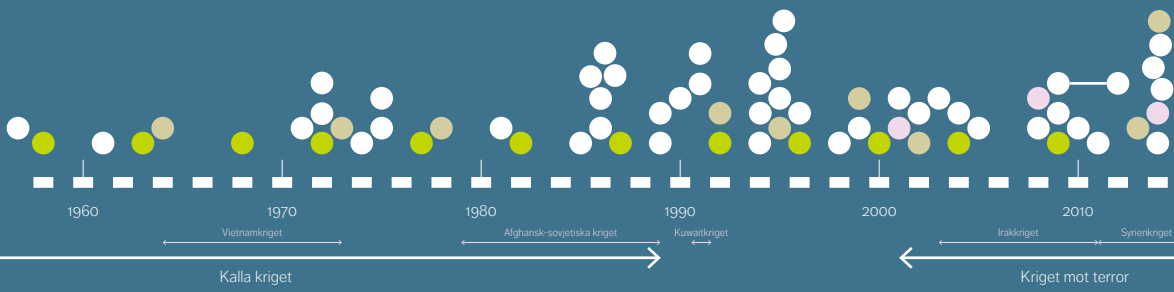
38 Andersson & Lindberg (2017)

39 Zetterberg (2012), s. 13

40 Nordisk Familjebok (1918), s. 1027

41 Nordisk Familjebok (1918), s. 1028

42 På mindre än ett år samlade svenska folket in en summa motsvarade 10 % av hela försvarsanslaget. Konungen Gustaf V uppskattade den fosterländska offervilligheten så mycket att



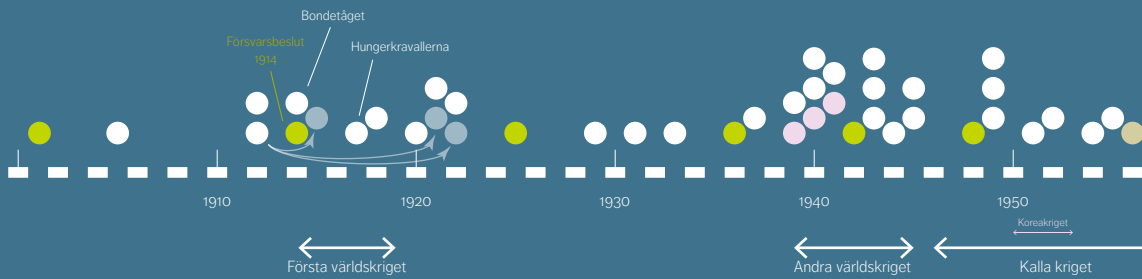
miljoner, beslutade pansarbåtsföreningen att resterande summa skulle användas till bygge av ytterligare två pansarfartyg⁴³. Sverigeskeppen, som fartygen kom att kallas, stärkte den svenska flottan under 1920-talet och flottan var under en lång tid den starkaste i Östersjön⁴⁴. Det första fartyget Sverige levererades den 3 maj 1915 för vidare upprustning och provturer, de övriga två fartygen Drottning Victoria och Gustaf V sjösattes 1921 respektive 1922.⁴⁵ Pansarbåtsinsamlingen var en för Sverige

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 miljoner kronor mellan 1912-1914. (Nordisk Familjebok (1918), s. 1030) 17 miljoner 1914 motsvarar 800 miljoner i 2017 års penningvärde.

43 Nordisk Familjebok (1918), s. 1030

44 Zetterberg (2012), s. 21-22

45 Salomonsson (2012), s. 30



unik insamling som visade på Svenska folkets försvarsvilja gentemot fosterlandet. Stockholms Dagblad skrev år 1917 i en artikel Fredsvilja och Försvarsvilja att: ”Försvarsviljan är därför alltså lika outhärlig, om vi vilja vara och förbliva ett fritt folk.”⁴⁶

1.4. Svenska förhållanden under första världskriget

Första världskriget pågick mellan 1914 och 1918. Den ena sidan, centralmakterna, bestod främst av Tyskland, Österrike-Ungern och Turkiet (Osmanska riket). Den andra sidan, ententen, bestod av Storbritannien, Frankrike, Italien och Ryssland och från 1917 även USA. Bakgrunden till kriget var att Tyskland, som hade blivit ett enat rike först 1871, hade börjat uppträda som en stormakt. Detta uppfattade de gamla europeiska stormakterna Storbritannien, Frankrike och Ryssland som ett hot. På Balkanhalvön hade Serbien, som stöddes av Ryssland, vuxit upp till en regional stormakt, vilket oroade Österrike-Ungern.⁴⁷

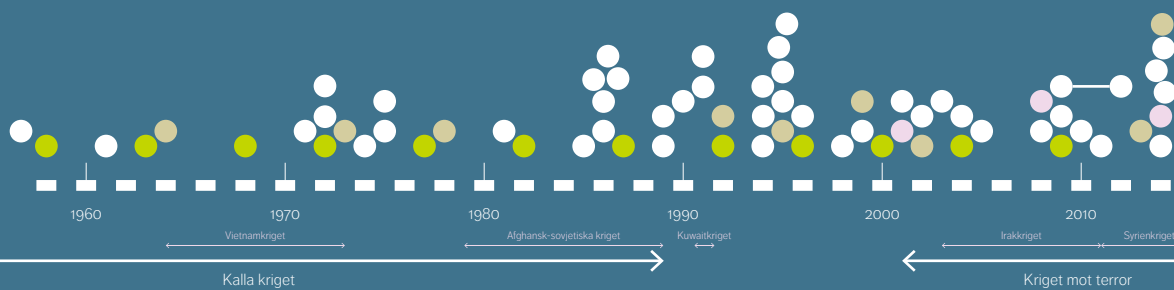
Det som utlöste kriget var de så kallade skotten i Sarajevo, där Sarajevo på den tiden var en del av Österrike. Den österrikiske tronföljaren Franz Ferdinand och hans maka Sophie mördades den 28 juni 1914 av en bosnienserbisk terrorist, Gavrilo Princip. Det gav Österrike anledning att en månad senare förklara Serbien krig. Ryssland stödde då Serbien genom att mobilisera. Eftersom Ryssland var i förbund med Frankrike kände sig nu Tyskland hotat från två håll. Tyskland hade en plan, den så kallade Schlieffenplanen, att snabbt besegra Frankrike och därefter vända alla stridskrafter mot Ryssland. Framgångarna mot Frankrike uteblev och istället blev centralmakternas styrkor bundna i två fronter; på västfronten i krig mot Frankrike och på östfronten i krig mot Ryssland.⁴⁸

Sverige, Norge och Danmark förklarade sig neutrala under kriget. Finland var sedan 1809 en del av Tsarryssland, vilket innebar att Sverige hade en gemensam

⁴⁶ Forslund (2012), s. 8

⁴⁷ Nationalencyklopedin (u.å. Första världskriget)

⁴⁸ Nationalencyklopedin (u.å. Första världskriget)



landgräns med en av de stridande parterna. Sverige lyckades hålla sig utanför kriget, men både befolkningen och nationen påverkades starkt av det som pågick i vår omgivning.⁴⁹

1.4.1. Bondetåget 1914 – en manifestation för stärkt försvar

Upptakten till bondetåget 1914 var det ökade stödet för försvarsfrågan bland Sveriges bönder. Den sittande regeringen, med Karl Staaff som statsminister, ville inte prioritera försvarsfrågan och det var i skuggan av detta som bönderna var missnöjda. Bönderna hade en historia av att inte vilja stötta försvaret men i och med oroligheterna i Europa och i närområdet vände man i frågan. För att visa att man var beredd att ta på sig denna börda, som ett stärkt försvar innebar, beslöts det att man ville visa kungen sin försvarsvilja genom ett bondetåg.⁵⁰

I februari 1914 samlades över 30,000 bönder i Stockholm för att visa kungen att försvaret snabbt måste stärkas. Det samlades även in namnlistor på bönder som inte kunde ansluta i Stockholm med över 40,000 namn.⁵¹ Bondetåget marscherade genom Stockholm och stannade vid kungliga slottet. Där höll kung Gustaf V sitt borggårdstal där han tackade sina [r]edlige män av Sveriges bondestam.⁵² Konungens uttalande om att försvarsfrågan behöver lösas skyndsamt liknades av den sittande regeringen vid en *krigsförklaring mot Riksdag och Regeringen*.⁵³ Agerandet av Gustaf V ledde sedermera till att den sittande regeringen och statsminister Karl Staaff avgick enbart fyra dagar efter bondetåget.⁵⁴

1.4.2. Hungerkravallerna 1917-18

Som en direkt följd av första världskriget drabbades Sverige av försörjningssvårigheter, i synnerhet avseende livsmedel. Export av kött och fläsk samt importen av spannmål påverkades av kriget i Europa och av de blockader som infördes. År

49 Nationalencyklopedin (u.å. Första världskriget)

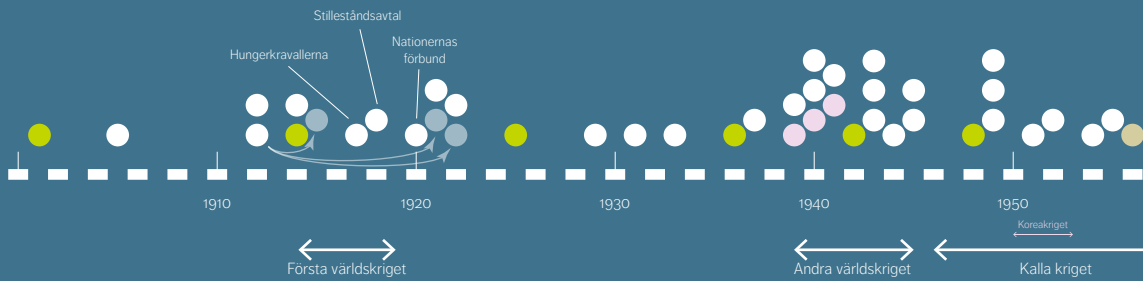
50 Franzén (2001), s. 22

51 Franzén (2001), s. 23

52 Franzén (2001), s. 29

53 Franzén (2001), s. 31

54 Franzén (2001), s. 36



1916 var dessutom ett mycket dåligt skördeår framför allt gällande råg och potatis. Hösten 1916 beslutade regeringen om ransonering och prisreglering som akuta åtgärder, först kom ransonering på socker och under 1917 efterföljde livsmedel såsom kaffe, bröd, gryn, ärtor och potatis.^{55 56} Ransoneringen ledde till långa köer utanför butiker och handelsbodas runt om i Sverige. När staten till slut beslagtogs alla förråd av brödsäd, mjöl och hårt bröd och den lilla marknaden som fanns kvar ransonerades ännu mer fick folket nog. Den protest- och aktionsrörelse som växte fram är unik i sitt slag i den moderna svenska historien. I allmänhet var det kvinnorna, som ombesörjde familjens måltider, som drev protesterna och agerade.⁵⁷

Under våren uppstod ett flertal hungeruppror runt om i Sverige. Detta skedde som kritik mot regeringens politik som många menade missgynnade människor som inte var överklass. Begreppet brödbaron var ett slagord för att överklassen besatt livsmedel som inte fördelades rättvis ut på marknaden. När protesterna och demonstrationerna spred sig genom landet⁵⁸, ökade oron hos militärledningen att de värnpliktiga skulle följa med i protesterna. Matstrejk utbröt bland annat vid Västmanlands regemente och flera andra orter drabbades av soldatdemonstrationer från värnpliktiga och kadetter.⁵⁹

Potatiskravallerna på Södermalm, Junikravallerna på Gustav Adolfs torg i Stockholm och Seskaröupproret i Haparanda är några av de mer kända hungerupproren under våren och sommaren 1917.⁶⁰ Hungerdemonstrationerna drev även på debatten om demokrati och allmän och lika rösträtt. De demonstrationer som kom i efterdyningarna av hungerupproret drev frågor om livsmedel och krav på allmän- och lika rösträtt. När riksdagen godkände förslaget av den allmänna och lika rösträtten december 1918 inleddes det som kallas det demokratiska genombrottet i Sverige.⁶¹

55 Potatisen ransonerades först under hösten 1918.

56 Blomquist (2017), s. 9-10

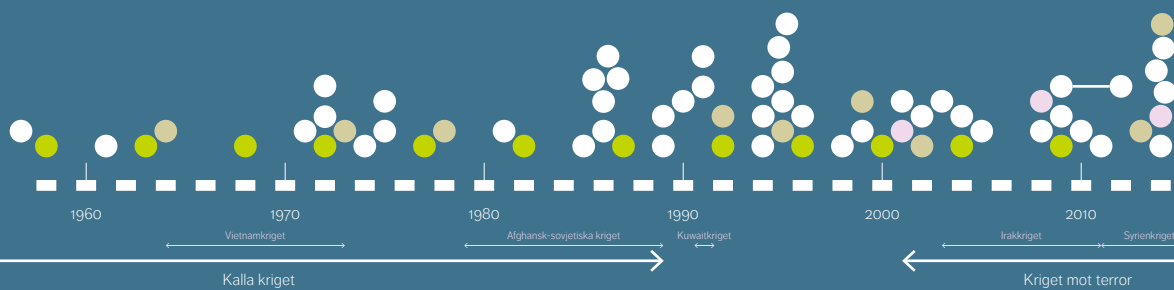
57 Blomquist (2017), s. 12

58 Cirka 500,000 människor deltog i de större städernas demonstrationer, de mindre orterna och byarna är inte inräknade. 1917 hade Sverige 5 miljoner invånare (Blomquist (2017), s. 9).

59 Blomquist (2017), s. 19

60 Klockare (1967), s. 76, 86

61 Blomquist (2017), s. 96



1.4.3. Freden och Nationernas förbund

I slutet av 1918 undertecknades stilleståndsavtalet mellan de stridande parterna, vilket blev slutet på första världskriget. Kriget var en stor mänsklig katastrof, där över 8 miljoner soldater dog under krigsåren. Dessutom miste miljontals civila människor sina liv, både medan striderna pågick och i krigets efterföljd då spanska sjukan härjade. Med kriget som förevändning mördades också mellan 800 000 och 1,5 miljoner armenier i Turkiet.⁶²

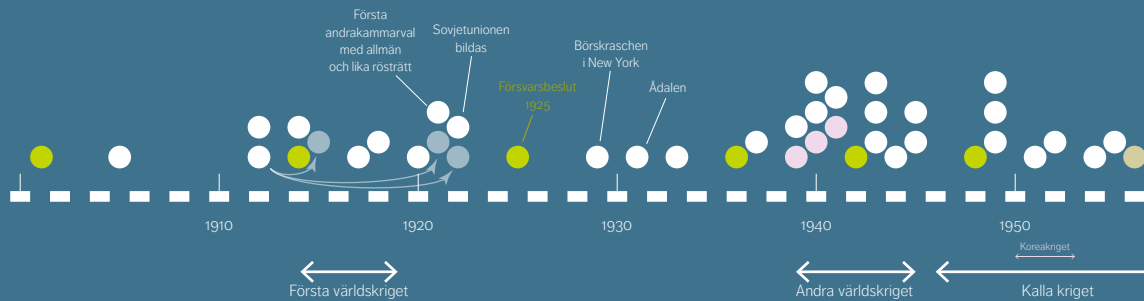
Fredsförhandlingarna startade i början av 1919. Det blev flera olika fredsavtal under 1919 och 1920, men fredsavtalet i Versailles i juni 1919 var det första och viktigaste. De politiska följderna efter kriget blev enorma. När frederna hade slutits var Europas karta helt omritad och en rad nya stater uppstod; Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckoslovakien och Jugoslavien. Det österrikiska kejsardömet hade krympt till två småstater, Österrike och Ungern. I alla de förlorande staterna hade politisk oro lett till att regimerna störtats och kejsarna avsatts eller avgått. I Ryssland segrade kommunisterna och bildade Sovjetunionen.⁶³

USA:s president Woodrow Wilson förespråkade en mild fred. I hans program för fred ville han säkra ett demokratiskt och fredligt Europa, där även krigets förlorare skulle behandlas rättvist. En varaktig fred skulle dessutom säkras genom att skapa ett Nationernas förbund, som skulle förhindra framtida krig eller få länder att samarbeta för att lösa konflikter. Wilsons syn på en ”rättvis fred” röstades ned och därför valde USA att inte bli medlem i NF. Formellt grundades NF 1920 och som ursprungliga medlemmar antogs de stater (utom USA) som undertecknat fredstraktaten i Versailles. Dessutom inbjöds tretton neutrala stater att också bli medlemmar. Sverige ansökte om medlemskap och var medlem i NF under hela tiden som organisationen existerade (1920-46).⁶⁴

62 Nationalencyklopedin (u.å. Första världskriget)

63 Nationalencyklopedin (u.å. Första världskriget)

64 Nationalencyklopedin (u.å. Nationernas förbund)



1.5. Mellankrigstiden

Mellankrigstiden är benämningen på perioden från slutet av första världskriget fram till utbrottet av andra världskriget. Fredskonferenserna efter första världskriget och grundandet av Nationernas förbund ingav förhoppningar om en ljus framtid, en efterkrigstid som skulle präglas av 1920-talets stolta paroll "Aldrig mera krig!". Merparten av Europas stater var vid denna tid konstitutionella demokratier, som utmärktes av parlamentariska politiska system samt medborgerliga fri- och rättigheter. Fredsvillkoren för Tyskland blev oerhört hårda med bl. a. betalning av ett enormt skadestånd. Ur denna "hårda fred" föddes snart tankar på revansch. Förutom Tyskland utvecklade även Sovjetunionen och Italien under denna period expansiva och starka diktaturer, vilket ledde till politisk och ekonomisk instabilitet.⁶⁵

1.5.1. Försvarsbeslutet 1925

Försvarsbeslutet 1925 innebar en kraftig nedrustning av det svenska försvaret. Förarbetet hade genomförts av en försvarsrevision, vars arbete redan påbörjades 1919. Arbetet påverkades av de bistra erfarenheterna från första världskriget. Dessutom var Tyskland och Sovjetunionen försvagade, Nationernas förbund hade grundats och det internationella läget bedömdes som stabilt. 1920-talets paroll "Aldrig mera krig!" väckte också förhoppningar om allmän nedrustning och ett internationellt rättssystem dominerat av NF.⁶⁶

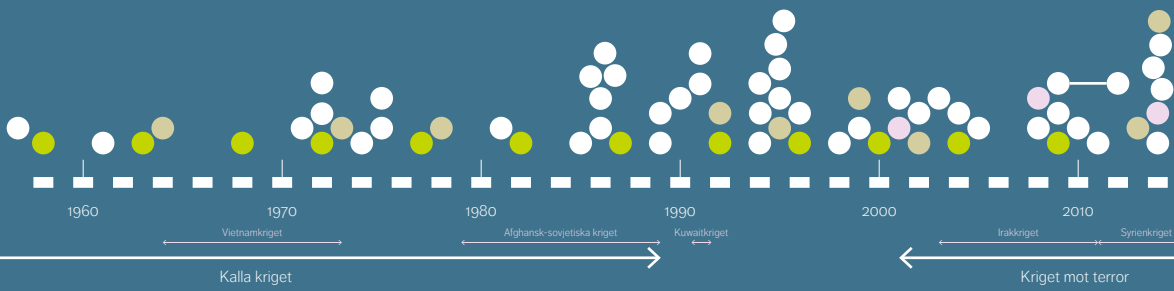
Det ekonomiska läget spelade också en avgörande roll för försvarsrevisionens förslag till ny organisation för krigsmakten. I början av 1920-talet uppstod en internationell deflationskris som slog hårt mot Sverige. Sjunkande exportsiffror, prisfall på varor, lönesänkningar och arbetslöshet ledde till krav på besparingar i statsfinanserna. Den förbättrade säkerhetspolitiska situationen gjorde att blickarna riktades mot försvaret. I det rådande läget betraktades krigsmakten som alltför kostnadskrävande.⁶⁷

Försvarsbeslutet 1925 fick stora konsekvenser för krigsmaktens organisation. I ekonomiska termer reducerades försvarsbudgeten med ca 40 % i jämförelse med

⁶⁵ Nationalencyklopedin (u.å. Mellankrigstiden)

⁶⁶ Nationalencyklopedin (u.å. Försvarsfrågan)

⁶⁷ Larsson (2011)



försvarsbeslutet 1914. Den nya härordningen, som skulle träda i kraft 1928, innebar att antalet arméfördelningar reducerades från sex till fyra. Inte mindre än nitton regementen lades ner. Antalet verksamma yrkesbefäl minskades. Besparingar gjordes även beträffande värnplikten, där endast tre fjärdedelar av varje årsklass skulle kallas in. Resterande delar fördes över till en utbildningsreserv. Utbildningstiden för de värnpliktiga kortades ner från 165 till 140 dagar.⁶⁸

En del i försvarsbeslutet 1925 var att flygvapnet organiserades som en egen försvarsgren genom att arméns och marinens flygstriidskrafter slogs samman till en enhet. Den kraftfulla redueringen av armén var inte tillräcklig för att finansiera en ny försvarsgren. Kustartilleriet minskade i storlek och även flottan påverkades av beslutet. Nybyggnationen av fartyg minskade, det skedde en utveckling mot en lättare flotta och flera av de tyngre pansarskeppen lades i malpåse.⁶⁹

1.5.2. Ådalen 1931

Orsaken till strejken i Ådalen 1931 kan härledas till börskraschen i New York 1929, som ledde till en ekonomisk kris i stora delar av världen. Den drabbade även Sverige och det svaga ekonomiska läget från 1920-talet blev än värre. Den svenska exporten halverades, arbetslösheten var stor och lönerna sänktes. Krisen ledde till stora strejker och demonstrationer. Orons höjdpunkt nåddes i och med strejken i Ådalen 1931. I den demonstration som genomfördes dömdes fem personer när militären (som stod under polismans befäl) öppnade eld mot demonstranterna.⁷⁰ Erfarenheten av Ådalen har haft betydelse för svensk politik och anføres än idag i diskussioner om Försvarsmaktens stöd till det civila samhället.

1.5.3. Luftskydd och larmsignaler

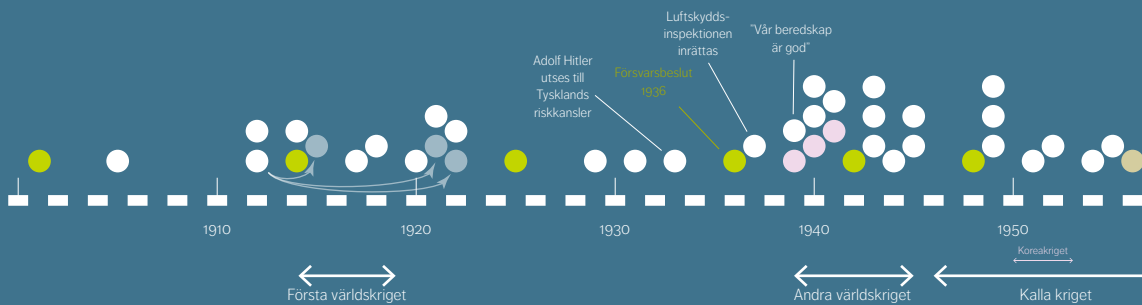
Flygstriidskrafternas utveckling och användning (bland annat under Abessinienkriget⁷¹ 1935-36) under och efter första världskriget ledde till en ökad uppmärksamhet

⁶⁸ Larsson (2011); Prop. 1925:50

⁶⁹ Larsson (2011); Prop. 1925:50

⁷⁰ Armémuseum (2018)

⁷¹ Kolonialkrig mellan Italien och Etiopien (Abessinien). Italien hade ett stort teknologiskt övertag, bl.a. genom bombflyg.

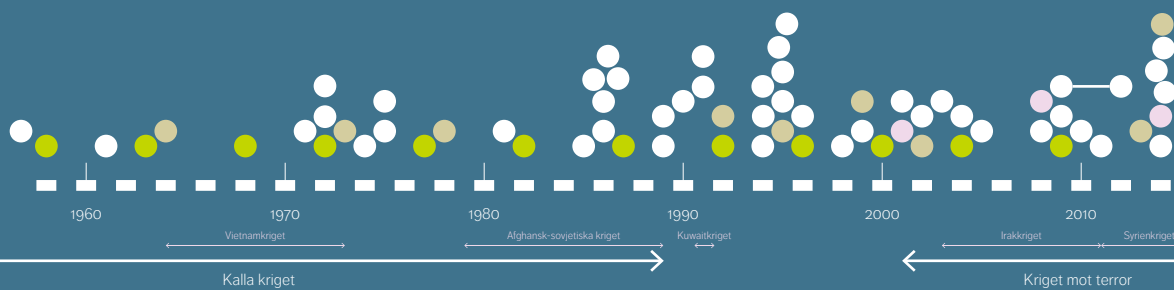


på de militära hoten mot civilbefolkningen i händelse av krig.⁷² År 1936 tillsattes en luftskyddsutredning, som gav förslag på att inrätta en myndighetsorganisation (på central, regional och lokal nivå) för luftskyddsåtgärder. Utredningen gav förslag till åtgärder avseende bland annat varning, alarmering, skyddsrum och undsättning. Utredningen resulterade år 1937 i en lag som gav kommunerna huvudansvaret för planeringen av luftskyddet.⁷³ Skyddsrum avsedda för befolkningen började byggas i Sverige under 1930-talet i så kallade skyddsrumsorter som bedömdes som särskilt utsatta områden för krigshandlingar.⁷⁴

I samband med tillsättandet av Luftskyddsinspektionen 1937 började uppbyggnaden av alarmeringstjänster i landets luftskyddsorter. I syfte att skydda civilbefolkningen inrättades system för utomhusvarning.⁷⁵ 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 prövades 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.⁷⁶

72 Sjölin et al (2014), s. 9
 73 Sjölin et al (2014), s. 9
 74 Sjölin et al (2014), s. 92-96
 75 Sjölin et al (2014), s. 61-62
 76 Sjölin et al (2014), s. 64-65



Civilplikt

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.⁷⁷

1.6. Erfarenheter från andra världskriget

Under 1930-talet ökade spänningarna i Europa. De tidigare förhoppningarna om politisk stabilitet och allmän nedrustning infriades inte, demokratier gav istället vika och vid slutet av 1930-talet var mer än hälften av Europas länder diktaturer.⁷⁸ Den tyska Naziregimen bröt mot internationella överenskommelser (fredsavtalen efter första världskriget) 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.⁷⁹

Tysklands aggression blev allt större och ett nytt krig gick inte att hejda. Andra världskriget pågick 1939–45 mellan Tyskland, Italien, Japan och deras bundsförvanter (axelmakterna) på den ena sidan och Storbritannien, Frankrike, USA, Sovjetunionen och deras bundsförvanter (de allierade) på den andra sidan.⁸⁰

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"

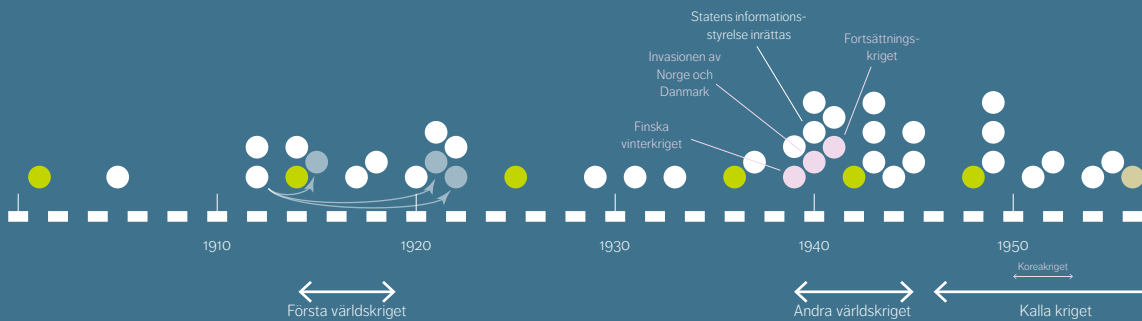
Före 1939 var det svenska försvaret direkt underställt statsorganet vid namn Kunglig majestät som fattade beslut i kungens namn. I samband med upprustningen av det svenska försvaret med anledning av andra världskrigets utbrott 1939 infördes

⁷⁷ SOU (2009:63), s. 22

⁷⁸ Armémuseum (2018)

⁷⁹ Press (2005), s. 136

⁸⁰ Nationalencyklopedin (u.å. Andra världskriget)



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.⁸¹

I augusti 1939 höll statsminister Per Albin Hansson ett radiosänt tal där han hävdade att "vår beredskap är god". Försvarsbeslutet 1925 hade dock lett till en stor nedrustning av försvaret under mellankrigstiden, och försvarsberedskapen var dålig.⁸² 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.⁸³

Hemvärnet⁸⁴ 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 beredskaps-

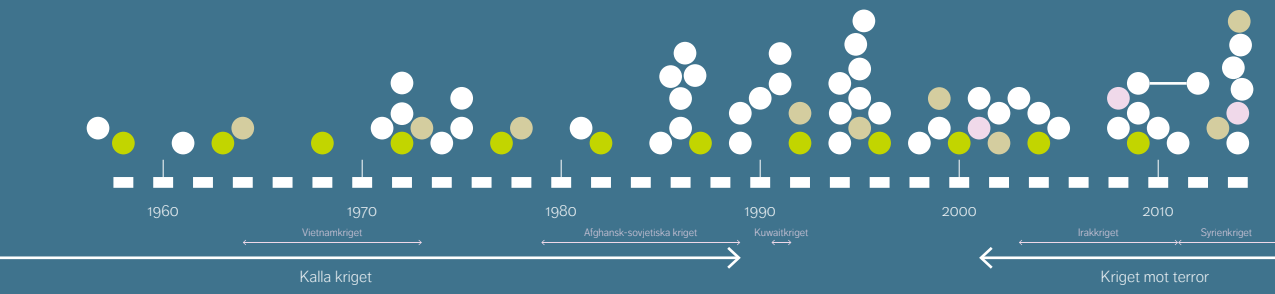
förband som bevakade Sveriges gränser. De uppgifter som Hemvärnet främst skulle lösa var lokala försvarsuppgifter och skydd av viktiga anläggningar som t.ex. hamnar, flygfält, kraft- och transformatorstationer samt telestationer. Redan

81 Försvarsmakten (u.å. Hemvärnets historik)

82 Armémuseum (2018)

83 Stockholms stad (u.å.)

84 Även känt som "Hemvärnet - Nationella skyddsstyrkorna" från och med mitten av 00-talet; Se avsnitt 4.2.1 för mer information om Hemvärnet i dag.



hösten 1940 hade 90 000 män anslutit sig till Hemvärdnet.⁸⁵

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.⁸⁶

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.⁸⁷ Regeringen beslutade därför om att inrätta Statens Informationsstyrelse (SIS)⁸⁸. 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.⁸⁹

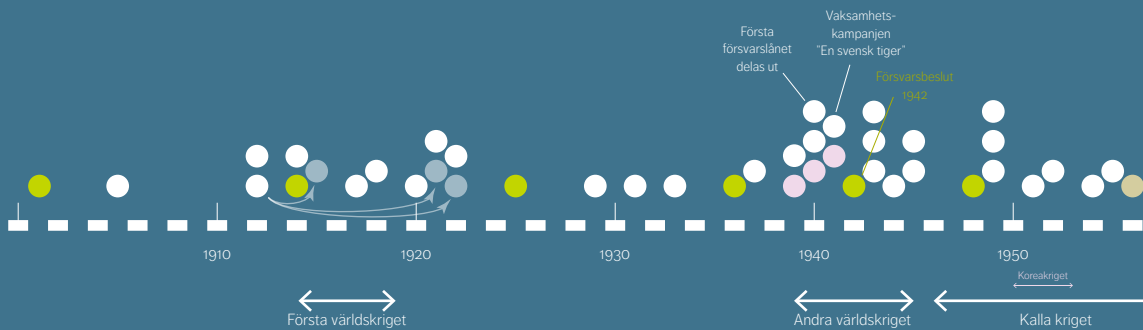
⁸⁵ Försvarsmakten (u.å. Hemvärdnets historik)

⁸⁶ Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017), s. 16; Sjölin et al (2014), s. 9

⁸⁷ Armémuseum (2018)

⁸⁸ SIS lades ned den 30 juni 1945.

⁸⁹ 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.⁹⁰

”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.⁹¹

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.⁹²

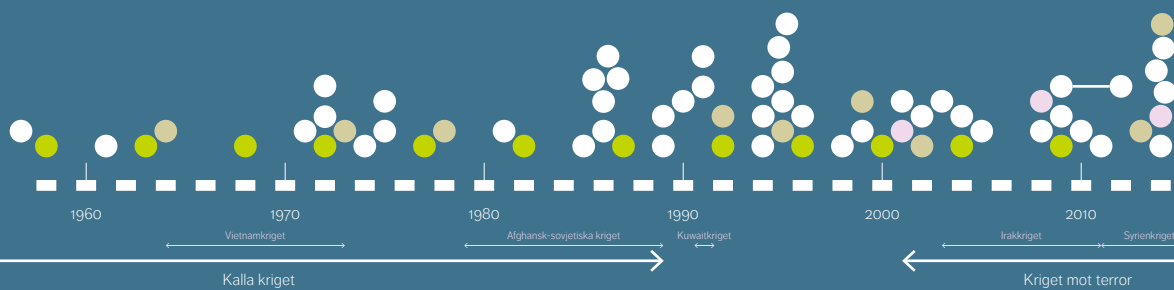
1.6.4. Vaksamhetskampanjen – en svensk tiger

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

⁹⁰ Malm (2016)

⁹¹ Malm (2016)

⁹² Malm (2016)



– denna gång var syftet en ”allmän förtroendepropaganda för statsmakterna” främst riktad till civilbefolkningen. Den 29 oktober 1941 föredrogs ett annonsförslag⁹³ till en vaksamhetskampanj - en teckning av en blågulrandig tiger med texten ”en svensk tiger”.⁹⁴

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.⁹⁵

1.6.5. Försvarsbeslut 1942 – kraftigt höjda anslag

Försvarsbeslutet⁹⁶ 1942⁹⁷ 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.⁹⁸ Dessutom antogs en ny militärområdesindelning som bestod av sju militärområden (Milo):

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

Tabell 1. Indelning militärområden 1942.⁹⁹

93 Illustratör var Bengt Almqvist.

94 Beredskapsmuseet (u.å.)

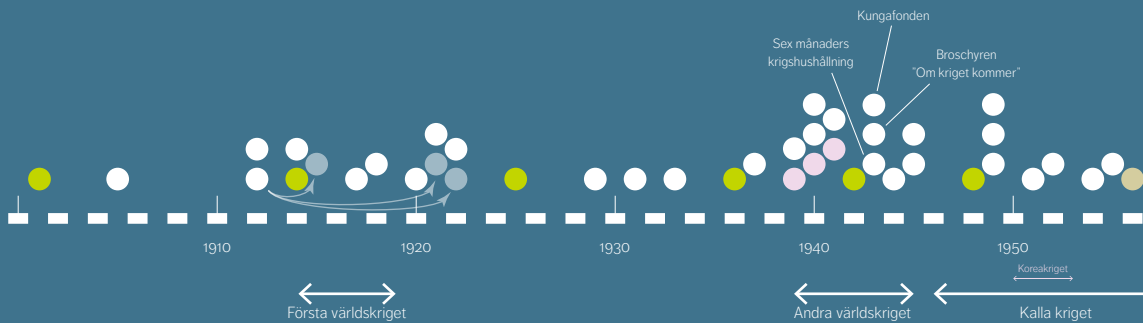
95 Linder (2002), s. 156; Beredskapsmuseet (u.å.)

96 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.

97 Även känt som ”femårsplanen”.

98 Lindorm (1960), s. 223; Glimvall (2001), s. 44

99 Prop. 1942:210



1.6.6. Sex månaders krigshushållning – nej till tyska krav

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 grävlingfilé. Under det första halvåret 1943 hade Sverige de lägsta kötttransonerna i Europa näst Italien.¹⁰⁰

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.¹⁰¹ Smörjolja var också en bristvara, men 1943 kunde de första leveranserna av svensktillverkat tjärsmörjolja ske.¹⁰²

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 avspärning under minst sex månader”.¹⁰³ Samma år blev det svenska försvaret också tillräckligt starkt för att våga säga nej till tyska krav på bland annat transporter av soldater på svenska järnvägar.¹⁰⁴

1.6.7. 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.¹⁰⁵ Häftet trycktes och distribuerades till samtliga svenska hushåll¹⁰⁶.

100 Linder (2002), s. 149

101 Linder (2002), s. 150

102 Linder (2002), s. 151

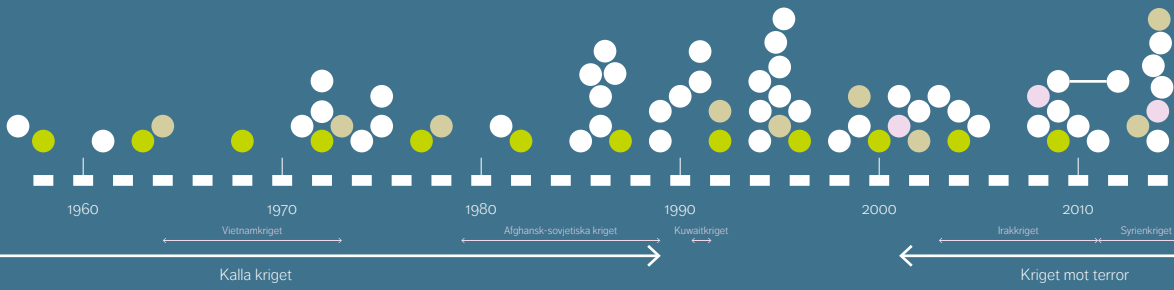
103 Linder (2002), s. 155

104 Armémuseum (2018)

105 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38

106 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





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. Befästningar i Stockholms skärgård skulle skydda huvudstaden mot en invasion från havet. Artilleriets ökade räckvidd och träffsäkerhet innebar att försvaret flyttade allt längre ut i skärgården.¹⁰⁷

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, 360 dagar, under andra världskrigets beredskapsår.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹



1.6.8. Kungafonden

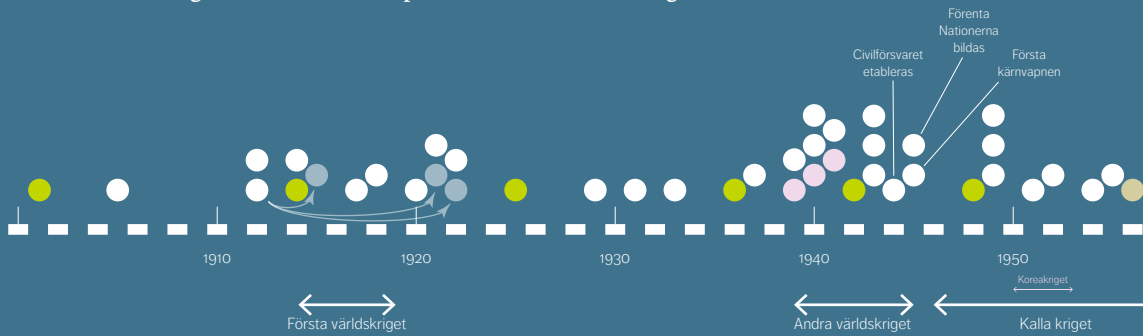
Kungafonden tillkom genom en riksinsamling 1943 i samband med Sveriges förstärkta försvarsberedskap, och är ytterligare ett

versioner som var klara att skickas ut i händelse av krig. (Försvarsmakten (u.å. Vykort från ett land i väntans tider)

¹⁰⁷ Armémuseum (2018)

¹⁰⁸ Björemann (2009), s. 19-20

¹⁰⁹ Armémuseum (2018)



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,
- jagarolyckan i Hårsfjärden 1941, där jagarna Göteborg, Klas Horn och Klas Ugglan 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.¹¹⁰

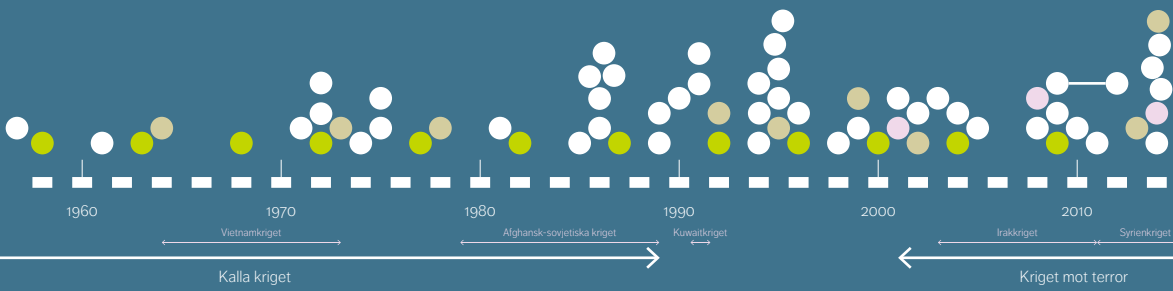
1.6.9. Civilförsvaret skapas

År 1944 gjordes en sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Statens utrymningskommission. Civilförsvaret skapades med Civilförsvaretsstyrelsen som ansvarig för den centrala ledningen.¹¹¹ En regional ledningsnivå för civilförsvaret upprättades vid länsstyrelserna genom en särskild försvarsavdelning. Den befintliga ansvarsfördelningen för verksamheten mellan stat och kommun behölls i princip oförändrad avseende den lokala nivån. År 1944 utfärdades den så kallade civilförsvarslagen vilken bland annat inrättade en allmän civilförsvarsplikt som även omfattade utbildning och övningar i fredstid.¹¹²

¹¹⁰ Kungafonden (u.å.)

¹¹¹ Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017), s. 16; Munck af Rosenschöld (2014), s. 97

¹¹² Munck af Rosenschöld (2014), s. 97



1.6.10. Slutet på andra världskriget och atombomben

1945 blev andra världskrigets sista år. Den tyska framgången hade brutits i olika delar av världen innan dess. I Europa inleddes anfall mot det tyska riket i början av 1945 genom de allierade från väster och Sovjetunionen från öster. Under april närmade sig de allierade styrkorna Berlin från olika håll. Tyskland var på väg att falla och den 30 april begick Adolf Hitler självmord i bunkern under rikskansliet i Berlin. Efter Hitlers självmord följde en rad tyska kapitulationer i början av maj. Den sista kapitulationen undertecknades den 7 maj och den 8 maj var Europa åter en kontinent i fred. Den 8 maj betraktas som fredsdagen i Europa och uppmärksammas än idag på olika sätt.¹¹³

I maj 1945 var även Japan slaget på alla fronter. Vid konferensen i Jalta i februari 1945 utlovade Josef Stalin att Sovjet skulle träda in i kriget mot Japan senast tre månader efter krigets avslut i Europa. Den japanske kejsaren insåg att kriget var förlorat, men fick inte med sig militärledningen på en kapitulation. USA ville ha slut på kriget, men insåg utifrån tidigare erfarenheter, att en invasion av de japanska öarna skulle bli kostsam. Alternativet blev istället atombomben.¹¹⁴

USA hade sedan 1942 i ett forskningsprojekt med kodnamn "Manhattan" försökt att utveckla en atombomb. I juli 1945 genomfördes den första lyckade provsprängningen. Den amerikanska statsledningen verkade därefter inte hysa någon tvekan inför atombombens användning. Istället påbörjades diskussioner om val av mål. Valet föll på Hiroshima och Nagasaki, där de första atombomberna detonades den 6 och 9 augusti. Förödelsen blev enorm. I Hiroshima dog vid detonationen och de närmast följande dagarna 90 000-120 000 människor och i Nagasaki var det 60 000-70 000 som miste sina liv. USA nådde sitt syfte och Japan kapitulerade den 15 augusti 1945.¹¹⁵

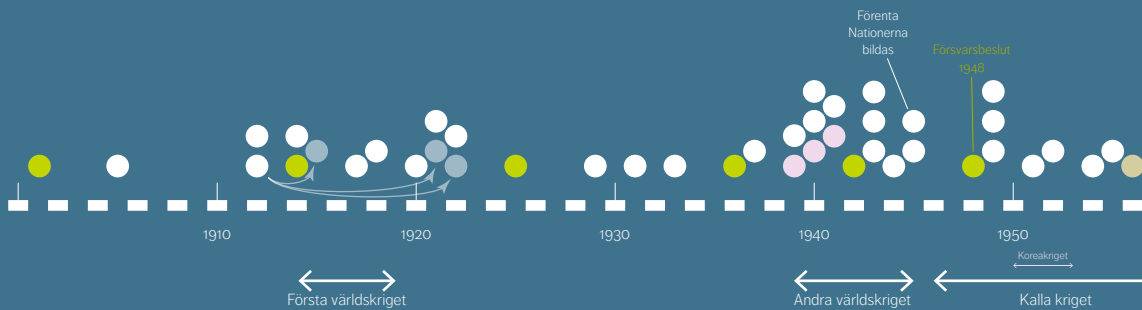
1.6.11. Bildandet av Förenta Nationerna

I samband med andra världskrigets utbrott avvecklades i praktiken det internationella samarbetsorganet *Nationernas Förbund* som tillkommit efter första

¹¹³ Nationalencyklopedin (u.å. Andra världskriget)

¹¹⁴ Nationalencyklopedin (u.å. Andra världskriget)

¹¹⁵ Nationalencyklopedin (u.å. Andra världskriget)



År 1946 utsåg säkerhetsrådet den norska utrikesministern Trygve Lie till FN:s första generalsekreterare. Trygve Lie avgick dock i förtid 1952 på grund av bristande stöd från medlemsländerna och efterträddes av svensken Dag Hammarskjöld 1953.¹¹⁷ Under Kongokrisen 1961 omkom Hammarskjöld under en flygresa på väg till den kongolesiska provinsen Katanga. Varför flygplanet kraschade är fortfarande inte klarlagt.¹¹⁸ Efter Hammarskjöld har FN haft sju generalsekreterare¹¹⁹ och posten innehas sedan 2017 av António Guterres från Portugal.¹²⁰

världskriget med uppgiften att bevara världsfreden¹¹⁶. Andra världskrigets erfarenheter gjorde det dock klart att en ny organisation behövdes för att förhindra framtida krig. Den första ansatsen till att dra upp riktlinjerna för dagens *Förening Nationerna* (FN) skedde i Washington 1944, där 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 fattades att ge de fem segermakterna (USA, Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrike och Kina) vetorätt i säkerhetsrådet. Vid ett nytt möte 1945 träffades deltagare från 50 länder i San Francisco för att tillsammans skriva en stadga för organisationen. Stadgan trädde i kraft den 24 oktober samma år.¹²¹

1.7. Sveriges totalförsvarsplanering under kalla kriget

Kalla kriget benämns perioden från andra världskrigets slut, egentligen från 1946, fram till Sovjetunionens formella upplösning i slutet av 1991. Det 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",

116 Formellt bestod Nationernas Förbund till 1945 (Utrikespolitiska institutet (2007), s. 3)

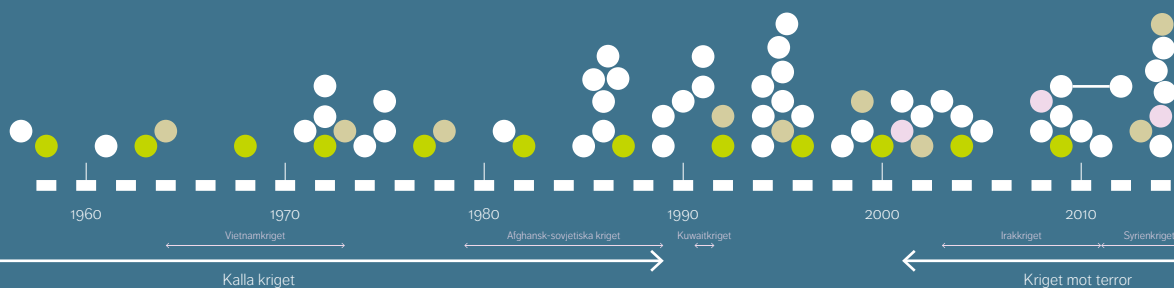
117 Urquhart (u.å.)

118 Utrikespolitiska institutet (2007), s. 5-6

119 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 (Förening Nationerna (u.å.))

120 UNRIC – Förening Nationernas regionala informationskontor för Västeuropa (u.å.)

121 Utrikespolitiska institutet (2007), s. 3-4



men begreppet härstammar från de ”frostiga/kyliga” relationerna mellan Sovjetunionen och USA som då rådde. Förutom de ideologiska motsättningarna rörde det sig om maktpolitiska motsättningar, kapprustning avseende såväl konventionella styrkor som kärnvapen och ömsesidiga hot om krig.

1.7.1. Försvarsbeslut 1948 – Införandet av brigadsystemet och civilbefälhavarna

Efter krigsslutet omvandlades successivt Sveriges krigsorganisation till en försvarsorganisation. Försvarsbeslutet 1948 var av särskild betydelse för utvecklingen. Grundtanken i det svenska totalförsvaret ändrades därefter 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 mellan det civila samhällets aktörer och Krigsmakten.

Brigadsystemet

I och med försvarsbeslutet 1948 förändrades krigsorganisationen genom införandet av brigadsystemet i armén¹²². De tidigare infanteriregementena förstärktes och utökades till brigader. Antalet brigader kom att uppgå till 37 stycken samt ytterligare en förstärkt brigad på Gotland. Erfarenheterna från andra världskriget gjorde att tyngdpunkten inom flygvapnet lades på jaktflyget. Resultatet blev 33 jakt-, 12 attack- och fem spaningsdivisioner bestående av 18-20 flygplan per division.¹²³

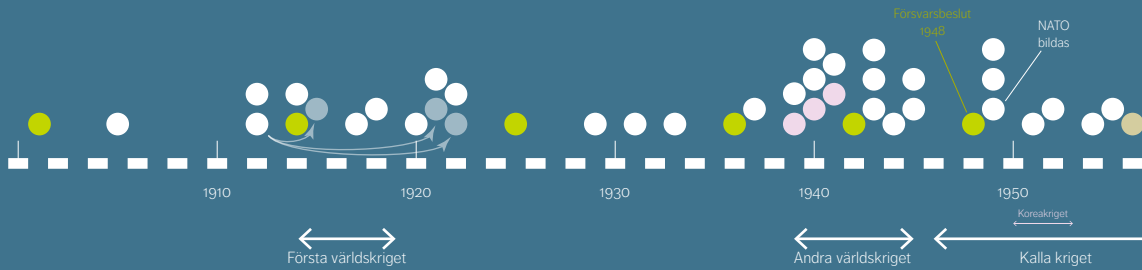
Under kalla kriget var värnplikens grundutbildning 270 dagar (1948-1951), 304 dagar (1952-1965) och därefter 227 dagar fram till det kalla krigets slut¹²⁴. Repetitionsövningar för värnpliktiga genomfördes en till två gånger per åldersklass från och med 1901. Systemet övergick till tre krigsförbandsvisa övningar mellan 1950 och 1965. 1966 utökades detta till fem krigsförbandsövningar om 18 dagar plus fem specifika övningar för befäl. 1986 förlängdes krigsförbandsövningarna slutligen till 21 dagar. Täta repetitionsövningar möjliggjorde befastande av förmågor och stärkt sammanhållning inom förbanden.¹²⁵

122 Prop. 1948:206

123 Roth (2014), s. 47

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

125 Björemans (2009), s. 19-20



Försvarsbeslutet 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.¹²⁶

Civilbefälhavare

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.¹²⁷ Civilbefälhavaren skulle även ha förmåga att lösa åsiktskonflikter mellan länsstyrelse och andra civila myndigheter inom geografiska områden som var större än länet.¹²⁸ 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.¹²⁹ Civilbefälhavaren biträdades av ett kansli under ledning av en kanslichef. Vid kansliet krigsplacerades även personal med uppgifter inom olika totalförsvarsfunktioner.¹³⁰

Civilbefälhavaren hade ett flertal olika uppgifter både i fredstid och i händelse av krigsfara och krig. I fredstid skulle civilbefälhavaren¹³¹:

- 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.

¹²⁶ Roth (2014), s. 47

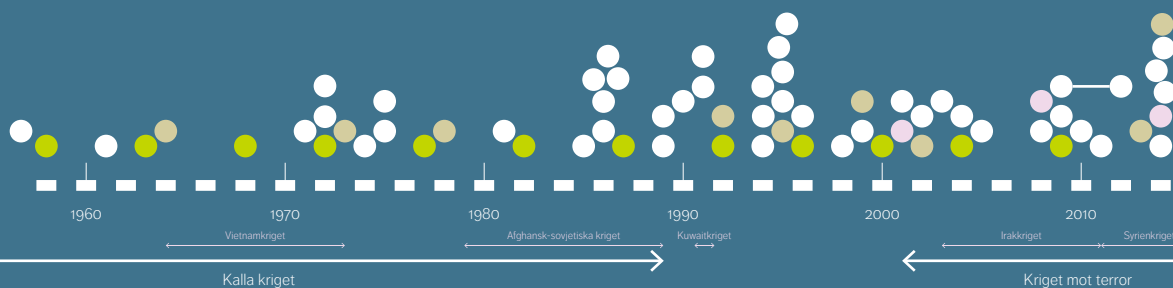
¹²⁷ Navander & Johansson (2009), s. 20

¹²⁸ Navander & Johansson (2009), s. 20

¹²⁹ SOU (1993:95), s. 46-47

¹³⁰ Överstyrelsen för civil beredskap (1995), s. 54

¹³¹ Överstyrelsen för civil beredskap (1995), s. 54



I händelse av krigsfara eller krig skulle civilbefälhavaren leda och samordna det civila försvaret inom civilområdet genom att¹³²:

- 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.

1.7.2. Diskussionen om ett skandinaviskt försvarsförbund och Nato

Efter tidigare överläggningar tillsattes på svenskt initiativ under hösten 1948 en gemensam beredning angående ett skandinaviskt försvarsförbund. Det var Sverige, Norge och Danmark som var beredda att göra gemensam sak kring potentiellt försvarssamarbete. Danmark och Norge, som varit ockuperade under större delen av andra världskriget, saknade 1948 i praktiken egna försvarsresurser.¹³³ Överläggningarna rörde huruvida gemensamma försvarsansträngningar kunde innebära ett starkare skandinaviskt försvar, där ömsesidiga försvarsgarantier skulle utgöra kärnan i samarbetet.¹³⁴

Den svenska linjen förespråkade ett fristående förbund, som i princip skulle utöka den svenska neutraliteten till en skandinavisk sådan. De tre ländernas försvarsstaber påbörjade utredningsarbetet om förutsättningarna för ett försvarsförbund, vilken inriktning det skulle ha, betonade vikten av förpliktande säkerhetsgarantier och preciserade områden för fortsatt utveckling.¹³⁵

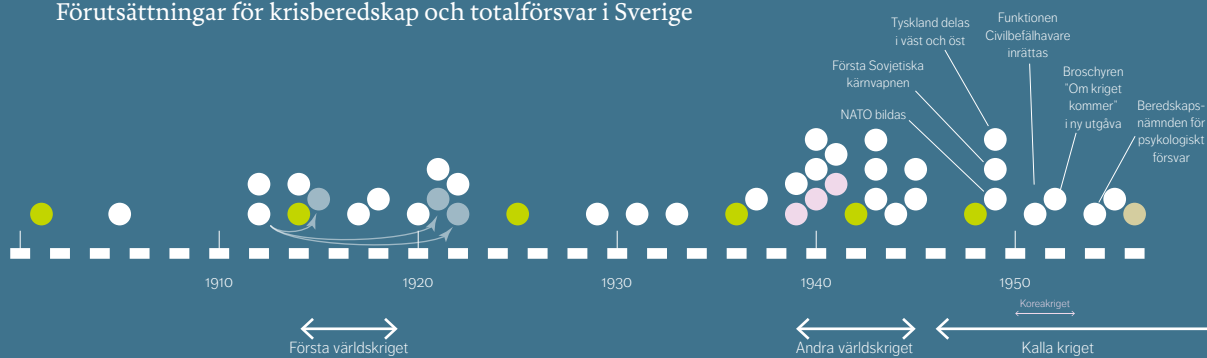
Under utredningen blev motsättningarna mellan den svenska och norska synen på ett försvarsförbund allt tydligare. Norge motsatte sig de konsekvenser som ett neutralt block skulle innebära för möjligheten att ta emot militärt stöd från väst. Norge förespråkade således ett västorienterat försvarsförbund. I januari 1949 föll

¹³² Överstyrelsen för civil beredskap (1995), s. 54-55

¹³³ Agrell (2000), s. 98

¹³⁴ Grafström (1989), s. 783f refererad i Agrell (2000), s. 104; Agrell (2000), s. 104

¹³⁵ Agrell (2000), s. 107; Den skandinaviska försvarsutredningen refererad i Agrell (2000), s. 107



överläggningarna samman eftersom man inte kunde enas i neutralitetsfrågan. En månad senare valde Norge att söka medlemskap i det framväxande Nato. Danmark följde strax efter.¹³⁶

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) undertecknade det Nordatlantiska fördraget i Washington D.C. den 4 april 1949. Grundidén i Nato är det kollektiva försvaret i form av fördragets artikel 5 som förbinder medlemmarna att ömsesidigt försvara varandra i händelse av ett yttre angrepp på en av medlemsstaterna.¹³⁷ 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 1948.¹³⁸ Nato blev den centrala organisationen för ett gemensamt försvar av Västeuropa under kalla kriget¹³⁹.¹⁴⁰

1.7.3. "Om kriget kommer", kärnvapenhotet, befolkningsskyddsrum och ett utvecklat psykologiskt försvar

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.¹⁴¹

1953 genomförde både USA och Sovjetunionen flera kärnvapenprov, vilket bekräftade att båda länderna disponerade såväl atom- som vätebomber. I Sverige

¹³⁶ Agrell (2000), s. 107-108

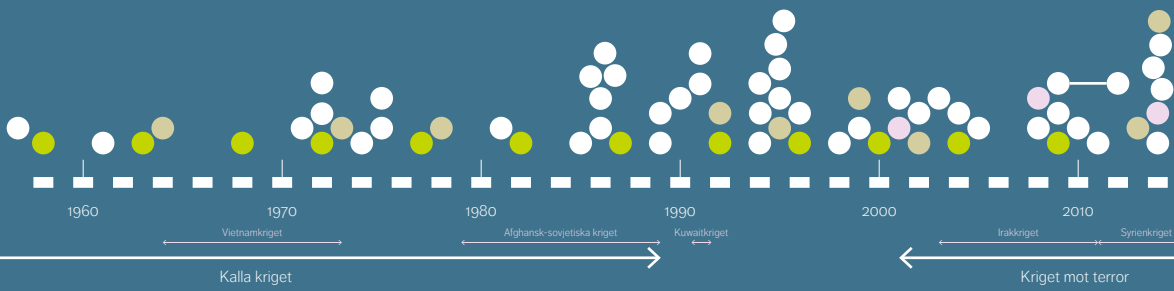
¹³⁷ Agrell (2000), s. 111; Nato (1949)

¹³⁸ Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 24; Björemann (2009), s. 52; Agrell (2000), s. 100

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ Nato (2020-09-24)

¹⁴¹ Rosander & Olgarsson (2014), s. 38-40



påbörjades under 1950-talet arbetet med befolkningsskyddsrummen, vilka var ett komplement till de skyddsrum som fastighetsägare var ålagda att anlägga i exempelvis bostadshus. Befolkningsskyddsrummen var till för de personer som saknade eget skyddsrum eller som befann sig lång ifrån sitt eget skyddsrum.¹⁴²

De lyckade provsprängningarna blev inledningen till en eskalerande nukleär kapprustning mellan de två supermakterna.¹⁴³ I takt med stridsspetsarnas utveckling utvecklades även systemen som skulle kunna bära kärnvapen. Från början fanns enbart möjligheten att använda tunga bombplan, men under 1950-talet påbörjades utvecklingen av nya vapenbärare i form av robotar, flygplan och ubåtar. Utvecklingen av dessa system 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.¹⁴⁴

År 1953 presenterades utredningen *Psykologiskt försvar* (SOU 1953:27), som tagits fram på initiativ av ÖB.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ Efter ett riksdagsbeslut 1954 inrättades Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN). BN:s första uppgift var att organisera Statens upplysningscentral (UC), den särskilda myndigheten som skulle leda det psykologiska försvaret i händelse av krig.¹⁴⁷ Till organisationen rekryterades cirka 600 personer.¹⁴⁸ Dessutom krigsplacerades fem reklambyråer och ett reklamfilmsteam vid UC.¹⁴⁹

Utbyggnaden av skyddsrummen fortskred och 1957 stod Katarinabergets skyddsrum färdigt. Det sades då vara världens största kärnvapensäkra civila skyddsrum

142 Sjölin et al (2014), s. 92-96

143 Calvocoressi (1996), s. 30

144 Bergquist (1988), s. 203

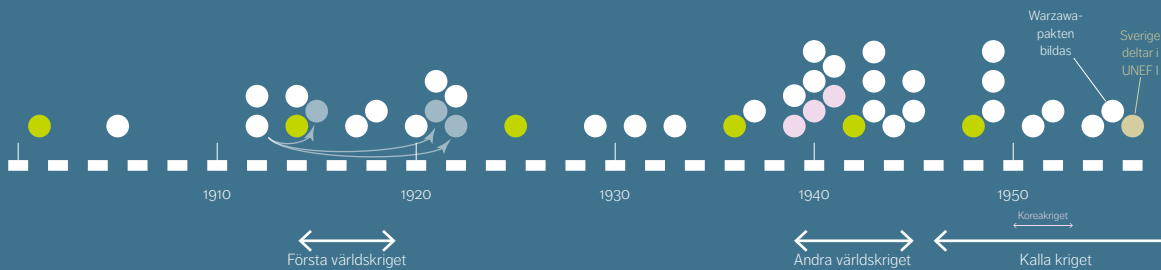
145 Tubin (2003), s. 16; Petersson (2018), s. 12

146 Tubin (2003), s. 16

147 Tubin (2003), s. 18

148 Petersson (2018), s. 12

149 Tubin (2003), s. s. 19



och hade plats för 20 000 personer.¹⁵⁰ Så småningom fungerade också Stockholms tunnelbanestationer som befolkningsskyddsrum.¹⁵¹ Det byggdes även speciella civilförsvarsanläggningar i skyddade berggrum som skulle tåla en atombombsträff. Här skulle representanter från kommun, sjukvård och räddningstjänst kunna leda det civila samhället i händelse av en allvarlig situation.¹⁵²

I 1961 års utgåva av "Om kriget kommer" hade omfånget ökat till knappt 50 sidor. Informationen hade blivit mer detaljerad, layouten lättare med ett antal illustrationer och mindre byråkratiskt språk. Även denna utgåva, precis som 1952, behandlade en atombombs verkan, men det mest omfattande 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.¹⁵³

Broschuren 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 beslutssamhet, Din vilja att överleva."¹⁵⁴

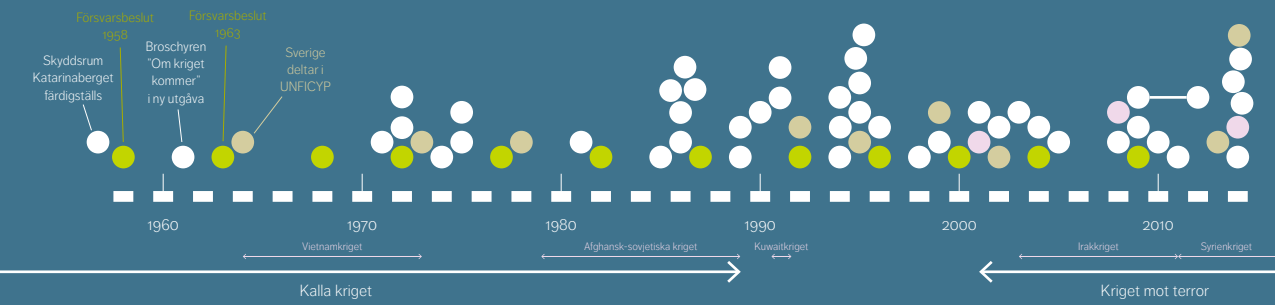
150 Armémuseum (2018)

151 Sjölin et al (2014), s. 92-96

152 Armémuseum (2018)

153 Rosander & Olgarsson (2014), s. 38-40

154 Kungliga Civilförsvarsstyrelsen (1961), s. 3



Totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) inrättades 1962 med syftet att stödja och samordna informationen om totalförsvar och säkerhetspolitik. Nämnden skilde sig från Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN), som främst skulle arbeta med krigsplanläggning och forskning. En av de första uppgifterna för TUN var att publicera ett koncentrat av broschyren "Om kriget kommer", som en annons i landets telefonkataloger.¹⁵⁵

1.7.4. Förändrad hotbild, ökad samordning inom totalförsvaret och fem ledningsnivåer

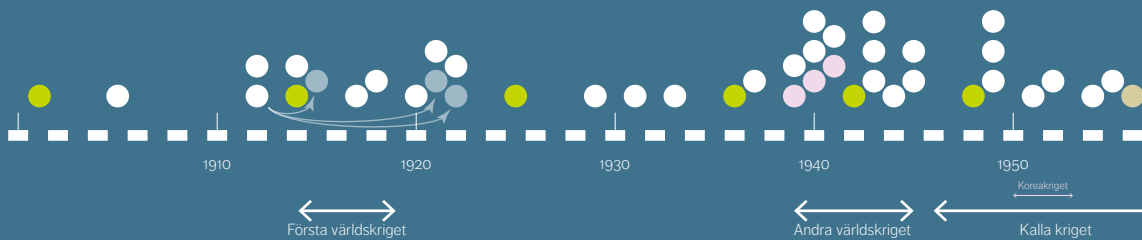
1963 fastställde riksdagen en allmän målsättning för totalförsvaret, vilket var den första målsättningen i detta avseende. I 1960 års försvarsledningsutredning konstaterades det att staten tidigare inte hade preciserat en fastställd uppgift och strategisk grundsyn för totalförsvaret (även om det fanns flera uttalanden som i huvudsak klargjorde uppgiften).¹⁵⁶ Några av punkterna i den allmänna målsättningen för totalförsvaret var:

Totalförsvarets främsta uppgift är att vara så förberett för kriget, att det verkar fredsbevarande. Totalförsvaret måste därför snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka. Det skall ge uttryck för vårt folks vilja att bevara landets frihet och vår motståndskraft mot påtryckningar. Skulle vi likväl utsättas för angrepp, är det krigsmaktens uppgift att möta detta och förhindra att svenskt territorium besätts. Civilförsvarets huvuduppgift är att skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall. Folkförsörjningen i vidaste bemärkelse skall tryggas genom det ekonomiska försvaret. Det psykologiska försvarets uppgift är att vidmakthålla en fast försvarsvilja och motståndanda. Sjukvård, socialvård, polisväsende, kommunikationer och annan samhällelig verksamhet anpassas med hänsyn till inriktningen av de samlade försvarsanstängningarna. Totalförsvarets olika delar samverkar och understödjer varandra, så att största försvarseffekt ernås.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Tubin (2003), s. 21-23

¹⁵⁶ Munck af Rosenschöld (2014), s. 15

¹⁵⁷ SOU (1963:65), s. 35



Fram till 1966 planerades det civila försvaret för att kunna hantera ett kärnvapenangrepp¹⁵⁸. 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 skulle städerna tömmas på större delen av sin befolkning som där- efter skulle spridas ut i avlägset belägna områden."¹⁵⁹

Under den tidigare "kärnvapenepoken" antogs att inga omfattande invasionskrig var möjliga, varför det svenska försvaret kunde inriktas mot mindre omfattande angrepp. Orsaken var den så kallade "marginaleffektsteorin", som innebar att Sverige enbart skulle drabbas som en del i en konfrontation mellan stormakterna. Därmed skulle endast mindre militära resurser kunna användas mot Sverige.¹⁶⁰

Synsättet ovan fick sitt definitiva slut 1966. Ett kärnvapenangrepp mot Sverige ansågs inte längre vara det främsta hotet på grund av den s.k. terrorbalansen mellan Warszawapakten och Nato. Antagandet var 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. Det som dimensionerade planeringen var "storanfall" (SA), vilket omfattade stora resurser och omfattande förberedelser som skulle kunna upptäckas genom tidig förvarning.¹⁶¹

År 1964 beslutade riksdagen, genom att anta prop. (1964:109) "Angående ny organisation av totalförsvarets regionala ledning m.m."¹⁶², att förstärka förutsättningarna för en samordning av det civila och militära försvaret genom en anpassning av organisationer och geografiska ansvarsområden på regional nivå. Den

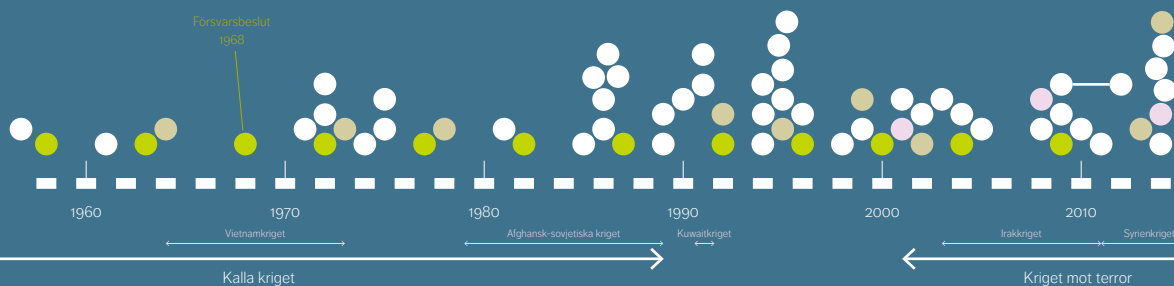
158 I augusti 1945 fälde USA två atombomber över de japanska städerna Hiroshima och Nagasaki. Upp till 220 000 människor dog i de båda städerna till följd av bombernas omedelbara och långsiktiga (2-4 månader efter bomberna) skador. (Radiation Effects Research Foundation (u.å.))

159 Agrell (2010), s. 33

160 Agrell (2010), s. 30-32

161 Agrell (2010), s. 35

162 Besluten i propositionen var dock färdigimplementerade först 1966.



regionala nivån med militärområden och civilområden samordnades till sex områden¹⁶³, vilka fick ett tydligare ansvar för samordning av regional totalförsvarsplanering samt för utbildning och övning av regionala totalförsvarsorganisationer.¹⁶⁴ Gotland som tidigare varit ett separat militärområde (Milo) blev istället Gotlands Militärkommando (MKG) som kom att ingå i Östra Militärområdet (Milo Ö).¹⁶⁵ Det fanns fem ledningsnivåer inom totalförsvaret:

- *Högsta ledningen* (Försvarsdepartementet ansvarade för samordningen)
- *Central nivå* (Försvarsstaben 1937-1994/Högkvarteret 1994- och Civilförsvarsstyrelsen 1944-1986/Överstyrelsen för civil beredskap 1986-2002)
- *Högre regional nivå* (områdesansvariga myndigheter, d.v.s. 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.¹⁶⁶

1.7.5. Försvarsanslagen börjar reduceras och en ny regeringsform

Efter successiv upprustning av det svenska försvaret sedan andra världskriget kom besparingar att utgöra ett återkommande inslag i försvarsbesluten från slutet av 1960-talet.¹⁶⁷ Försvarsbeslutet 1968¹⁶⁸ innebar politiska krav på flera kostnadseffektiviseringar av det militära försvaret. Anslagen till försvarsbudgeten budgetåret 1967/68 minskade med cirka 10 procent. Reduceringarna av anslagen motiverades främst av den tekniska utvecklingen, samhällsekonomiska och statsfinansiella orsaker samt till den internationella lägesutvecklingen. Den politiska

163 Södra (S), Västra (V), Bergslagen (B), Östra (Ö), Nedre Norra (NN) och övre Norra (ÖN).

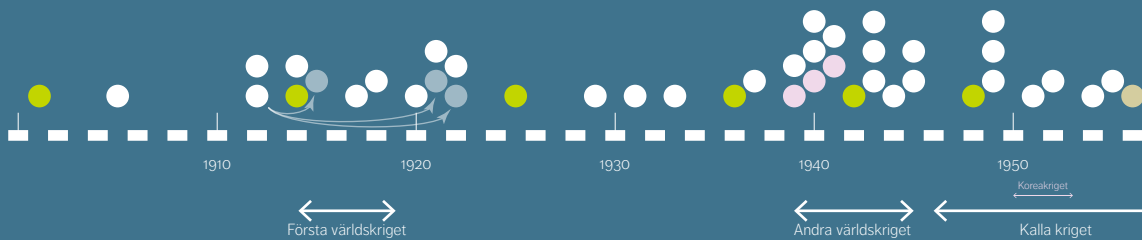
164 Navander & Johansson (2009), s. 21; Prop. 1964:109

165 Navander & Johansson (2009), s. 21; Prop. 1964:109

166 Munck af Rosenschöld (2017), s. 165-169; Navander & Johansson (2009), s. 13

167 Agrell (1990), s. 39

168 Prop. 1968:109



bedömningen var att det pågick en politisk avspänning i Europa, delvis på grund av terrorbalansen mellan Nato och Warszawapakten.¹⁶⁹

Under 1960-talet hade också tanken om rustningskontroll utvecklats, vilket innebar att de redan existerande kärnvapenstaterna¹⁷⁰ ville begränsa andra stater från att utveckla kärnvapen. Detta ledde år 1968 till ett icke-spridningsavtal som syftade till att frysa den rådande kärnvapenhierarkin och att förhindra anskaffningen av kärnvapen. Avtalet trädde i kraft år 1970.¹⁷¹

Betänkandet från 1970 års försvarsutredning kom i stort att utgöra grunden för försvarsbeslutet 1972. Såväl utredningen som regeringens proposition fastslog att "den operativa styrkan kunde tillåtas nedgå något under de närmaste åren". Försvarsbeslutet 1972 förordade nu ett "uthållighetsförsvar" istället för "initialstyrka", vilket innebar att de dyra fjärrstridskrafterna (främst attackflyg och ubåtar) inte gavs samma prioritet som tidigare.¹⁷²

Försvarsbeslutet 1972 betonade vikten av krigsavhållande förmåga samt vikten av ökad samordning avseende ledning i krig och gemensamma sambands- och underrättelsesystem.¹⁷³ 1971 bestod krigsorganisationen bland annat av:

- Armén: 30 brigader, 100 bataljoner lednings-, understöds- och underhållsförband, 100 bataljoner lokalförsvarsförband.
- Marinen: åtta jagare, fem fregatter, två minfartyg, 17 torpedbåtar, 16 motor-torpedbåtar, 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.¹⁷⁴

1972 fastställdes en ny målsättning för totalförsvaret. Den utgick från 1963 års målsättning och den målsättning för krigsmakten som tillkommit sedan dess.¹⁷⁵ Målsättningen blev mer omfattande och formulerades på följande sätt:

169 Agrell (1990), s. 92; Se bl.a. SOU (1976:5), s. 13 ff.

170 USA, Storbritannien, Frankrike, Kina och Sovjetunionen.

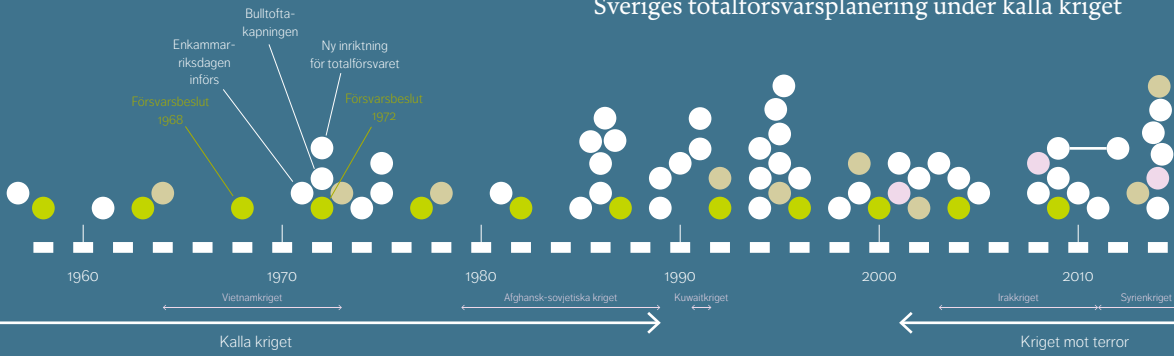
171 Calvo-coressi (1996), s. 37

172 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 44; Prop. 1972:75

173 Navander & Johansson (2009), s. 21

174 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 40

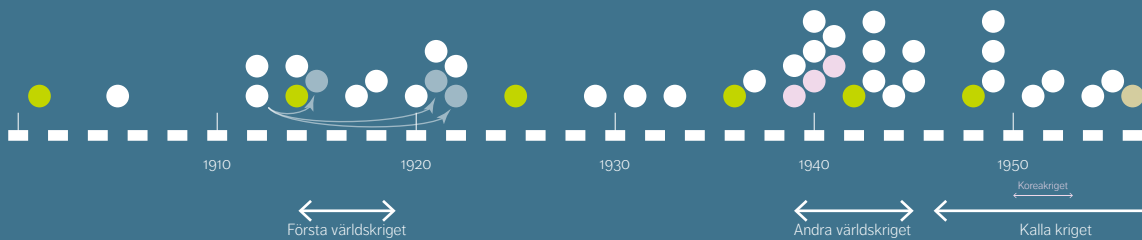
175 Munck af Rosenschöld (2014), s. 20



Totalförsvaret är hela svenska folkets angelägenhet och skall bygga på medborgarnas personliga insatser, som för vapenföra manliga medborgare grundas på allmän värnplikt. Det skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet. Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.

Totalförsvaret skall snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka. Totalförsvaret skall vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen. Totalförsvaret skall vara så utformat att resurser skall kunna avdelas för svenskt deltagande i Förenta Nationernas verksamhet i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Under fredstid och under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt skall krigsmakten avvisa kränkningar av vårt territorium. Civilförsvaret jämte andra berörda grenar av totalförsvaret skall vidta åtgärder för att skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krig i vår omvärld. Det ekonomiska försvaret skall bidra till att trygga vår försörjning om vårt land blir hänvisat väsentligen till egna försörjningsresurser på grund av i vår omvärld inträffade konflikter.

Invasionsförsvaret skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift. Om Sverige utsätts för angrepp skall krigsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. I varje del av landet skall bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget. Civilförsvaret skall skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall samt rädda överlevande vid sådana anfall. Folkförsörjningen i vidaste bemärkelse skall tryggas genom det ekonomiska försvaret. En fast försvarsvilja skall vidmakthållas och varje försök att undergräva vår motståndanda och tilltron till vår förmåga att motstå angreppet skall motverkas genom psykologiskt försvar. Sjukvård, socialvård, polisväsende, kommunikationer samt annan samhällslig



verksamhet skall anpassas med hänsyn till inriktningen av de samlade försvarsansträngningarna. Totalförsvarets olika delar skall samverka och understödja varandra i syfte att nå största möjliga försvarseffekt.¹⁷⁶

1974 års regeringsform innebar en större grundlagsändring. Den nya regeringsformen innebar bland annat att kungens roll i det svenska försvaret förändrades. Monarken framtogs sin roll som formell överbefälhavare (ÖB) men kom dock att behålla sina militära grader; general och amiral.¹⁷⁷ Den nya regeringsformen ändrade och förtydligade även befogenheten att, i realiteten, folkrättsligt förklara att Sverige befann sig i krig¹⁷⁸. I 1809 års regeringsform ankom denna befogenhet (att börja krig eller sluta fred) på monarken men denna bestämmelse upphävdes i samband med införandet av enkammarriksdagen 1971 med motiveringen att bestämmelsen var obsolet. Detta fick konsekvensen att befogenheten under några år betraktades (av konstitutionsutskottet, KU) vara oreglerad i grundlagarna. Detta korrigerades i samband med att 1974 års regeringsform trädde i kraft och befogenheten att förklara att Sverige befann sig i krig tilldelades regeringen (efter riksdagens samtycke om ett väpnat angrepp inte ägt rum).¹⁷⁹

År 1974 bytte Krigsmakten namn till Försvarsmakten. Försvarsbeslutet 1977¹⁸⁰ kom att utgöra en fortsatt reducering av försvaret. Kompensationen genom nettoprisindex täckte inte de faktiska kostnaderna för forskning samt anskaffning och underhåll av krigsmateriel. Försvarsmaktens begärda ramjusteringar erhöles inte, vilket föranledde hårda prioriteringar av krigsorganisationen. Inom grundorganisationen genomfördes sammanslagning eller avveckling av organisationsenheter. Många repetitionsövningar fick ställas in för att klara de ekonomiska ramarna. Det militära försvarets numerär och kvalitet begränsades, vilket ledde till

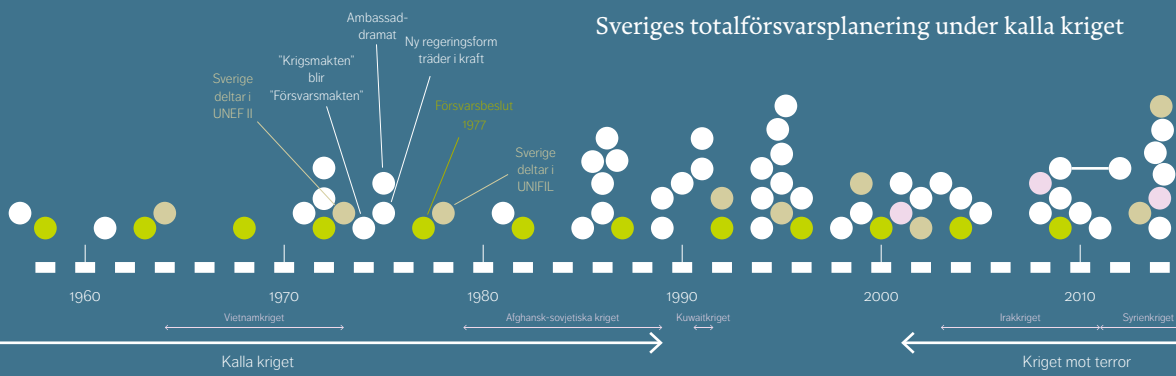
176 SOU (1972:4), s. 186

177 Försvarsmakten (u.å. Alla våra överbefälhavare); Prop. 1973:90, s. 93, 112, 174, bilaga 1 s. 102-103

178 Enligt den tidigare gällande rätten (13 § i 1809 års regeringsform) skulle konungen, om denne ville "börja krig eller sluta fred", kalla samtliga statsrådsledamöter och redogöra för sina skäl och de omständigheter som han hade övervägt. Efter konungens redogörelse skulle statsrådsledamöterna enskilt yttra sig i frågan (yttrandena skulle protokollföras) och därefter skulle konungen fatta det beslut "som han för riket nyttigast finner". (Prop. 1968:27, s. 5)

179 Prop. 1973:90, s. 372-375; Prop. 1968:27, s. 5, 209-210

180 Prop. 1977/78:65



ambitionssänkningar.¹⁸¹ 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.¹⁸²

1.7.6. Försvarsbeslut 1982: Överraskande angrepp

I slutet av 1970-talet hade en ny oljekris återigen skapat internationell oro. Sovjets interventioner i ett antal afrikanska länder och, framförallt, invasion av Afghanistan på julafton 1979 föranledde att det kalla kriget fördjupades. Ronald Reagans valkampanj inför presidentvalet i USA 1980 präglades av skarp retorik riktad mot Sovjetunionen.

I underlagsarbetet inför försvarsbeslutet 1982 kvarstod avspänningsförhoppningarna trots att flera, bl.a. ÖB, uppfattade det internationella läget som försämrat.¹⁸³ Den försämrade relationen mellan USA och Sovjetunionen 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 gemensamt intresse att inte riskera den rådande stabiliteten i Europa.¹⁸⁴

I propositionen inför försvarsbeslutet 1982 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.”¹⁸⁵

Försvarsbeslutet 1982 utgick i stort sett från den socialdemokratiska 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

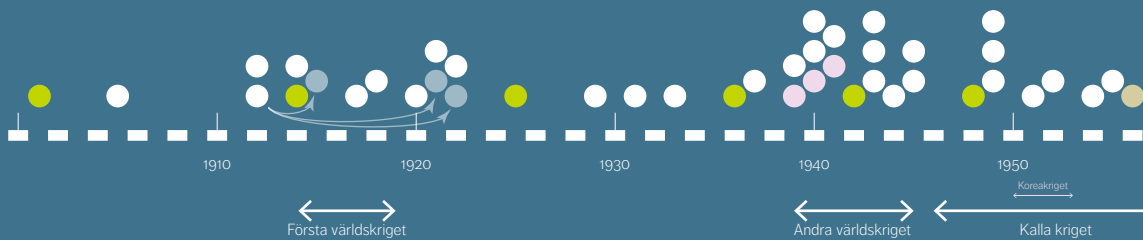
181 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 51-52

182 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 138-139; Agrell (1990) s. 92

183 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 52

184 Agrell (1990), s. 92-93; SOU (1985:23), s. 31

185 Prop. 1981/82:102, Bilaga 1, s. 20



Årtal	Försvarsbudget som andel av BNP
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-talen.¹⁸⁷

många förband och en materielanskaffning utifrån de rådande ekonomiska resurserna förordades. Ytterligare rationaliseringar krävdes för att spara pengar.¹⁸⁶

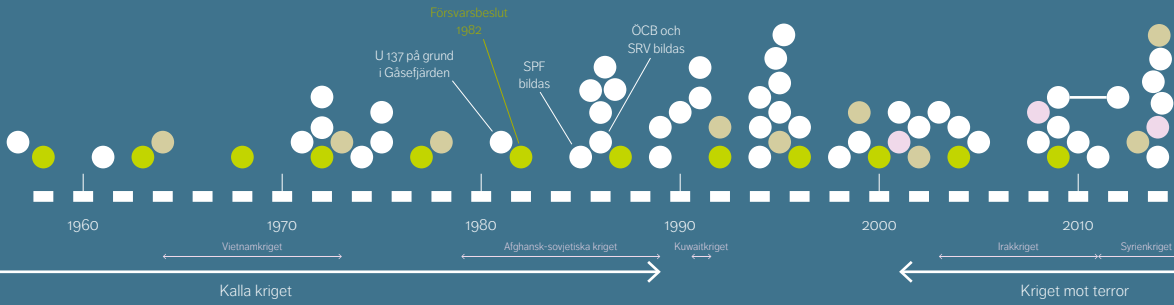
Försvarsbeslutet 1982 innebar också en omsvängning i Försvarsmaktens inriktning. Istället för Storanfall (SA) skulle Försvarsmakten i större utsträckning vara beredd att möta "Överraskande angrepp" (ÖA)¹⁸⁸. Dessutom tillmättes fredstida kriser en ökad betydelse. Under 1980-talet ställde regeringen också högre krav på fördjupad totalförsvarsamverkan. Bland annat skulle MB och CB nu utarbeta en gemensam inriktning (grundsyn) för försvarsplaneringen.¹⁸⁹ Målsättningen för totalförsvaret, som fastställdes 1972, kvarstod med skillnaden att begreppet Krigsmakten byttes ut mot Försvarsmakten efter dess namnbyte 1974.¹⁹⁰

Under perioden för försvarsbeslutet 1982 bestod Försvarsmakten bland annat av följande förband och enheter:¹⁹¹

- 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

I mitten av 1980-talet innefattade Försvarsmaktens krigsorganisation totalt cirka 850 000 personer, Hemvärnet inräknat.¹⁹²

186 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 142-143
 187 Försvarsmakten (u.å. Ekonomisk redovisning)
 188 Angrepp innan mobilisering har hunnits med eller under pågående mobilisering.
 189 Navander & Johansson (2009), s. 22
 190 Munck af Rosenschöld (2014), s. 21
 191 Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), s. 57
 192 Björemans (2009), s. 154



1.7.7. Styrelsen för psykologiskt försvar, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och beredskapspolis

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 berggrum.¹⁹³

Den 1 juli 1986 skapades Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) genom att Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) ombildades. ÖCB fick som stabsmyndighet till främsta uppgift att leda och samordna beredskapsarbetet inom det civila försvaret.¹⁹⁴ Huvuduppgiften för ÖCB var att verka för att det fanns en god samhällsberedskap inför krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden.¹⁹⁵ Inledningsvis handlade ÖCB:s arbete mycket om att upprätthålla en god försörjningsberedskap inom främst kemi-, verkstads- och beklädnadsindustrierna samt förvalta ett omfattande beredskapslager.¹⁹⁶ Statens Räddningsverk (SRV) inrättades samtidigt genom att Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd slogs samman till en gemensam myndighet.¹⁹⁷ SRV var en central förvaltningsmyndighet som skulle ansvara för befolkningsskydd, räddningstjänst och landtransporter av farligt gods. Myndigheten var även ansvarig för funktionen civilförsvar.¹⁹⁸ Flera utredningar ifrågasatte lämpligheten i att ha beväpnade enheter inom civilförsvaret (med ansvar för bland annat bevakning av viktiga totalförsvarsanläggningar)

193 Tubin (2003), s. 10, 23-24; Säkerhetspolitik.se (2010-07-13)

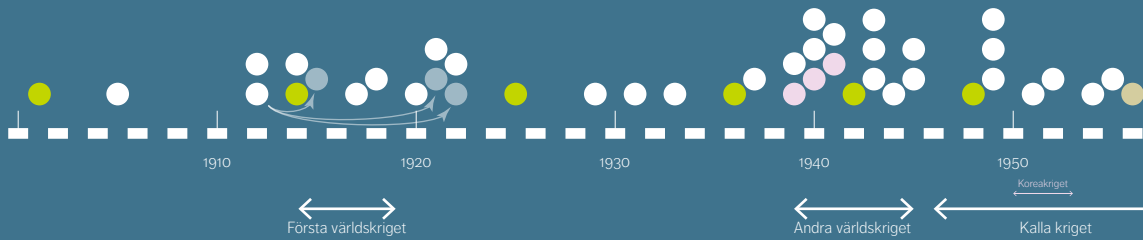
194 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8

195 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 10

196 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124

197 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 15

198 Förordning (1986:424) med instruktion för statens räddningsverk, 2-3 §§



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 trafikreglering¹⁹⁹

År 1986 tillkom även signaltypen *viktigt meddelade till allmänheten* (VMA) i syfte att få ett mer civilt användningsområde för det nationella larmsystemet.²⁰⁰ 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.²⁰¹

1.7.8. 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.²⁰²

Det civila försvaret arbetade med utgångspunkt i *ansvarsprincipen* samt skiljde mellan två typer av ansvar: *funktionsansvar* och *områdesansvar*.²⁰³

- *Ansvarsprincipen* innebar då att den som hade ansvar för en viss verksamhet i fred även skulle behålla detta ansvar också under krig, ”om verksamheten

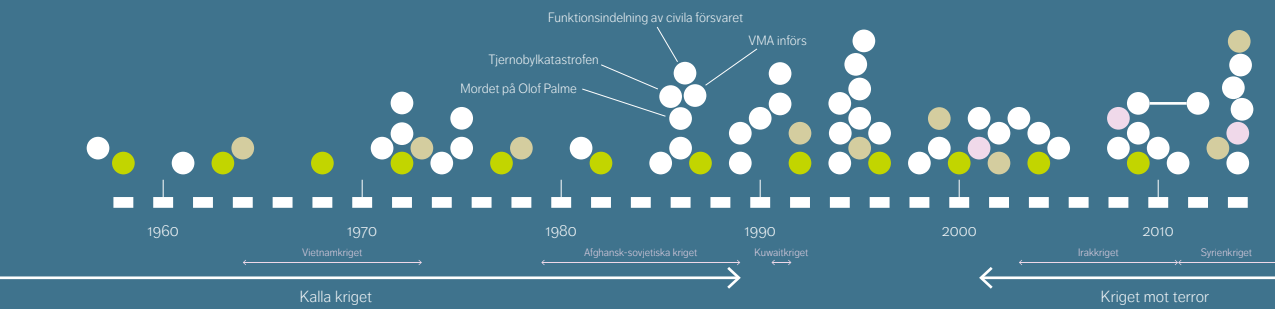
199 Krisberedskapsmyndigheten (2008-05-16), s. 12-14

200 Försvarmakten (u.å. Hesa Fredrik – Larret som ekar genom historien)

201 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8

202 Prop. 1984/85:160, s. 9-11

203 SOU (2001:41), s. 113-114



skall upprätthållas då²⁰⁴. Detta betydde att den myndighet eller det organ som hade den i förhållande till krigsuppgiften mest näraliggande uppgiften tilldelades ansvaret. Myndigheten eller organet skulle således svara för uppgiften i krig, samt genomföra de beredskapsförberedelser som krävdes för att krigsuppgiften skulle kunna utföras. Formuleringen av principen relaterades följaktligen till kriget som hotbild.²⁰⁵

- Det geografiska *områdesansvaret* innebar att utpekade myndigheter hade ansvar att samordna beredskapsarbetet och/eller verksamheten vid höjd beredskap inom ett avgränsat geografiskt område.²⁰⁶
- *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.²⁰⁷

Funktionsindelningen innebar också att begreppen civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar utgick år 1986.²⁰⁸ Begreppet "civilförsvar" ersattes med "befolkningskydd och räddningstjänst".²⁰⁹ Se vidare i avsnitt 1.8.4.

Beredskapslager och krigsviktiga företag (K-företag)

Lagerhållningen inom totalförsvaret gjordes utifrån de erfarenheter som dragits kring avspärning och minskad utrikeshandel under andra världskriget. Det var

204 Förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, 4 §

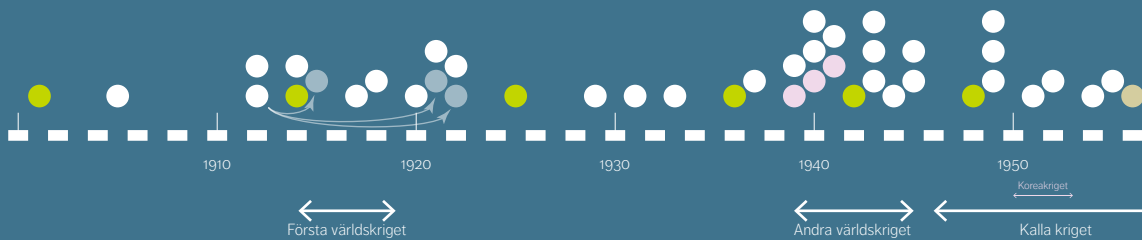
205 SOU (2001:41), s. 43

206 SOU (2001:41), s. 113

207 SOU (2001:41), s. 113-114

208 Navander & Johansson (2009), s. 22

209 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 12



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.²¹¹

därmed naturligt att, efter andra världskrigets slut, förbereda landet för en liknande situation samt att säkerställa behovet av krigsviktiga varor. Under merparten av kalla kriget ansvarade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) för dessa försvarsförberedelser. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) övertog ansvaret när myndigheten bildades 1986.²¹⁰

Beredskapslagren hölls i förråd utspridda över hela landet i syfte att minska den sårbarhet som stora förråd på få platser i landet utgjorde. I förråden lagrades bl.a. legeringsmetaller, kol, olja och drivmedel till bl.a. jordbruk

samt konserver, matolja och insatsvaror för att säkra livsmedelsförsörjningen.²¹² 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.²¹³

Utöver lagerhållning gjordes ytterligare ansträngningar för att säkerställa försörjningen i landet i händelse av krig eller avspärning. 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.²¹⁴ K-företagen fanns registrerade hos länsstyrelserna och hos respektive funktionsansvarig myndighet.²¹⁵ Nyckelpersoner krigsplacerades i företagen och gavs därmed uppskov från militär tjänstgöring. Flera åtgärder genomfördes för att säkra företagets 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 Flygmotor i Trollhättan.²¹⁶ Även företag

210 Artéus & Fältström (2011), s. 52-53

211 Olsson (2016-12-02)

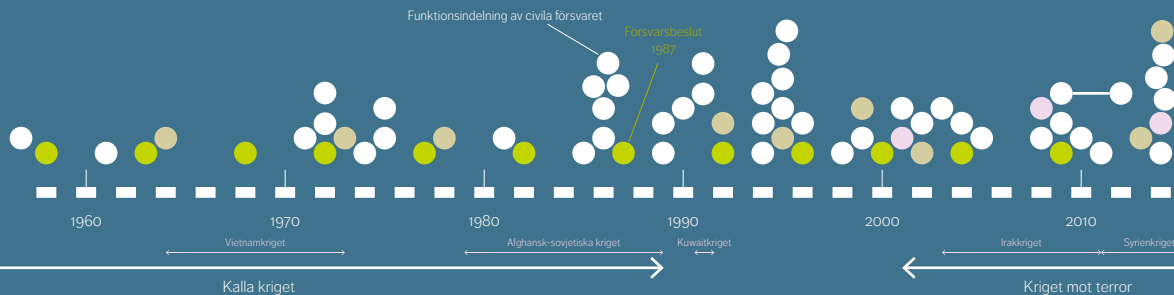
212 Artéus & Fältström (2011), s. 53

213 Rosander & Olgarsson (2014), s. 110

214 Artéus & Fältström (2011), s. 53

215 Prop. 1998/99:85

216 Artéus & Fältström (2011), s. 53



inom bank- och försäkringssektorn var K-företag samt Värdepapperscentralen AB och Stockholms Fondbörs AB.²¹⁷

ÖCB:s kontakter med näringslivet var omfattande. Kontakterna med K-företagen betydde mycket för att skapa en medvetenhet hos olika befattningshavare i näringslivet.²¹⁸ ÖCB försökte bland annat trygga en inhemsk fibertillverkning och försörjningen av sjukvårdsmateriel.²¹⁹

1.7.9. Minskat intresse för ”krig, ransonering och elände”

Under 1980-talet förbättrades relationen mellan USA och Sovjetunionen.²²⁰ När Michail Gorbatjov 1985 tillträdde som generalsekreterare i Sovjetunionen inledde han ett antal politiska och ekonomiska reformer samt öppnade för ökat internationellt samarbete. I mitten av 1980-talet fortsatte relationen mellan USA och Sovjetunionen att utvecklas i positiv riktning. Ronald Reagan och Michail Gorbatjov träffades och samtalande i Genève 1985. Under ett möte i Reykjavik 1986 nåddes nästan ett avtal om nedrustning, men det dröjde fram till 1987 för att ett sådant avtal skulle komma på plats.²²¹

Försvarsbeslutet 1987 höll fast vid en hotbild som formulerats i början av 1980-talet och för Försvarsmakten gavs fortsatt prioritet av Överraskande Angrepp.²²² 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.²²³

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

217 Prop. 1998/99:85

218 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 28

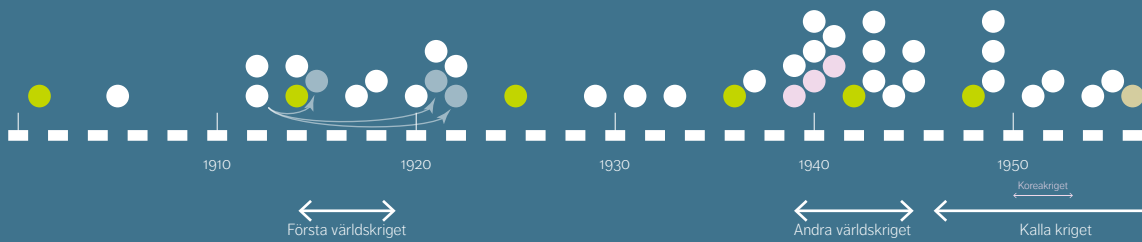
219 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124

220 Suri (2002), s. 71-72; Se även Fischer (2000)

221 Suri (2002), s. 80-82

222 Navander & Johansson (2009), s. 22; Prop. 1986/87:95, s. 25

223 Navander & Johansson (2009), s. 22; Prop. 1986/87:95, s. 36



resultat av en 20-årig underfinansiering, vilket lett till brister i materiell förnyelse, utbildning och beredskap.²²⁴

Under slutet av 1980-talet påbörjades arbetet med att avveckla lagerhållningen av (ur beredskapssynpunkt) viktiga varor – alltifrån olja, baslivsmedel, komponenter etc. Det skrevs istället avtal med viktiga leverantörer/producenter för att skapa robusthet, uthållighet och flexibilitet i olika samhällsviktiga system och strukturer. 1987/88 sålde ÖCB ut 1,2 miljoner kubikmeter olja. När lagren minskade kunde staten också sälja lagerutrymmen.²²⁵

ÖCB menade 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 engagera kommunpolitiker om scenarierna handlade om exempelvis 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.²²⁶

1.8. Den eviga freden och nya hot

I november 1989 raserades Berlinmuren och knappt ett år senare återförenades Väst- och Östtyskland.²²⁷ Två år senare, i september 1991, upplöstes Sovjetunionen och därefter Warszawapakten. Sverige erkände samma år de baltiska ländernas självständighet.²²⁸ Den 1 juli 1991 lämnade Sverige in sin ansökan om medlemskap i EG, nuvarande EU.²²⁹ Det kalla kriget tog slut. Kvinnor fick även tillträde till alla militära befattningar inom den svenska Försvarsmakten.²³⁰

224 Björemans (2009), s. 177, 179-180; Agrell (2010), s. 43

225 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 124-125

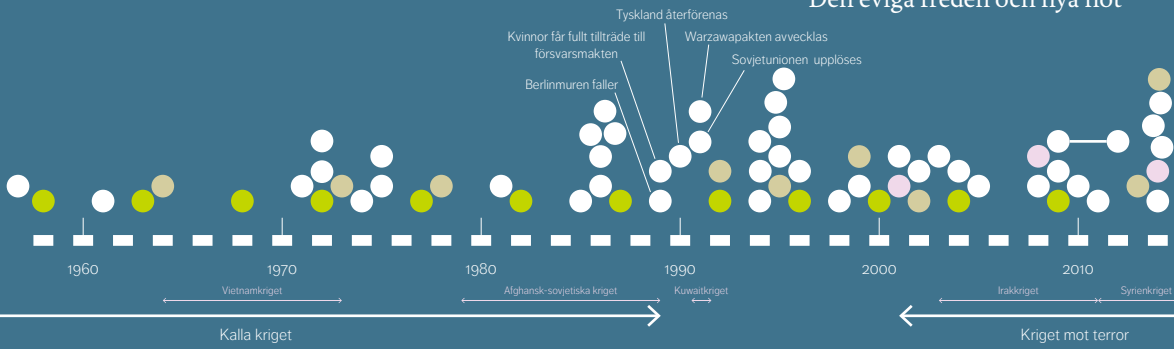
226 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 13

227 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8, 35

228 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8, 35

229 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 8

230 Armémuseum (2018)



Ett beslut om att uppta ett land som ny Natomedlem 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, Montenegro år 2017 och Nordmakedonien år 2020. Nato består således för närvarande av 30 medlemsländer, varav majoriteten även är medlemmar i Europeiska unionen.²³¹

Förändringarna i Europa ledde till en grundlig förändring av Natos primära hotbild. 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. Nato utökade och formaliserade sitt samarbete med flera utomstående länder, däribland Sverige. Även Ryssland kom med i Natos samarbete genom att 1991 gå med i *North Atlantic Cooperation Council* (NACC), som var föregångaren till Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR.²³²

I samband med Gulfkriget 1991 kallades 100 beredskapspoliserna för att under en månads tid

bevaka ambassader i Stockholm mot befarade terrorattentat.²³³ I propositionen inför försvarsbeslutet 1992 avskrevs hotet om ett storskaligt angrepp på Centraleuropa (vilket hade präglat Natos planering) samtidigt som det förbättrade omvärldsläget betonades.²³⁴ Regeringen framhöll dock risken med instabilitet och de utmaningar som öst- och centraleuropeiska stater stod inför, särskilt med hänvisning till situationen på Balkan,²³⁶ och att avspänning och nedrustning i mindre utsträckning rört

Kvinnor saknade under större delen av 1900-talet rätt att genomföra särskilda utbildningar och söka vissa tjänster. År 1980 avskaffades dock dessa förbud 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.²³⁵

231 Nato (2020-09-24)

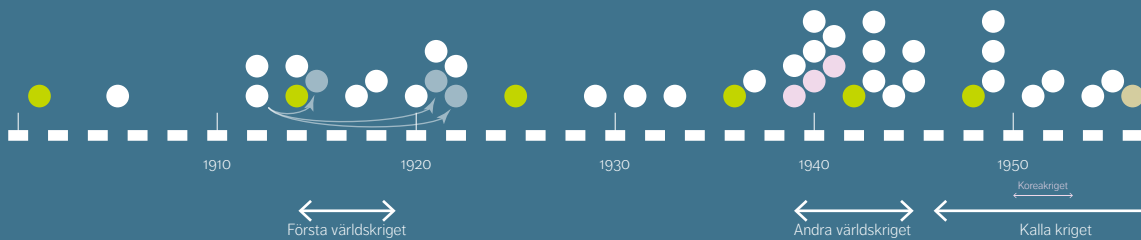
232 Nato (2021-04-21)

233 Rikspolisstyrelsen (2010), s. 26

234 Prop. 1991/92:102, s. 14, 26

235 Försvarsmakten (u.å. Tillbakablick på jämställdhet)

236 Prop. 1991/92:102, s. 24



De tidigare FN-uppdragen hade främst inriktat sig på monitoring 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 självförsvaret. 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 innebär 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 Natos ledning) tjänsteuppgifter som även innebär 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.²⁴¹

Östersjöområdet som bedömdes vara av central strategisk betydelse under överskådlig tid.²³⁷ Östersjön sågs som en central konfrontationsyta mellan USA/Nato och Ryssland och utgjorde samtidigt en rysk "skyddszon".²³⁸

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 på svenska förband jämfört med tidigare FN-uppdrag.²³⁹

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.²⁴⁰ Under 1990-talet ändrades hotbilden successivt samtidigt som säkerhetsbegreppet vidgades.

1.8.1. Strategiskt överfall och anpassningsdoktrinen

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 "återtågning" (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.²⁴²

237 Prop. 1991/92:102, s. 26ff

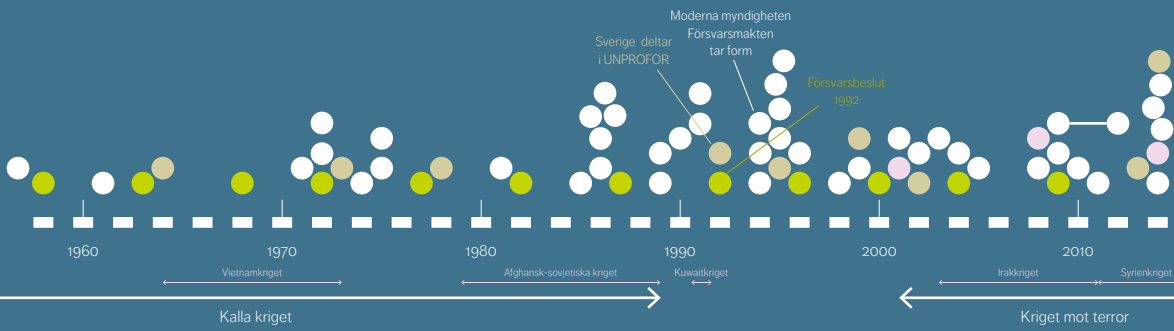
238 Prop. 1991/92:102, s. 29

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

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

241 Beskrivning av svenskt deltagande i internationella insatser och tankarna kring dessa finns t.ex. i Försvarsdepartementet (2003)

242 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.²⁴³

I samband med försvarsbeslutet 1992 tillkom det som senare kom att kallas för anpassningsdoktrinen. Försvarmakten skulle, utifrån rådande personella och materiella resurser, snabbt kunna komplettera utbildningen och den materiella tillgängligheten i syfte att öka försvarsförmågan. Minskade försvarsanslag motiverades med att Försvarmaktens tillgänglighet kunde tillåtas minska, så länge som organisation, kompetens och utrustning bevarades för att möjliggöra en återtagning av försvarsförmågan om omvärldsläget försämrades.²⁴⁴

1.8.2. Dagens myndighet Försvarmakten tar form

Försvarmakten, i dess nuvarande form, tillkom 1994 genom en sammanslagning av flera självständiga försvarsmyndigheter. Före dess fanns ingen central myndighet för samtliga militära förband, utan varje enskilt regemente, flottilj, centrum etc. utgjorde en egen myndighet. Detta hade delvis sin grund i försvarsbeslutet 1936, där organisationen för försvarsgrenarna bestämdes. Armén, marinen och flygvapnet 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 lydheidsförhållande på den operativa nivån från och med 1961.²⁴⁵ Dessutom minskades antalet militär- och civilområden till tre stycken: Norra, Mellersta och Södra militärområdet/civilområdet.²⁴⁶

I försvarsbeslutet 1992 beslutade riksdagen att Försvarmakten skulle inrättas som central försvarsmyndighet från och med 1 juli 1994.²⁴⁷ Sammanslagningen till

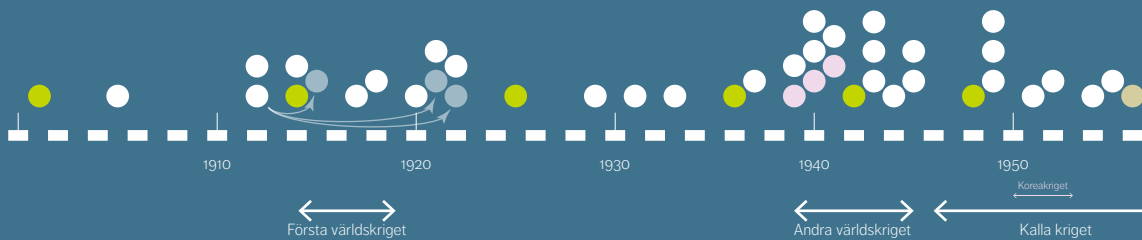
²⁴³ Prop. 1996/97:11, s. 5

²⁴⁴ Agrell (2010), s. 61

²⁴⁵ Björemans (2013), s. 25

²⁴⁶ Navander & Johansson (2009), s. 23

²⁴⁷ Prop. 1991/92:102



en myndighet hade bland annat tidigare utretts av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).²⁴⁸ Sammanslagningen motiverades bl.a. med att ansvaret för Försvarsmaktens krigsduglighet, beredskap och uthållighet borde samlas under en chef, vilket skulle underlätta regeringens styrning. Regeringen instämde i sin proposition till riksdagen och anförde att den rådande organisationen utgjorde ett hinder för att kunna utkräva ansvar samt att ordningen med många myndigheter medförde besvärliga lydnds- och orderförhållanden i krig.²⁴⁹

Regeringen ansåg att chefen för den nya myndigheten Försvarsmakten skulle ha den väl inarbetade benämningen överbefälhavare (ÖB). ÖB skulle därmed svara för hela Försvarsmakten²⁵⁰ 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.²⁵¹

1.8.3. Nato och partnerskap för fred

År 1994 infördes ett övergripande program för praktiskt bilateralt samarbete mellan Nato och enskilda partnerländer – Partnerskap för fred (PFF).²⁵² 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 ett 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.

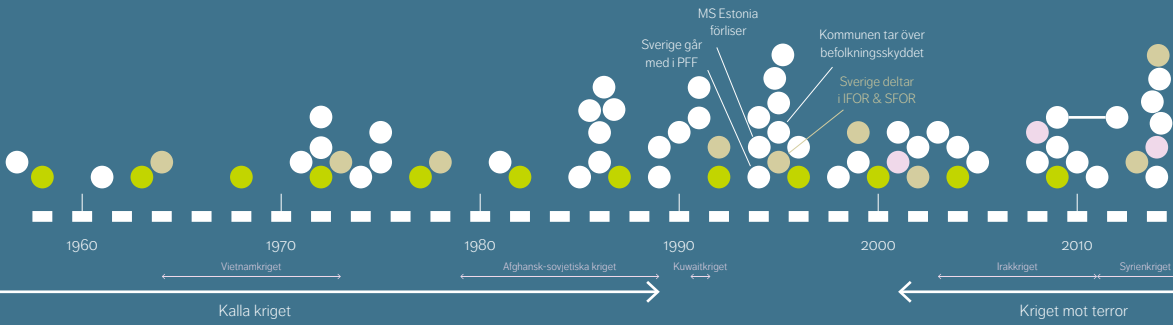
248 SOU (1991:112)

249 Prop. 1991/92:102, s. 43–44, 47–48

250 Det vill säga det operativa krigsförberedelsearbetet samt Försvarsmaktens krigsduglighet och beredskap. ÖB ansvarar också för personal- och ekonomifrågor samt internrevision och resultatuppföljning inom myndigheten.

251 Prop. 1991/92:102, s. 49–50

252 Partnership for Peace (PfP)



Sverige valde att gå med i PFF i samband med dess grundande 1994 och det samma gjorde även Ryssland. Sverige och Ryssland blev därefter medlemmar i Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR, när detta tillkom 1997.²⁵³

1.8.4. Lagen om civilt försvar, civilförsvaret och befolkningsskydd

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft i juli 1995²⁵⁴ 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.²⁵⁵

Begreppet *civilförsvaret* ersattes redan år 1986 med begreppen *befolkningsskydd* och *räddningstjänst*²⁵⁶, men när lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft försvann den statliga organisationen Civilförsvaret, som funnits sedan 1960-talet och som fram tills 1995 hade haft ansvaret på lokal nivå. Lagen gav nu kommunerna det totala ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå inklusive bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd.²⁵⁷

Räddningstjänstlagen (1986:1102)²⁵⁸ 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

253 Nato (2021-04-06)

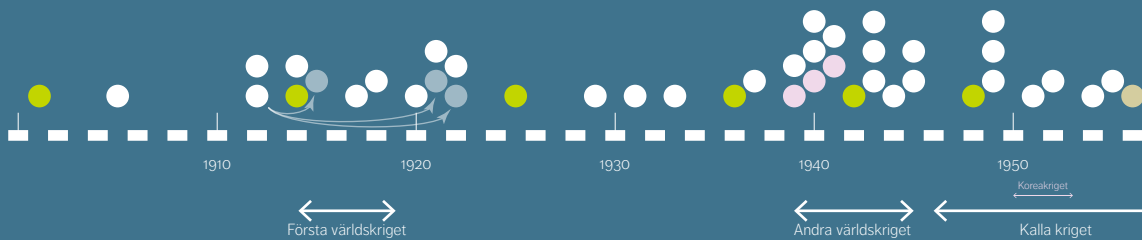
254 Lagen upphävdes år 2006 genom lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. År 2020 ändrades namnet på lagen och tillhörande förordning med anledning av att samtliga landsting blev regioner. Det nya namnet på lagen är lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

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

256 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 12

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

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



den statliga organisationen Civilförsvaret samlat all materiel och lagrat i förråd. Ansvaret för räddningstjänsten även i krig samt för befolkningsskydd på lokal nivå övergick nu till kommunerna.²⁵⁹

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.²⁶⁰ I lagens första paragraf anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.²⁶¹ 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.²⁶²

1.8.5. Hot- och riskutredningen

Hot- och riskutredningen lämnade i januari 1995 huvudbetänkandet SOU (1995:19) "Ett säkrare samhälle". 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.²⁶³

Utredningen ansåg att det krävdes en helhetssyn för ansvar och befogenheter inom området säkerhet och skydd i fred och krig. Tanken med helhetssynen var att samhällets samlade resurser skulle kunna utnyttjas vid alla slag av händelser; stora olyckor, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och krig.

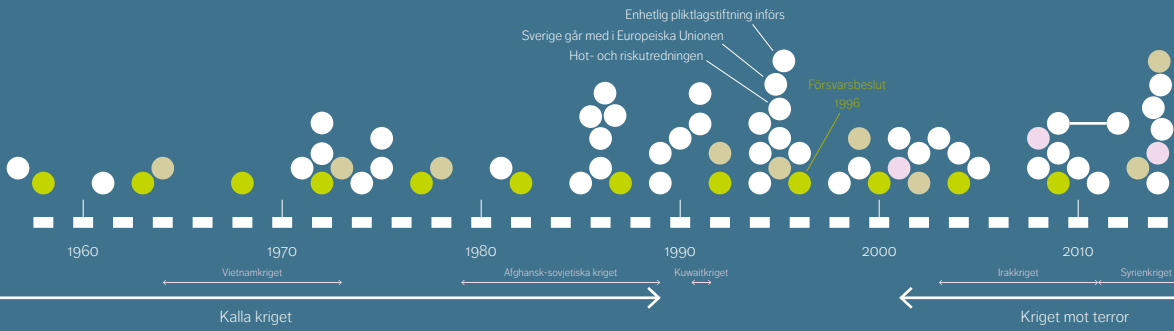
259 Överstyrelsen för civil beredskap (2002), s. 47

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

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

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

263 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".



1.8.6. 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 präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig.

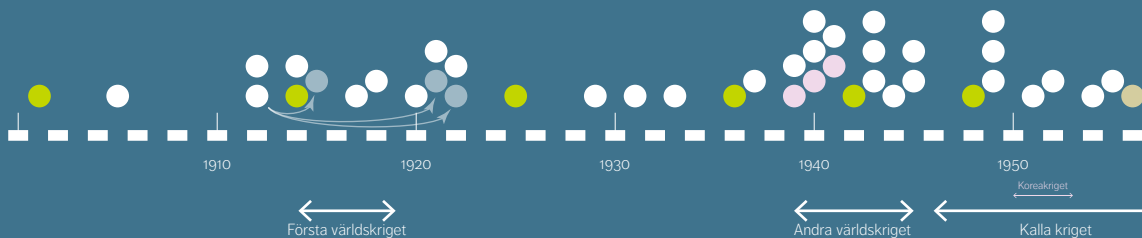
Som en följd av detta angavs i försvarsbeslutet 1996 (som angav inriktningen av säkerhetspolitiken, försvarspolitikerna, målen för totalförsvaret, övergripande principiella frågor om totalförsvarets utformning och struktur samt ekonomin för försvarsbeslutsperioden 1997-2001) att totalförsvarsresurserna skulle kunna användas inte bara vid höjd beredskap, utan också för att stödja samhället vid svåra fredstida påfrestningar²⁶⁴. 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.²⁶⁵ Detta skapade ett ännu större behov av ledningssystem och insatser för att skydda samhällsviktiga funktioner och civilbefolkningen.²⁶⁶

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

²⁶⁴ Prop. 1995/96:12, s. 54-55

²⁶⁵ SOU (2001:41), s. 34-36

²⁶⁶ Navander & Johansson (2009), s. 23



”Svår påfrestning på samhället i fred” utgjorde enligt regeringens definition ingen enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, sabotage och så vidare utan beskrevs som ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet beskrevs vara av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället samt kräver insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.²⁶⁸

fred var inte en del av totalförsvarsplaneringen, utan genomfördes inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering. Det fanns heller ingen samordnande myndighet för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred.²⁶⁷

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 och 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.”

Detta användes för att motivera en stegvis årlig sänkning av Sveriges försvarsutgifter på 4 miljarder kronor.²⁶⁹ Anpassningsdoktrinen modifierades något och nytt fokus kom att innefatta bevarandet och vidareutvecklandet av kompetenser och tekniska resurser.²⁷¹ Regeringen medgav dock att det förelåg en problematik med anpassningsdoktrinen:

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 mindre spända omvärldsutvecklingen.²⁷⁰

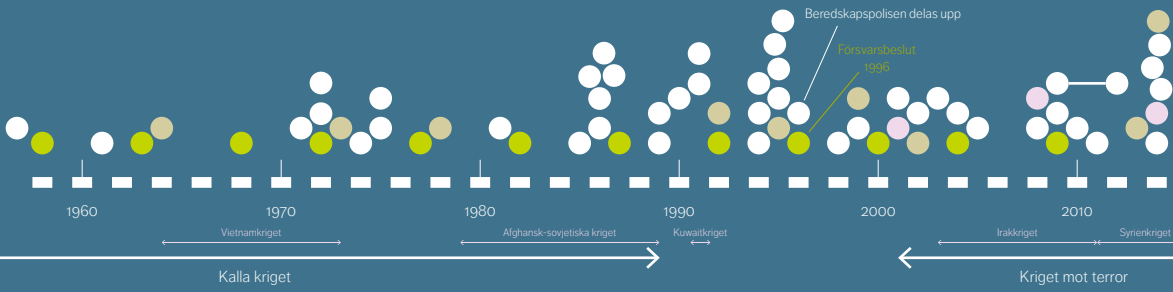
267 SOU (2001:41), s. 34-36

268 Justitiedepartementet (1998)

269 Agrell (2010), s. 91; Prop. 1995/96:12; Björemans (2011) s. 52; Försvarsdepartementet (1995), s. 9

270 Försvarsmakten (u.å. Ekonomisk redovisning)

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



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.²⁷²

Den dåvarande regeringen betonade dock att den ökande internationella transparenzen utgjorde en grund för anpassningsdoktrinsens tillämpbarhet. De internationella kontakterna och tillgången på information ansågs vara mycket större jämfört med mellankrigstiden, vilket innebar bättre förutsättningar för att kunna tyda förändringar i omvärlden.²⁷³

År 1996 förändrades beredskapspolisens genom att den delades in i två delar; den allmänna beredskapspolisens som bland annat skulle bevaka skyddsobjekt, och den särskilda beredskapspolisens som skulle skydda mot sabotage – i bägge fallen under höjd beredskap. År 1999 ändrades beredskapspolisförordningen (1986:616), vilket gjorde det möjligt att använda beredskapspolisens 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.²⁷⁴

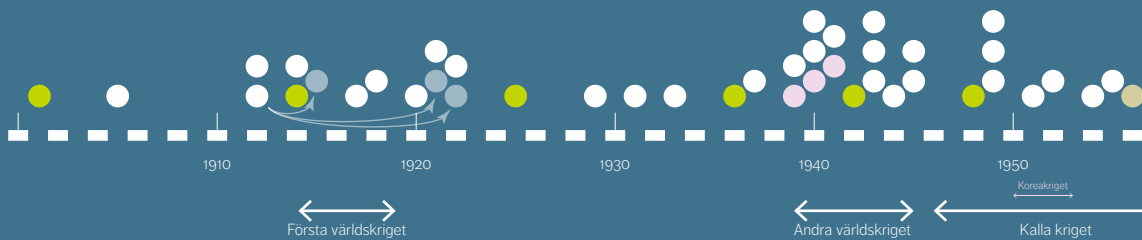
I och med att det politiska läget förändrades under 1990-talet fick Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) med tiden förändrade uppgifter. Efter en översyn halverades bland annat dess krigsorganisation. SPF:s kärnverksamhet blev då främst medieberedskap, information om M/S Estonias förlisning, opinionsutveckling, kunskapspridning och information om säkerhetspolitik och totalförsvaret. 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 vid stora olyckor, men även vid känsliga problem som kunde leda till förtroendekriser.²⁷⁵

272 Prop. 1995/96:12, s. 61-62

273 Agrell (2010), s. 96

274 Krisberedskapsmyndigheten (2008-05-16), s. 12-14

275 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-06-14); Tubin (2003), s. 24-25



1.9. Totalförsvarets betydelse minskar

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

[...] former för en systematisk planering. [...] Planeringen skall utformas så att den inom varje område, dvs. funktion/sector, 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 [...].²⁷⁶

Utredaren skulle också överväga om någon myndighet borde få vissa samordnande uppgifter för planeringen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.²⁷⁷

1.9.1. Försvarsbeslut 2000

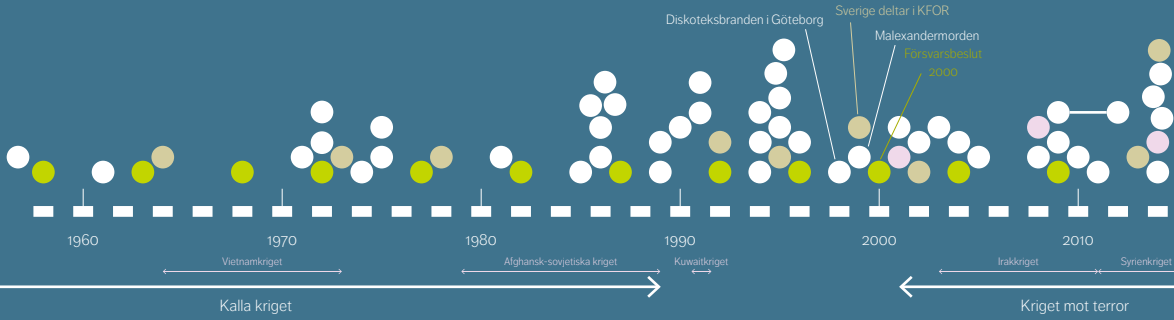
I försvarsbeslutet 2000 drogs konsekvenser av den nya hotbilden från försvarsbeslutet 1996: invasionsförsvaret skulle på kort sikt inte längre vara dimensionerande. Militärömrådena och försvarsömrådena avskaffades. Fyra militärdistrikt (MD) inrättades med huvuduppgiften att leda territoriell verksamhet, vilket innebar samverkan med civila samhället på regional och lokal nivå. Med hänsyn till hotbilden hade Civilbefälhavarnas uppgifter i princip utgått och de lades ned år 2000.²⁷⁸ 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 totalförsvaresresurserna internationellt.²⁷⁹

²⁷⁶ SOU (2001:41), s. 36-37

²⁷⁷ SOU (2001:41), s. 31-37

²⁷⁸ Navander & Johansson (2009), s. 23; SOU (2001:41), s. 113

²⁷⁹ Navander & Johansson (2009), s. 23



Försvarsbeslutet 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 kvalitet 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.”²⁸⁰ I försvarsbeslutet betonades det även att resurserna inom det civila försvaret behövde ha en “[...] hög kompetens och förmåga till insatser inom ett bredare område av uppgifter både nationellt och internationellt samt med anpassningsförmåga till nya behov och villkor i framtiden”.²⁸¹

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, vilket motiverade minskade försvarsanslag.²⁸²

Beslutet innebar även en centralisering av försvarets logistiska funktioner. I syfte att minska kostnader för lagerhållning kom det som betraktades som överskott att avvecklas.²⁸³ Cirka hälften av Försvarsmaktens lagerhållning avvecklades på kort tid genom att mobiliseringsförråden tömdes, materielen avvecklades på olika sätt och mobiliseringsförmågan minskade drastiskt.²⁸⁴ Försvarsbeslutet 2000 kom dock att starkt fokusera på nya uppgifter för Försvarsmakten. I propositionen

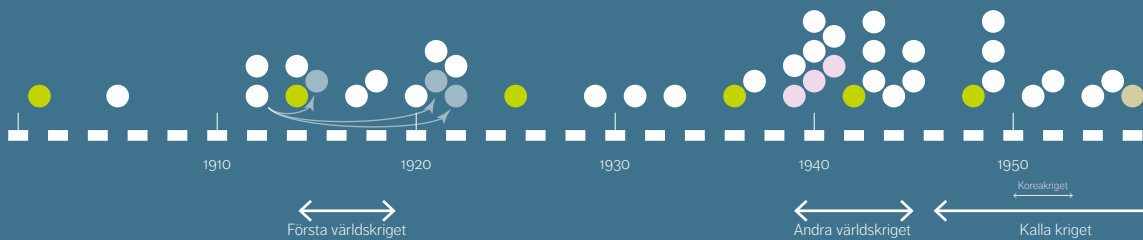
280 Prop. 1999/2000:30, s. 1, 13-14

281 Prop. 1999/2000:30, s. 31

282 Agrell (2010), s. 142, 146-147; Prop. 1999/2000:30, s. 41-42

283 T.ex. förbrukningsartiklar, vapen och tyngre utrustning.

284 Agrell (2010), s. 148; Prop. 1999/2000:30, s. 100f



menar regeringen att ”den internationella utvecklingen understryker att det finns behov av att snabbt förstärka Sveriges förmåga till internationella insatser för hantering av kriser”.

1.9.2. Totalförsvarets minskande numerär

Arméns numerär vid mobilisering var vid slutet av andra världskriget cirka 600 000 personer. Volymen hade ökat till cirka 700 000 personer i början av 1980-talet med anledning av den demografiska utvecklingen.²⁸⁵ Som mest beräknades cirka 850 000 personer, inklusive cirka 110 000 hemvärnssoldater, kunna mobiliseras för det militära försvaret. Numerären var i princip oförändrad fram till 1990-talet.

Mobiliseringsnumerär militärt försvar

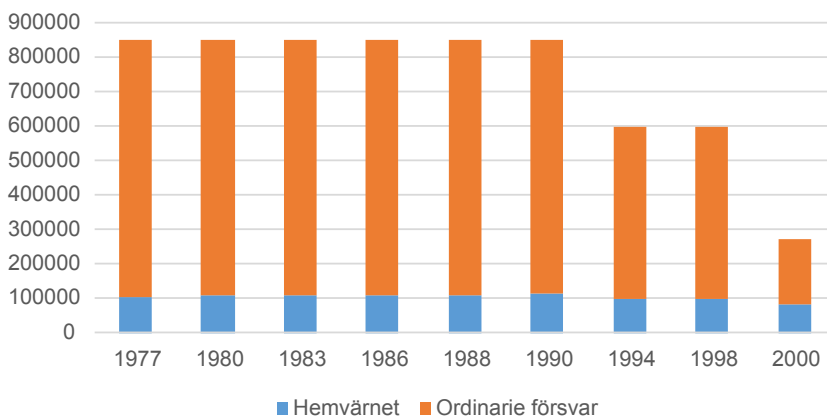
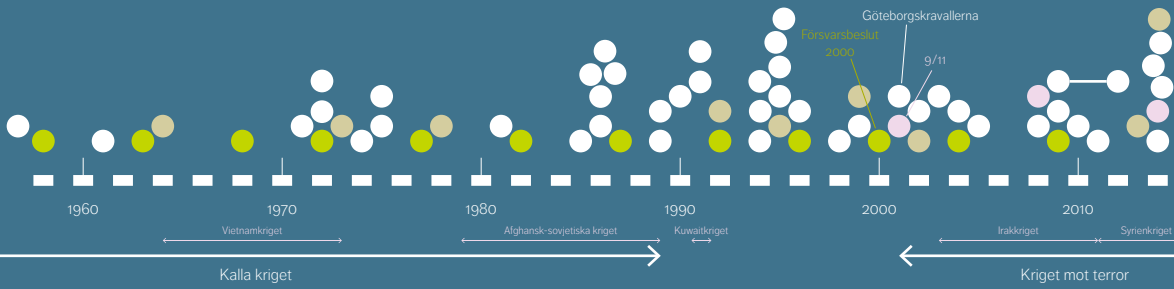


Diagram 1. Statistik över beräknad mobiliseringsnumerär för Sveriges militära försvar (inkl. Hemvärdet) 1977-2000²⁸⁶

²⁸⁵ Agrell (2010), s. 45

²⁸⁶ Försvarsstabens (1977-2001)



Försvarsbesluten under detta decennium medförde kraftiga reduceringar och fram till år 2000 minskade numerären med cirka två tredjedelar.²⁸⁷

Utvecklingen var en följd av det förändrade omvärldsläget efter kalla krigets slut och de politiska beslut som togs under denna period. Försvarsbesluten från 1996 och 2000 fastslog att det svenska försvaret inte längre skulle vara dimensionerat för en invasion som under större delen av kalla kriget.²⁸⁸ Beslutet om att övergå från ett invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret gjorde stora numerärer överflödiga.

Det var inte enbart det militära försvarets resurser som minskade till följd av den nya hotbedömningen. Även vissa nedskärningar i det civila försvaret bedömdes vara motiverade till följd av den reducerade krigsorganisationen (samtidigt som resurserna i större utsträckning skulle anpassas för fredstida kriser). I försvarsbeslutet från 1996 skrev regeringen bland annat att:

I dagens säkerhetspolitiska läge har de internationella insatserna och behovet att hantera svåra påfrestningar i fred fått ökad tyngd jämfört med tidigare. Ambitionen måste inom dessa områden ökas. Däremot kan och bör med hänsyn till det begränsade angreppshotet åtgärder vidtas så att organisation och kostnader under de närmaste åren reduceras. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att Försvarmaktens krigsorganisation reduceras och att vissa begränsningar görs inom de delar av det civila försvaret som främst har betydelse i krig.²⁸⁹

1.9.3. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag

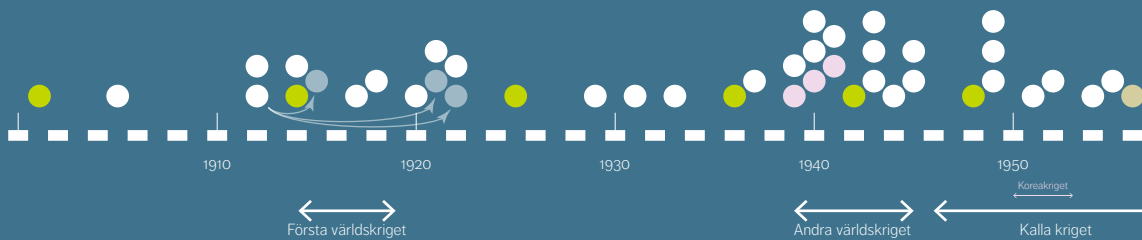
Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lämnade sitt betänkande i maj 2001. I betänkandet angavs att det fanns svagheter i samhällets förmåga att hantera komplexa krissituationer, och att det system för ledning och samordning som fanns inom det civila försvaret inte var anpassat till dagens hotbild. Utredningen ansåg att ansvarsprincipen, som beslutades 1986 för civilt försvar, även borde tillämpas på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred.²⁹⁰

²⁸⁷ Försvarsstaben (1977-2001)

²⁸⁸ Navander & Johansson (2009), s. 23

²⁸⁹ Prop. 1995/96:12, s. 60

²⁹⁰ SOU (2001:41), s. 79; Försvarsdepartementet (2001), s. 44, 74; Prop. 2001/02:10, s. 76



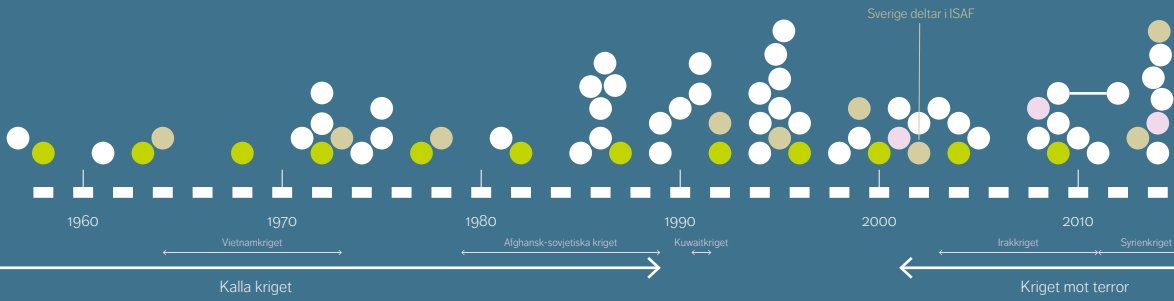
Utredningen ansåg också att de brister som fanns i samhällets krishanteringsförmåga var tydligast på nationell nivå och att ett nationellt krishanteringsorgan²⁹¹ därför borde få i uppgift att vid akuta krissituationer samordna Regeringskansliets och myndigheternas arbete. Det nationella krishanteringsorganet skulle emellertid inte ta över beslutsrätt från andra organ. Utredningen var av åsikten att vissa planeringsuppgifter borde räknas till det nationella områdesansvaret, exempelvis omvärldsanalys och omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser, samordning av forskning och utbildning samt framtagande av underlag för regeringens beslut till fördelning av särskilda medel för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för åtgärder inom det civila försvaret. Förslaget var att dessa uppgifter skulle läggas på en planeringsmyndighet, som också skulle ha i uppgift att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet under de perioder då det nationella krishanteringsorganet inte var aktiverat (normala förhållanden).²⁹²

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*.²⁹³ 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.

291 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)

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

293 Lundgren (2007), s. 13-14



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 [...]”.²⁹⁴ Regeringen angav också något senare i prop. (2001/02:158) ”Samhällets säkerhet och beredskap”, att den heller inte avsåg att använda begreppen samverkans- och bevakningsansvar, som hade föreslagits av Särbarhets- och säkerhetsutredningen. Istället skulle ett antal samverkansområden (SO) skapas, som skulle ersätta den planering som hittills hade skett inom ramen för det civila försvarets funktionsindelning samt ersätta den särskilda planeringen avseende svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt regeringen skulle ingen myndighet pekats 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”.²⁹⁵ Denna översyn har fortfarande inte gjorts (red. anm.).

²⁹⁴ Lundgren (2007), s. 13-15

²⁹⁵ Prop. 2001/02:158, s. 38-43

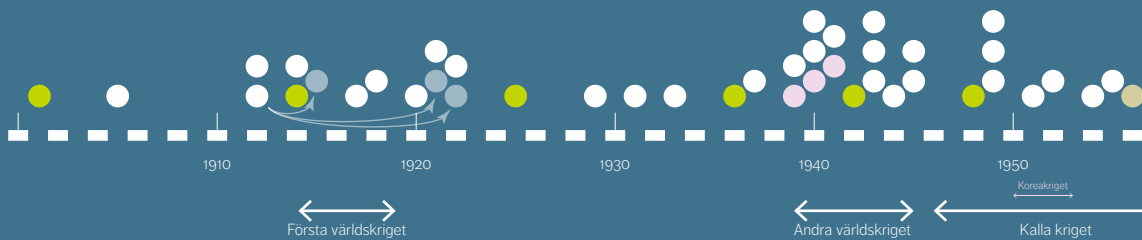


2. Vid olyckor och kris – en robust krisberedskap

Det förbättrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde intecknades snabbt i försvarsbeslutet 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 reduktion 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. Ominriktningen av det civila försvaret innebar att fokus i princip uteslutande kom att läggas på civila kriser och om skapandet av ett system för krisberedskap.

2.1. Skapandet av ett system för krisberedskap

År 2002 genomfördes ett antal förändringar som lade grunden till 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 dock att Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag (se avsnitt 1.9.3) om 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.²⁹⁶ I enlighet med dessa grundtankar skapades politikområdet ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”.

Överstyrelsen för civil beredskap (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.²⁹⁷

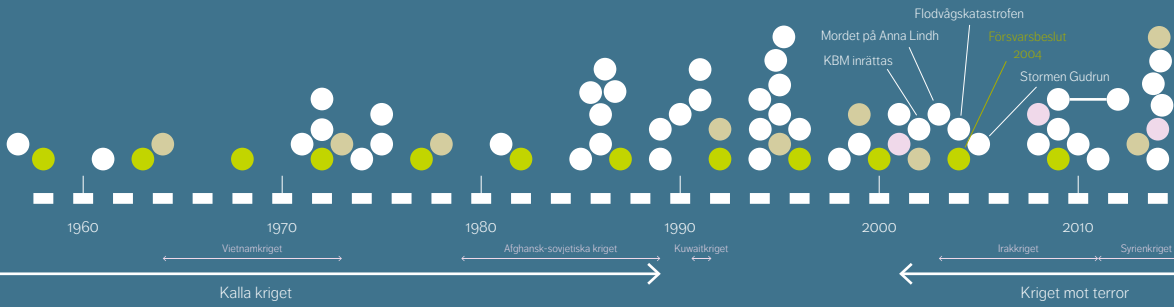
2.2. Krisberedskapssystemets första stora prövningar – flodvågskatastrofen 2004 och stormen Gudrun 2005

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 svenscars 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 stödjade drabbade svenskar i Thailand²⁹⁸. Utöver det internationella samarbetet samt det nära samarbetet med de thailändska myndigheterna, skedde samverkan och stöd från ett stort antal svenska volontärer och

²⁹⁶ SOU (2007:31), s. 336

²⁹⁷ Prop. 2001/02:10, s. 77

²⁹⁸ 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, Rädda Barnen, Barnens rätt i samhället (BRIS) och Svenska Röda Korset (SRK) i den svenska hjälpinsatsen.



svenska frivilligorganisationer.²⁹⁹ 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 cirka 20 miljarder kronor.³⁰⁰ 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 beredskapspoliser³⁰¹ arbetade framförallt med eftersök av saknade personer, tillsammans med över 1000 personer ur Försvarsmakten.³⁰²

Dessatvå ovanangivna händelser genererade var försig ett flertal utredningar om och utvärderingar av det svenska krishanteringssystemet. I katastrofkommissionens

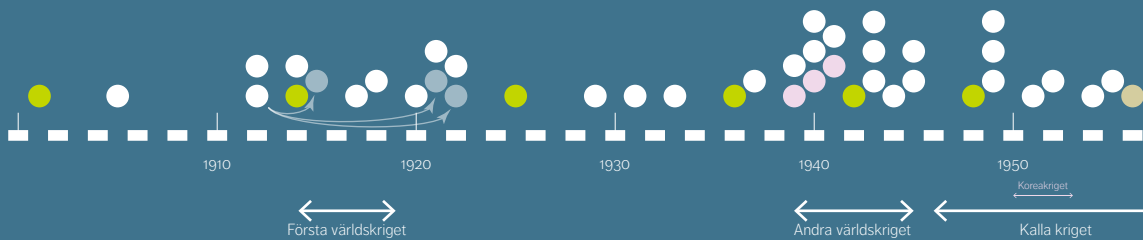
Efter de förändringar som gjordes år 2002, har svensk krisberedskap prövats på samtliga nivåer. Ett urval av händelser som påverkat svensk krisberedskap är mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003, översvämningarna i Småland 2004, flodvägskatastrofen (tsunamin) i Asien 2004, stormen Gudrun 2005, det kemiska utsläppet i Helsingborg 2005, busso-lyckan 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 skuldskris 2011-2012, upploppen i främst Stockholmsområdet 2013, Ukrainakrisen och annekteringen av Krim 2014, skogsbranden i Västmanland 2014, terroristattentackerna i Paris 2015, skolattacken i Trollhättan 2015, flyktingsituationen (med start) 2015, terrorattentatet på Drottninggatan 2017, skogsbränderna sommaren 2018, covid-19-pandemin som bröt ut under 2020 och utbrottet av fågelinfluensa i januari-februari 2021.

299 Lundgren (2005), s. 4

300 Sveriges Kommuner och Landsting (2005), s. 1, 15

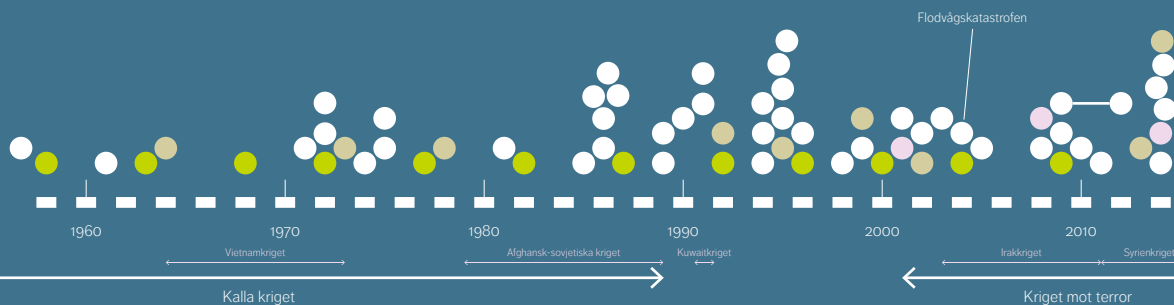
301 Den allmänna beredskapspolisen lades sedan ner under 2000-talet.

302 Rikspolisstyrelsen (2010), s. 30-35



rapport (2005:104) ”Sverige och tsunamin – granskning och förslag”, angavs 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.³⁰³

303 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), s. 20



2.3. Författnings- och myndighetsförändringar 2005-2014

2.3.1. 2005 Enheten för beredskap och analys (EBA)

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.

2.3.2. 2006 Ny reglering av kommuners och landstings ansvar för krisberedskap och civilt försvar.

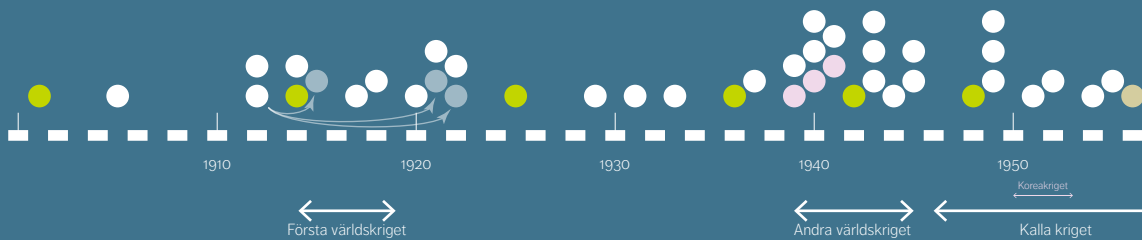
Den 1 juni 2006 trädde lagen (2006:544) om kommuners och landstings³⁰⁴ åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i kraft. Den ersatte lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting samt delar av lagen (1994:1720) om civilt försvar som samtidigt upphävdes. Bland annat avskaffades flera av kommunernas tidigare uppgifter i det civila försvaret såsom mörklägning, verkskydd och hemskydd^{305,306}. Grundläggande bestämmelser om kommuners och landstings (regioners) krisberedskap och arbete med civilt försvar kom att samlas i den nya lagen. Den nya lagen ställde bland annat krav på att kommuner och landsting (regioner) regelbundet skulle ta fram risk- och sårbarhetsanalyser samt ge förtroendevalda och anställd personal den utbildning och övning som krävs för att de ska kunna lösa sina uppgifter i samband med extraordinära händelser (i fredstid). Dessutom inrättades det geografiska områdesansvaret för samordning på lokal nivå för planering inför och åtgärder vid extraordinära händelser.³⁰⁷

304 När samtliga landsting senare blev regioner ändrades begreppet landsting till region i lagens och tillhörande förordnings namn och innehåll.

305 En av utredningarna som föregick regeringens proposition hade fått i uppdrag att föreslå en lagstiftning som var bättre anpassad till den då rådande planeringsinriktningen för det civila försvaret och det förändrade omvärldsläget. (Prop. 2005/06:133, s. 36)

306 Prop. 2005/06:133, s. 1-2

307 Prop. 2005/06:133, s. 41



2.3.3. 2007 Nedläggning av utredning och inrättande av kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen

I juni 2006 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som utifrån prop. (2005/06:133) "Samverkan i kris – för ett säkrare samhälle"³⁰⁸ 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.³⁰⁹ Ett drygt halvår senare, i januari 2007, lade den då 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.³¹⁰ I enlighet med utredningens förslag inrättades kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen den 31 mars 2008.

2.3.4. 2008 katastrofmedicin, Strålsäkerhetsmyndigheten och utredning om sektorsansvar

Ytterligare förändringar under senare år som berör krisberedskapssystemet är exempelvis lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands från 2008. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) startade också sin verksamhet 1 juli 2008 genom en sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion.³¹¹ SSM 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.³¹²

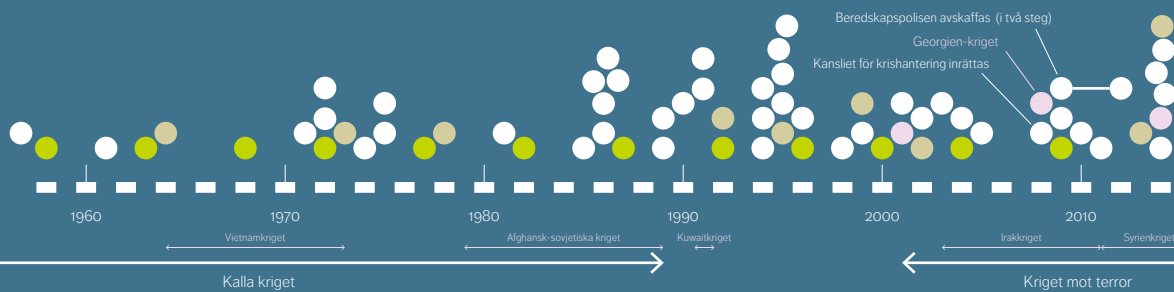
308 Prop. 2005/06:133

309 Försvarsdepartementet (2006)

310 Statsrådsberedningen (2007), s. 24, 35

311 Prop. 2008/09:1, s. 97

312 Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, 1 §



Den 26 juni 2008 tillsatte regeringen en särskild utredning med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn. Delbetänkandet av Trafikverksutredningen SOU (2008:128) ”Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar” konstaterade att det inte fanns någon entydig definition av vad som avses med sektorsansvar, sektorsuppgifter och sektorsmyndighet. Regeringen bedömdes inte systematiskt följa upp myndigheternas arbete med sektorsuppgifter vilket försvårar en effektiv utvärdering av de berörda myndigheternas insatser. Utredningen ansåg att begreppet sektorsansvar var ottydligt 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.³¹³ Detta resulterade i beslut om att sektorsansvaret inom transportsektorn avskaffades. Med anledning av detta upphörde även sektorsansvaret inom krisberedskapen för transportmyndigheterna.³¹⁴

2.3.5. 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen och utgiftsområden

Den 1 januari 2009 tog den då nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) över verksamhet från Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar, samtidigt som de tre myndigheterna lades ned.³¹⁵

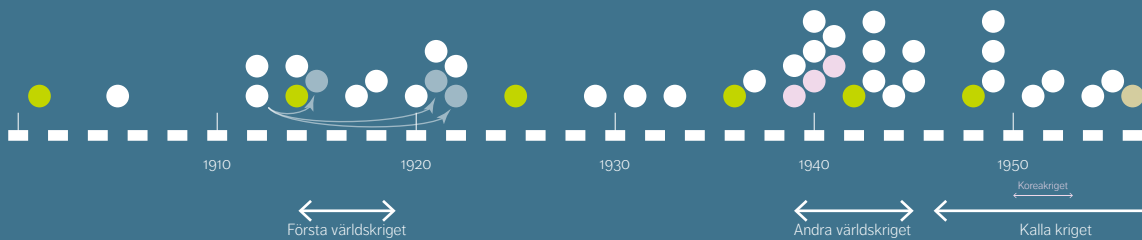
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)³¹⁶ ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte

³¹³ SOU (2008:128), s. 3, 9-10

³¹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2017), s. 5

³¹⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

³¹⁶ MSB är en så kallad enrådgighetsmyndighet, vilket innebär att generaldirektören ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.



någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.³¹⁷

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.³¹⁸ 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.³¹⁹

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.³²⁰ Utpekade myndigheter³²¹ kan söka finansieringsmedel av MSB genom anslag 2:4 Krisberedskap som ska gå till projekt för att förstärka samhällets krisberedskap och försvarsförmåga³²². MSB finansierar även forskning inom området samhällsskydd och beredskap.³²³ Se vidare avsnitt 4.1.1.

MSB ansvarar bland annat 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.³²⁴ Funktionen CERT-SE

317 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §

318 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-23)

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

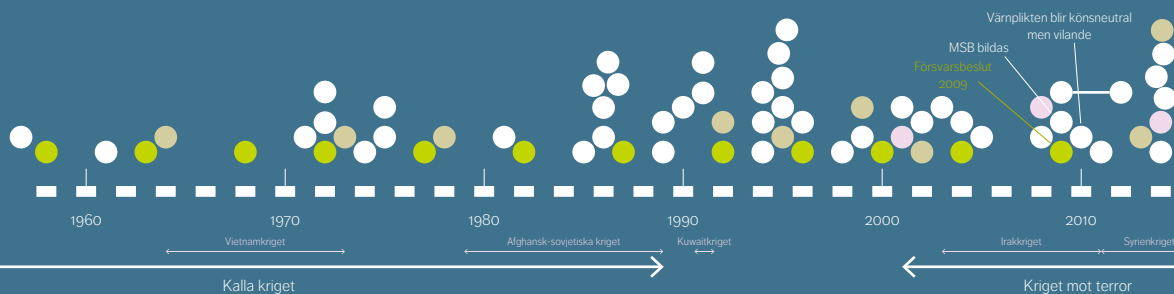
320 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.)

321 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.

322 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-06-02)

323 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-12-01)

324 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 11 a §; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-12-20)



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.³²⁵

Radiokommunikationssystemet Rakel förvaltas av MSB, som även ansvarar för drift och utveckling av systemet. Rakel har funktionalitet för krypterad radiokommunikation (som kan utökas genom en tilläggstjänst) vilken möjliggör delning av sekretessbelagd information (dock inte säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter). Systemet har en egen infrastruktur som klarar svåra väderförhållanden och alla växlar och basstationer är utrustade med reservkraft för att kunna klara elavbrott.³²⁶

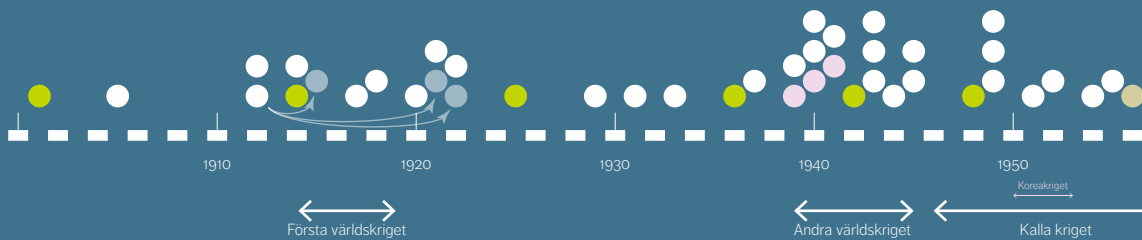
Myndigheten ska kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och delta i räddnings- och katastrofinsatser som drabbar andra länder. I en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands ska MSB, i samverkan med andra berörda aktörer, i ett inledande skede stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.³²⁷

Transportstyrelsen startade också sin verksamhet den 1 januari 2009, vilket innebar att verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen och delar av Vägverket flyttades till den nya

³²⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 11 b §; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-01-29)

³²⁶ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 16 §; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a), s. 19; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-05-10)

³²⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 8 §



myndigheten. Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.³²⁸

Ytterligare förändringar är att verksamheten med indelning i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar avskaffades från och med 2009. Försvar och samhällets krisberedskap ligger idag under det som kallas Utgiftsområde 6.

2.3.6. 2010 Trafikverket och konsulärt stöd vid kriser utomlands

Dessutom startade den nya myndigheten Trafikverket sin verksamhet den 1 april 2010. Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler.³²⁹ Trafikverket omfattar verksamheten vid tidigare Banverket och Vägverket samt vissa verksamheter vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.³³⁰

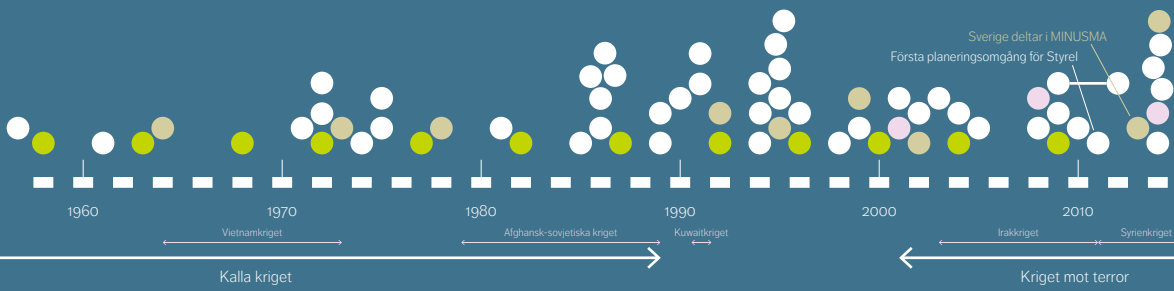
År 2010 förtydligades statens ansvar vid händelser utomlands där människor med anknytning till Sverige drabbas. Lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anger att ”staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid 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”.³³¹

328 Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, 1 §

329 Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 1 §

330 Banverket, Vägverket och SIKA avvecklades den 1 april 2010. Luftfartsverket ansvarar idag enbart för flygtrafiktjänster och flygledning, då skötseln av landets flygplatser år 2010 övergick till det statliga bolaget Swedavia. (Prop. 2009/10:16)

331 Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser, 1 §



2.3.7. 2011 Förändringar i ellagstiftningen och Svenska nationella ambulansflyget till MSB

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.³³² Händelser utanför företagets kontroll kan istället omfattas av Elberedskapslagen (1997:288) som ändrades 2012. Tidigare berörde lagens elberedskapsåtgärder enbart situationer vid höjd beredskap. Nu är elhandlare, elproducenter och elnätsföretag skyldiga att vidta åtgärder som syftar till att så långt som möjligt upprätthålla elförsörjningen vid störningar som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Sådana händelser utanför kontrollansvaret kan vara krig, terrorhandlingar eller särskilda naturkatastrofer. Elproducenter, elhandelsföretag och nätföretag är från och med den 1 januari 2012 skyldiga att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten. De berörda aktörerna är också skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för att Affärsverket Svenska Kraftnät (SvK) ska kunna upprätta en nationell risk- och sårbarhetsanalys inom elsektorn.³³³

År 2011 infördes också förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.³³⁴ För att motverka en situation med elbrist, som i värsta fall kan leda till att hela eller stora delar av elförsörjningen kollapsar, kan SvK 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.³³⁵ Metoden benämns Styrel³³⁶ 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

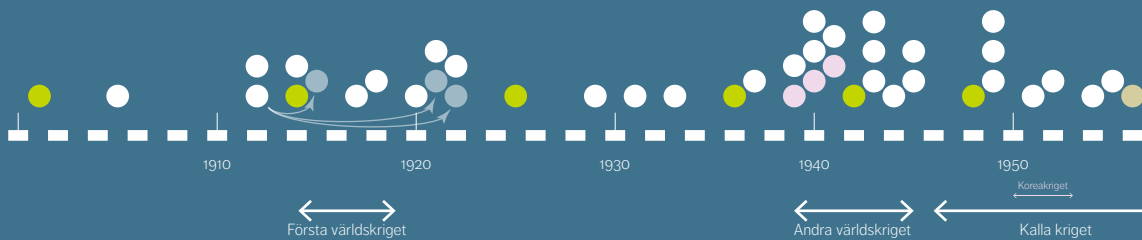
332 Ellag (1997:857), 3 kap. 9 a §

333 Elberedskapslag (1997:288), 3-4 §§

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

335 Affärsverket Svenska kraftnät (2020-06-29)

336 Styrel står för ”styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer”



behöver fränkopplingar kunna ske på lokalnätetsnivå och inte som tidigare på regionnätetsnivå. 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.³³⁷

Den 1 januari 2011 flyttades ansvaret för Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)³³⁸, 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.³³⁹

2.3.8. 2012 Beredskapslagring av olja

År 2012 infördes lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja, som anpassade den svenska lagstiftningen till bl.a. EU-rätt.³⁴⁰ Enligt lagen ska Sverige under varje lagringsår ha ett beredskapslager som motsvarar minst 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk konsumtion under referensåret beroende på vilken mängd som är störst. Beredskapslagret ska bestå av lagringsbränslen och råolja. Råolja får aldrig utgöra mer än två tredjedelar av beredskapslagret.³⁴¹

2.3.9. 2014 Folkhälsomyndigheten och flytt av området Samhällets krisberedskap

I januari 2014 bildades Folkhälsomyndigheten. Myndigheten övertog uppgifterna från Smittskyddsinstitutet (SMI) och Statens folkhälsoinstitut samt en del uppgifter från Socialstyrelsen (SoS).³⁴² Folkhälsomyndigheten ska enligt gällande myndighetsinstruktion bland annat verka för god och jämlik hälsa i hela befolkningen samt fästa särskild vikt vid de grupper som löper störst risk att drabbas av

337 Energimyndigheten (2012), s. 12

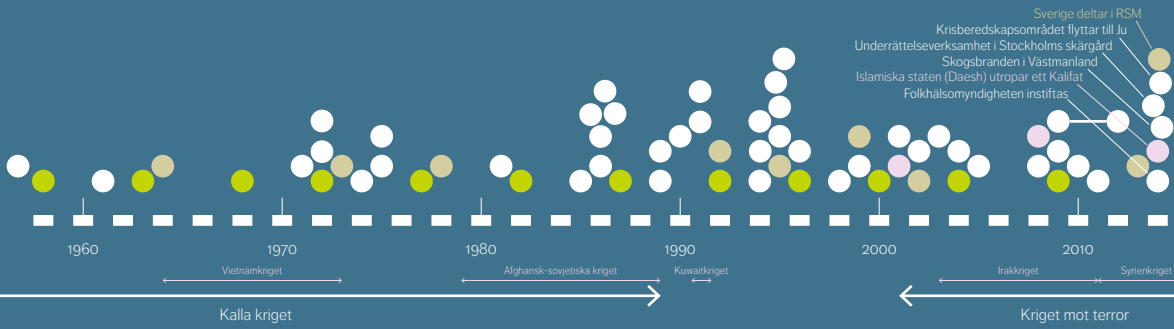
338 Swedish National Air Medevac

339 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-03-20)

340 Prop. 2011/12:162, s. 68

341 Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja, 1 kap. 1 §

342 Prop. 2012/13:116, s. 1



ohälsa. Myndigheten ska samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå och stödja berörda aktörer i såväl genomförande som uppföljning av arbetsformer, metoder, strategier och insatser på folkhälsoområdet samt följa upp effekterna av dessa. Folkhälsomyndigheten ska även ansvara för kunskapsutveckling inom sitt verksamhetsområde samt inom detta identifiera, analysera och förmedla relevant kunskap till kommuner, regioner och andra berörda aktörer. Myndigheten ska dessutom samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå.³⁴³

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 inrikesministern³⁴⁴. Regeringen beslutade också att flytta Regeringskansliets kansli för krishantering från Statsrådsberedningen till Justitiedepartementet.

2.4. Svensk krisberedskap idag - från lokal till nationell nivå

Avsnittet ger en ingående beskrivning av hur svensk krisberedskap är uppbyggt idag, från lokal nivå till EU-nivå³⁴⁵. 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.³⁴⁶ 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

343 Förordning (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten, 1-2, 4, 17 §§

344 Regeringen (2020-01-02)

345 Se bilaga 3 för krisberedskap inom EU.

346 Lundgren (2010), s. 13

(2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och på lagen (2006:544) och tillhörande förordning (2006:637) om kommuners och regioners 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.

2.4.1. 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.³⁴⁷

När det gäller krishantering är det viktigt att skilja på kommunens verksamhetsansvar och på det geografiska områdesansvaret. Verksamhetsansvaret handlar dels om att vidta åtgärder för att minska sårbarheten i den egna verksamheten, dels om hur kommunens verksamhet ska ledas, samordnas och genomföras vid allvarliga kriser. Detta är en förutsättning för det geografiska områdesansvaret, men det ingår inte i det geografiska områdesansvaret.³⁴⁸ 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.³⁴⁹

Samtliga kommuner ska ha en krisledningsnämnd³⁵⁰ 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,

347 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges kommuner och Landsting (2013)

348 Krisberedskapsmyndigheten (2007), s. 10

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

350 Utses av kommunfullmäktige och utgörs ofta av kommunstyrelsemedlemmar.

besluta att verksamheten ska upphöra. Kommuner får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner 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.³⁵¹

Kommunerna är ansvariga för räddningstjänsten inom sin respektive kommun³⁵², och kommunens räddningschef ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenlig. Räddningschefen får uppdra åt någon som är behörig att vara räddningsledare³⁵³ att fatta beslut som enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ska fattas av räddningschefen eller räddningsledaren. Ett sådant uppdrag får dock endast ges till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att kommunens räddningstjänst helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Enligt kommunallagen kan kommuner också ha en gemensam organisation för räddningstjänst.³⁵⁴ Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledarna i de berörda kommunerna besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen. Om räddningsledarna inte kan komma överens ska beslutet fattas av den eller de länsstyrelser som berörs. Kommuner ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna. Regeringen eller MSB får meddela föreskrifter om kommuners ledningssystem och om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.³⁵⁵

Enligt 5 kap. i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner och regioner få ersättning av staten för uppgifterna i 2 och 3 kap. (förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid respektive under höjd beredskap). Ersättning och uppgifter för kommunerna och regioner preciseras i överenskommelser mellan SKR och MSB. För närvarande finns två gällande

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

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

353 Denne kan i sin tur (såvida det inte anges något annat i uppdraget) uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt lagen om skydd mot olyckor. Beslutsmandatet kan således delegeras i flera steg.

354 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 16 §; Kommunallag (2017:725), 3 kap. 9 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 20 §, 9 kap. 19-23, 37 §§

355 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 16a-b §§; Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 3 kap. 8 b §

överenskommelser om kommunernas arbete med krisberedskap respektive civilt försvar för olika tidsperioder. Den gällande överenskommelsen för kommunernas krisberedskap löper mellan 2019-2022. Den gällande överenskommelsen om kommunernas arbete med civilt försvar löpte ursprungligen mellan 2018-2020 men justerades och förlängdes till utgången av 2021 till följd av covid-19-pandemin.³⁵⁶ Överenskommelsen om krisberedskap berör bland annat kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning samt rapportering. Inom civilt försvar ska kommunerna, under den aktuella tidsperioden, främst fokusera på kompetenshöjning om totalförsvaret, säkerhetsskydd och utveckling av krigsorganisation och dess bemanning.³⁵⁷

Frivilliga resursgrupper (FRG) finns i cirka 165 av Sveriges 290 kommuner.³⁵⁸ FRG är en frivillig resurs för kommunal krishantering. Syftet är att få ett strukturerat samarbete mellan kommun och frivilliga och på så sätt ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid kriser.³⁵⁹ Det kan både handla om att utöka personalens antal och att tillföra nya kompetenser. Hur FRG används kan skilja sig mellan olika kommuner 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 (FFO) som finns.

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 POSOM³⁶⁰-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, trossamfund³⁶¹ och frivilligorganisationer.³⁶²

2.4.2. Regional nivå - Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå och sköter den statliga verksamheten i respektive län. Genom sin verksamhet ska

356 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018-10-16); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Regioner (2020-12-18), s. 1

357 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018-10-16); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Regioner (2020-12-18)

358 Civilförsvarsförbundet (u.å.)

359 Krisberedskapsmyndigheten (2006)

360 Psykiskt och socialt omhändertagande.

361 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.))

362 Krisinformation.se (2021-03-03)

länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskaps-hänsyn 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, regioner, 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, regioner 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.³⁶³

Länsstyrelserna har flera potentiella uppgifter kopplat till räddningstjänst enligt LSO. Om en räddningsinsats berör en eller flera kommuner och om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl får en länsstyrelse (eller en annan statlig myndighet³⁶⁴) ta över ansvaret för den/de berörda kommunala räddningstjänsten/räddningstjänsterna. Om länsstyrelsen har övertagit ansvaret ska den utse räddningsledaren. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas. I de fall flera län berörs av en räddningsinsats får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatsen i fråga även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.³⁶⁵

Länsstyrelserna ansvarar också för att, i samverkan med kommunerna, organisera en regional beredskap mot kärntekniska olyckor. Enligt LSO 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

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

364 I Prop. 2019/20:176 nämnde regeringen MSB som ett exempel på annan statlig myndighet som regeringen i ett särskilt fall kan besluta ska överta ansvaret. (Prop. 2019/20:176, s. 54-55)

365 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 10 §; Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 33 §

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, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Kustbevakningen, sjukvården och kommunernas räddningstjänst.³⁶⁶ 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.³⁶⁷

2.4.3. Regional nivå - Regionerna

Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting blivit regioner. Regionerna ska ta fram en strategi för länets utveckling i samarbete med kommunerna och andra aktörer samt fördela statliga medel för det regionala utvecklingsarbetet³⁶⁸. Varje region ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom regionen. Även i övrigt ska regionen verka för en god hälsa hos hela befolkningen.³⁶⁹ I varje region ska det finnas en smittskyddsläkare, och det operativa arbetet inom smittskyddet utförs främst av regionernas regionala smittskyddsenheter. Varje region ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område, i den utsträckning annat inte följer av smittskyddslagen.³⁷⁰ Regionen (och smittskyddsläkaren) ska se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa. Läkare och annan hälso- och sjukvårdspersonal som är verksamma inom smittskyddet ska vid behov upplysa patienter om åtgärder för att förebygga smittsamma sjukdomar.³⁷¹

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2013:22) är varje region skyldig 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 regionerna ha förmåga att larma och aktivera

366 Krisinformation.se (2020-08-06)

367 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 4 kap. 6 §; Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 15 §

368 Sveriges Kommuner och Landsting (2018-12-28)

369 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 8 kap. 1 §

370 Smittskyddslag (2004:168), 1 kap. 8-9 §§

371 Smittskyddslag (2004:168), 2 kap. 3 §

nödvändiga funktioner, leda och samordna berörda hälso- och sjukvårdsverksamheter, samverka med berörda aktörer samt kunna genomföra insatser i ett skadeområde, utföra sjuktransporter och omhändertaga drabbade.³⁷²

Varje region ska ha en TiB som är ständigt bemannad och kan ta emot larm och initiera samt samordna det inledande krisarbetet samt informera om händelsen.³⁷³ Vid extraordinära händelser ska regionerna lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.³⁷⁴ Alla regioner ska ha en krisledningsnämnd³⁷⁵ 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 regionen 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. Regionstyrelsen eller fullmäktige får, när krisledningsnämndens verksamhet inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Regionerna 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.³⁷⁶

Regioner får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Omfattningen av hjälpen beslutas av länsstyrelsen i det län där den region som ska lämna hjälpen ligger.³⁷⁷

Likt kommunerna ska regionerna få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter rörande krisberedskap och civilt försvar som de utför enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 2-3 kap.³⁷⁸ För närvarande gäller överenskommelsen

372 Socialstyrelsen (2013), s. 3-7

373 Socialstyrelsen (2013), s. 7

374 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 9 §; Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2-3 §§

375 Utses av regionfullmäktige och utgörs ofta av regionstyrelsemedlemmar. Se Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 2-6 §§

376 Socialstyrelsen (2013), s. 7

377 Lag (2006:544) om kommuners och regioners 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 §

378 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 5 kap. 1 §

om landstingens³⁷⁹ arbete med krisberedskap och civilt försvar vilken slöts av SKL (SKR) och MSB under 2018. Överenskommelsen löpte ursprungligen till utgången av 2020 men förlängdes och justerades av SKR och MSB till att gälla till och med utgången av 2021. Regionernas arbete med civilt försvar i hälso- och sjukvården regleras särskilt i en överenskommelse mellan SKR och Socialdepartementet.³⁸⁰

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 en region 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 regionerna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, Uppsala och Västerbottens län. Övriga regioner får, men är inte ålagda att, upprätthålla sådan beredskap. En region har rätt till ersättning av staten för kostnader som är direkt hänförliga till katastrofmedicinska insatser som regionen har utfört.³⁸¹

2.4.4. Förvaltningsmyndigheter på central nivå – ett särskilt ansvar för krisberedskap

Förvaltningsmyndigheter på central nivåns ansvar och uppgifter inom krisberedskap regleras främst genom förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (även kallad krisberedskapsförordningen). Bestämmelserna i denna författning gäller främst för statliga myndigheter under regeringen med vissa undantag.³⁸²

Av krisberedskapsförordningen framgår det att 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. Myndigheterna ska även se till att deras anställda får tillräcklig utbildning och övning för att myndigheten ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. Denna verksamhet ska vara planlagd. Varje myndighet ska efter förfrågan från antingen Regeringskansliet eller MSB lämna den information som krävs för samlade lägesbilder.³⁸³

379 Överenskommelsen tillkom innan alla landsting hade blivit regioner varpå begreppet landsting används i överenskommelsen.

380 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting (2018-16-19); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Regioner (2020-01-26)

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

382 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 3 §

383 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 5, 9, 14 §§

Efter förslag från MSB till Regeringskansliet kan regeringen ålägga statliga myndigheter skyldigheten att ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Det samma gäller för skyldigheten att ha en ledningsfunktion som vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående ska kunna upprättas.³⁸⁴

Statliga myndigheter ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. I en sådan risk- och sårbarhetsanalys ska myndigheterna särskilt beakta vissa i förordningen angivna aspekter. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska sammanställas minst vartannat år.³⁸⁵

För att främja en helhetssyn i de statliga myndigheternas planering har det inrättats särskilda samverkansområden (SO) i vilka utvalda myndigheter ska bedriva planering för krisberedskap (och höjd beredskap).³⁸⁶ I krisberedskapsförordningens bilaga har regeringen utsett flera statliga myndigheter som fått ett särskilt ansvar för krisberedskapen som går utöver det grundansvar som samtliga statliga myndigheter under regeringen har. Detta särskilda ansvar inbegriper ytterligare uppgifter rörande förebyggande arbete, planering, förberedelser, förmågeutveckling för och hantering av en kris. Ansvarets innebörd framgår av flertalet punkter i krisberedskapsförordningen. Till exempel ska dessa myndigheter särskilt informera MSB om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som MSB planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde.³⁸⁷

Myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskapen ska, bland annat, vartannat år (till regeringen och MSB) lämna en sammanfattande redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.³⁸⁸

384 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 11-12 §§

385 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 8 §

386 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 7 §

387 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 10 §

388 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 8 §

Begreppet *fredstida krissituation* avser situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå. Omfattar även situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.³⁸⁹

När en särskild fredstida krissituation uppstår ska dessa myndigheter även hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.³⁹⁰

Myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskap är:

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

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen i Sverige är indelade i sex så kallade samverkansområden (SO): Teknisk infrastruktur (SOTI), Transporter (SOTP), Farliga ämnen (SOFÄ), Ekonomisk säkerhet (SOES), Geografiskt områdesansvar (SOGO) och Skydd, undsättning och vård (SOSUV). Ingen myndighet pekas ut som ansvarig för den övergripande planeringen inom ett samverkansområde, utan myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom respektive samverkansområde.³⁹¹ Från och med 1 januari 2017 är MSB ordförande i samtliga samverkansområden.³⁹²

Myndigheterna som ingår i de olika samverkansområdena ansvarar för samhällsviktiga verksamheter, alternativt ansvarar för sektorer eller områden som är

389 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 8 §

390 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 13 §

391 Prop. 2001/02:158, s. 38

392 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a), s. 17

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. Verksamheterna ska uppnå tillräcklig robusthet för att tillgodose samhällets behov av samhällsviktig verksamhet vid en kris.³⁹⁴ 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 regioner.³⁹⁵

Termen *samhällsstörning* används för "de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället". Termen samhällsstörning är tänkt att användas samtidigt och överlappande med lagens benämningar och inte ersätta uttryck som olycka, kris, kris, krigsfara och extraordinära händelser.³⁹³

2.4.5. 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.³⁹⁶ 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 räddningstjänst.³⁹⁷ Vidare kan regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse eller en annan statlig myndighet³⁹⁸ får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl. Om en myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av myndigheten. 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 ska ta över ansvaret inom ett eller flera län.³⁹⁹

393 För mer se: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a), s. 21

394 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), s. 17

395 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a), s. 9

396 SOU (2007:31), s. 59

397 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 1-15 §§

398 I Prop. 2019/20:176 nämnde regeringen MSB som ett exempel på annan statlig myndighet som regeringen i ett särskilt fall kan besluta ska överta ansvaret. (Prop. 2019/20:176, s. 54-55)

399 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 10 §

Sjö- och flygräddningscentralen (Joint Rescue Coordination Centre, JRCC) 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.⁴⁰⁰ 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.⁴⁰¹

2.4.6. Riksdag och regering

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).⁴⁰² För fredstida krishantering ska det heller inte vara nödvändigt att förlita sig på s.k. konstitutionell nödrätt – d.v.s. att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlagen och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt.⁴⁰³ 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).⁴⁰⁴ 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. Sammanträde kan vid behov hållas på annan ort än Stockholm.⁴⁰⁵ Det finns också i Riksdagsordningen⁴⁰⁶ möjligheter att i riksdagen snabbbehandla ett av regeringen väckt ärende som är brådskande genom förkortad motionstid (minimum en dags motionstid).⁴⁰⁷

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

400 Sjöfartsverket (2019-09-11)

401 Sjöfartsverket (2020-12-15)

402 Se bl.a. Prop. 2009/10:80, s. 47-49

403 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 621

404 SOU (2008:61), s. 61

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

406 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)

407 SOU (2008:61), s. 65



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.⁴⁰⁸ Det finns rutiner som ska säkerställa att minst fem statsråd ska kunna inställa sig till regerings-sammanträde inom några timmar.⁴⁰⁹ Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar.⁴¹⁰

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 utförelse 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.⁴¹¹

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

409 SOU (2008:61), s. 68

410 Prop. 2007/08:92, s. 14

411 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 6 kap. 1-2 §§

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.

Under allvarliga händelser och kriser finns ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter, krishanteringsrådet. Krishanteringsrådet inrättades genom regeringsbeslut (SB2008/9096/KH) den 18 december 2008⁴¹² och sammankallas och leds idag av inrikesministerns statssekreterare⁴¹³. I rådet ingår följande myndighetschefer: rikspolischefen (Polismyndigheten), Överbefälhavaren (Försvarsmakten), säkerhetspolischefen (Säkerhetspolisen), generaldirektören för Strålsäkerhetsmyndigheten, generaldirektören för Soci

alstyrelsen, generaldirektören för MSB, generaldirektören för Affärsverket Svenska kraftnät och generaldirektören för Post- och telestyrelsen (PTS). I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna.⁴¹⁴ Det ingår också företrädare för de berörda myndighetsansvariga departementen. Inrikesministerns statssekreterare kan adjungera ytterligare ledamöter.⁴¹⁵ Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet⁴¹⁶. Hittills har krishanteringsrådet sammanträtt i extrainkallade möten vid åtta tillfällen. Det har skett år 2010 (askmolnet från vulkanen Eyjafjallajökull på Island⁴¹⁷), 2011 (kärnkraftsolyckan i Fukushima, Japan⁴¹⁸), 2015 (flyktingsituationen i Sverige och EU), 2016 (överbelastningsattacker som drabbade flera stora svenska mediehus⁴¹⁹), 2018 (i samband med skogsbränderna som skedde under sommaren⁴²⁰) och senast tre gånger under 2020. Under 2020 hade krishanteringsrådet extrainkallade sammanträden vid tre tillfällen mellan den 2 mars och 9 april med anledning av händelseutvecklingen rörande coronapandemin.⁴²¹

412 Prop. 2007/08:92, s. 14; Regeringen (2008-12-18)

413 Regeringen (2014-11-27)

414 Björklund (2017-11-29)

415 Regeringen (2014-11-27); Regeringen (2015-03-06); Regeringen (2015-10-29); Regeringen (2019-02-12)

416 Regeringen (2008-12-18); Björklund (2017-11-29)

417 Vid detta tillfälle adjungerades generaldirektörerna för Luftfartsverket, Transportstyrelsen och Trafikverket. (Tidningarnas Telegrambyrå (2010-04-21); Regeringen (2019-02-12))

418 Vid detta tillfälle adjungerades företrädare för Livsmedelsverket, Tullverket, Transportstyrelsen, Energimyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner).

419 Björklund (2017-11-29)

420 Vid detta tillfälle adjungerades generaldirektörerna för Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, SMHI och Trafikverket. (Regeringen (2018-07-25))

421 Tidningarnas Telegrambyrå (2020-03-02); Regeringen (2020-03-20); Wikén (2020-03-20); Regeringen (2020-04-09)

Statsministern är, vid sidan av att vara regeringschef, också chef för Statsrådsberedningen och för hela myndigheten Regeringskansliet.⁴²² Därmed ansvarar statsministern ytterst för Regeringskansliets organisation för krishantering, vilket innefattar både förberedelser för och arbetet under kriser.⁴²³ 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.⁴²⁴ 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.⁴²⁵

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.⁴²⁶

422 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 5, 7 §§; Regeringen (2020-05-04)

423 SOU (2005:104), s. 18

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

425 Regeringen (2019-02-12)

426 Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 6 s. 12

På Justitiedepartementet 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).⁴²⁷

På Justitiedepartementet finns också en särskild chefstjänsteman för krishantering och under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishantering i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat materiel.⁴²⁸ 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.⁴²⁹ 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.⁴³⁰

I en situation där många svenskar drabbas utomlands finns det på Utrikesdepartementet (UD) förberedda rutiner för vilka som ska informeras och hur UD och utlandsmyndigheterna ska arbeta i en kris. Det finns en konsulär jour som alltid är nåbar även utanför kontorstid. UD-jouren är första ledet i en larmkedja av tjänstemän och chefer som har beredskap och som i sin tur kan göra bedömningar, fatta beslut och vid behov leda och starta igång en krisorganisation inom UD och berörda ambassader. Alla ambassader har krisberedskapsplaner som beskriver de viktigaste åtgärderna och hur ambassaden ska arbeta i en kris. Beredskapsplanerna testas genom övningar och uppdateras regelbundet. 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

427 Regeringen (2020-01-02)

428 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 11 b-c §§

429 Regeringen (2019-02-12); Regeringen (2020-01-02)

430 Jakobsson (2014)

som finns på plats. I stödstyrkan ingår MSB, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Rädda barnen, Röda korset och Svenska kyrkan.⁴³¹

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.⁴³²

431 Regeringen (2021-02-15)

432 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, 8, 11 e-f, 46 §§



3. Svensk krisberedskap och totalförsvaret i en försämrad säkerhetspolitisk utveckling 2014-2021

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

Under slutet av 2013 bröt demonstrationer ut i Ukraina i samband med att den ukrainska presidenten Viktor Janukovyjtj 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.⁴³³ I februari 2014 avsattes presidenten av det ukrainska parlamentet. Kort därefter meddelade det regionala parlamentet i Krim att halvön 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

⁴³³ Regeringens skrivelse (2013/14:115); Brors (2013-12-17); Tidningarnas Telegrambyrå (2014-03-07)



dess fanns det ryska trupper på plats som hade börjat ta kontroll över Krim. Detta medförde stora protester världen över.⁴³⁴

En folkomröstning hölls den 16 mars 2014 och enligt det officiella resultatet röstade 97 procent⁴³⁵ för att Krim skulle tillhöra Ryssland. En avsiktsförklaring skrevs mellan Ryssland och Krimhalvön som förklarade att Krim införlivades i Ryssland.⁴³⁶

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.⁴³⁷ I juli 2014 beslutade EU:s ministerråd att införa ytterligare åtgärder inriktade på olika sektorer i Ryssland på grund av det fortsatta aggressiva ryska agerandet mot Ukraina.⁴³⁸ Även Nato fördömde Rysslands åtgärder och krävde att annekteringen och stridsåtgärderna skulle upphävas. I princip

434 Tidningarnas Telegrambyrå (2014-03-07)

435 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)

436 Tidningarnas Telegrambyrå (2014-03-07)

437 Regeringen (2017-11-09); Regeringen (2014-10-03)

438 Regeringen (2015-04-02)

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.⁴³⁹

3.2. Ett svenskt fördjupat samarbete med Nato (PFF)

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.⁴⁴⁰ Sverige är representerat 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 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 3.9).⁴⁴¹

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*.⁴⁴²

Svenska myndigheter deltar i olika kommittéer och planeringsgrupper inom Nato/PFF. Till exempel finns Civil Emergency Planning Committee (CEPC), vilket är Natos högsta organ för civila beredskapsfrågor. Enligt sin myndighetsinstruktion ska MSB samordna deltagande för de svenska myndigheter som bedriver verksamhet inom ramen för Natos civila beredskapsarbete⁴⁴³. CEPC är sammanhållande inom Nato för bland annat civil beredskapsplanering, skydd av samhällsviktiga funktioner, civilt stöd vid omfattande olyckor och kriser samt Natos hantering av hybrid- och terrorhot. Under CEPC finns flera planeringsgrupper rörande olika områden såsom hälsofrågor och civilskyddsfrågor. Justitiedepartementet representerar Sverige vid CEPC-plenarmöten med stöd av MSB. Sveriges delegation vid

439 Nato (2021-04-21). När denna upplaga av rapporten författas (2021) pågår konflikten i östra Ukraina fortfarande. År 2018 bedömdes konflikten ha lett till över 10 300 döda samt mer än 1,5 miljoner internflyktingar (AmnestyPress (2018-06-29))

440 Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (u.å.)

441 Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (2019-09-26)

442 Sveriges delegation vid Nato i Bryssel (u.å.)

443 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 18 §

Nato representerar Sverige vid CEPC-möten i permanentformat. Följande svenska myndigheter representerar Sverige i CEPC-planeringsgrupperna:

- Planeringsgruppen för civilskyddsfrågor: MSB
- Planeringsgruppen för transportfrågor: Trafikverket (Transportstyrelsen och Sjöfartsverket deltar i undergrupperna inom området)
- Planeringsgruppen för livsmedels- och jordbruksfrågor: Jordbruksverket
- Planeringsgruppen för hälsofrågor: Socialstyrelsen
- Planeringsgruppen för energifrågor: Energimyndigheten
- Planeringsgruppen för civila kommunikationer: Post- och telestyrelsen.⁴⁴⁴

3.3. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

MSB bedrev mellan år 2012-2014 projektet "Ledning och samverkan" som involverade fler än 100 personer, från ett drygt 30-tal organisationer, inom den svenska krisberedskapen. Målet var att ta fram nationella riktlinjer för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser inom samhällsskydd och beredskap. Under 2014 beslutades skriften "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar". Skriften ger vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Aktörer ska lättare kunna agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och effektivare utnyttja samhällets resurser. Gemensamma grunder består av förhållningssätt – sätt att tänka – och arbetssätt – sätt att göra.⁴⁴⁵

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar riktar sig till alla aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar. Med aktörer menas offentliga, privata och ideella organisationer. Det kan vara kommuner, landsting, myndigheter, frivilliga organisationer, företag eller spontana sociala nätverk. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar ska ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Genom att aktörerna agerar tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt stärks förmågan att hantera samhällsstörningar. Utifrån MSB:s stödjande och samordnande uppdrag rekommenderar MSB att aktörer ska tillämpa de gemensamma grunderna för att stärka förmågan till samverkan och ledning vid hantering av samhällsstörningar.⁴⁴⁶

444 Justitiedepartementet (2021-01-28), s. 3, 5, 7

445 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015b)

446 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017a)

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar består förutom av ett grundmaterial av ett stort antal vägledningar och utbildningsmaterial. Mer information finns på MSB:s webbplats.⁴⁴⁷

Gemensamma grunder 2.0 är arbetsnamnet för en pågående revidering av Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Syftet med revideringen är att anpassa materialet till den samhällsutveckling som skett sedan 2014 när det den första skriften publicerades. En viktig del i det handlar om Sveriges förändrade säkerhetspolitiska läge som har lett till att planering inför höjd beredskap och civilt försvar hamnat i fokus. Utöver det så har utveckling inom praktiskt tillämpning av de gemensamma grunderna skett i samband med samhällsstörningar, övningar och utvecklingsprocesser. Inte minst ska erfarenheterna från pandemihanteringen (se avsnitt 3.25) tas tillvara.⁴⁴⁸

3.4. Regeringens syn på den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen – Försvarspolitisk inriktning 2016-2020

I propositionen (2014/15:109) "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020" från 2015 redogjorde regeringen för den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa med fokus på konfrontationer mellan Ryssland, EU och Nato samt förstärkningen av den ryska militära förmågan. Regeringen lade därför fram en försvarspolitisk inriktning där planeringen för totalförsvaret skulle återupptas. Återgången till en totalförvarsplanering kräver 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.⁴⁴⁹

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.⁴⁵⁰

447 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-09a)

448 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-03-26)

449 Prop. 2014/15:109, s. 20, 59

450 Prop. 2014/15:109

Den enskilt viktigaste målsättningen för det militära försvaret under 2016-2002 var 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 förordningen (2007:1266) med instruktioner för Försvarsmakten ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet.⁴⁵¹

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 envælde. 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.

3.5. Flyktingsituationen 2015

Under sommaren 2015 påverkade den stora flyktingvågen Europa och EU-samarbetet.⁴⁵² En stor majoritet av flyktingarna sökte sig vidare från EU:s yttre gränser mot Österrike, Tyskland, Danmark, Finland och Sverige⁴⁵³. Migrationsverkets prognos för 2015 var att 80 000-105 000 personer skulle söka asyl i Sverige.⁴⁵⁴ Det kom många fler; under 2015 sökte 162 877 personer asyl i Sverige.⁴⁵⁵

Bland de asylsökande var drygt 35 300 ensamkommande barn.⁴⁵⁶ 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, gymnastiksalor och i samarbete med frivilligorganisationer och trossamfund.⁴⁵⁷

Den 8 september startade Polismyndigheten 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

451 Prop. 2014/15:109, s. 63; Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 3 §

452 Sveriges Radio (2015-11-11)

453 Riksrevisionen (2017), s. 18-19, 34; Sveriges Radio (2015-11-11)

454 Migrationsverket (2015-02-03)

455 Migrationsverket (2016-01-01)

456 Migrationsverket (2016-01-01)

457 Asp (2017)

asyl.⁴⁵⁸ Alma var en nationell särskild händelse vilket innebär att Polismyndigheten kan omfördela resurser, avsätta personal och organisera verksamheten enligt särskilda rutiner.⁴⁵⁹

MSB fick den 1 oktober 2015 i uppdrag av regeringen att, utan att det påverkade ansvarsprincipen, på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering.⁴⁶⁰ 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.⁴⁶¹

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 kan därför anses befinna sig i Sverige illegalt.⁴⁶² 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 2004.⁴⁶³

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.⁴⁶⁴ 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 att tillämpa lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagen gav regeringen möjlighet att införa ID-kontroller

Tillämpningen av lag (2015:1073) var tidsbegränsad och gällde i tre år från ikraftträdandet den 21 december 2015. Inom den givna tidsperioden fick bestämmelser som ID-kontroller med stöd av lagen gälla upp till sex månader åt gången. I praktiken genomfördes ID-kontrollerna av transportörer för passagerare som vill resa in i Sverige. Kontrollerna genomfördes exempelvis vid biljettvisering eller separat och kan genomföras innan avresan eller under färden.

458 Polismyndigheten (2016-02-19)

459 Krisinformation.se (2020-08-05)

460 Justitiedepartementet (2015-10-01); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-05-15)

461 Prop. 2015/16:47

462 Polismyndigheten (2019-03-18); Nyman (2015-11-25)

463 Asp (2017)

464 Regeringen (2015-11-12)

Regeringen har förlängt de inre gränskontrollerna vid flera tillfällen med vanligtvis sex månader i taget. Regeringen har motiverat förlängningsbesluten utifrån dess bedömning att det fortsatt finns ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. I maj 2021 fattade regeringen sitt senaste beslut om att förlänga gränskontroll vid Sveriges inre gräns till och med den 11 november 2021. Gränskontrollen ska bidra till landets säkerhet, bland annat genom att ge möjlighet att upptäcka hot från potentiella gärningsmän och förhindra terrorattentat. Regeringen har även hänvisat till brister i kontrollen av de yttre gränserna i Schengenområdet.⁴⁶⁹

vid resor med bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från utlandet i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.⁴⁶⁵ ID-kontrollerna mellan Danmark och Sverige förnyades vid flera tillfällen men upphörde den 3 maj 2017 efter beslut av regeringen.⁴⁶⁶

En följd av flyktingsituationen var att regeringen beslutade att Migrationsverket återigen⁴⁶⁷ ska ingå bland de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap. Förordningsändringen trädde i kraft den 1 juli 2016.⁴⁶⁸

3.6. Terrorattentaten i Paris 2015 och förhöjd terrorhotnivå i Sverige

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.⁴⁷⁰

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. Orsakerna var flera, men hade sin grund i attentaten i Paris. Säkerhetspolisen hade

465 Regeringen (2017-05-04)

466 Horvatovic & Österberg (2017-05-03)

467 Migrationsverket var fram till 2005 en myndighet med särskilt ansvar för krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen.

468 Regeringen (2016-04-29)

469 Tidningarnas Telegrambyrå (2017-10-13); (Regeringen (2017-11-10); Regeringen (2018-05-03); Regeringen (2018-11-08); Regeringen (2020-11-05); Regeringen (2021-05-06))

470 Gerdfeldter (2015-11-27)

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.⁴⁷¹ Den 2 mars 2016 beslutade dock Säkerhetspolisen att sänka hotnivån från nivå 4 till nivå 3⁴⁷².

3.7. Militärstrategiska doktrinen

Under våren 2016 fastställde ÖB den nya militärstrategiska doktrinen⁴⁷³ som är en inriktning för Försvarsmaktens verksamhet och för de försvarsanställda. Doktrinen tar sin utgångspunkt i den nya försvarspolitiska inriktningen och sätter ramarna för den omställning som Försvarsmakten behöver göra för att utveckla ett nationellt försvar idag. Det finns nya faktorer som påverkar karaktären på de konflikter som kan uppstå. Samhället i sig har till exempel blivit mer globaliserat med gränsöverskridande flöden av tjänster och infrastruktur. Det har skapat en sårbarhet för störningar eller stopp i leveranser då lager snabbt kan stå tomma om varor inte kommer fram i tid. Sårbarheten kan i sin tur utnyttjas som ett strategiskt medel för att utöva påtryckningar på Sverige eller skapa oro i samhället. Internet har utvecklats till en spelplan där individer och aktörer kan orsaka stora störningar i det fördolda genom cyberattacker mot samhällsviktiga funktioner och även påverka flera länder samtidigt på detta sätt. Utöver det finns det en hotbild genom ickestatliga aktörer som har fått en större betydelse över tid. De kan både agera utifrån en egen agenda eller på uppdrag av en statlig aktör.⁴⁷⁴

Försvarsmakten identifierade 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 gränlandet mellan Ryssland och Nato och



471 Säkerhetspolisen (2015-11-18)

472 Säkerhetspolisen (2016-03-02)

473 Den ersätter 2012 års utgåva.

474 Försvarsmakten (2016a), s. 29-30

det finns därför en risk att konflikter kan uppstå på svensk mark eller i närområdet. Både Östersjön och Arktis kan vara tänkbara intresseområden som kan bidra till en upptrappad situation.⁴⁷⁵ Kärnvapen är återigen ett närvarande hot och det är ett av få områden där Ryssland och USA är resursmässigt likvärdiga.⁴⁷⁶

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 krigsföringsförmåga, 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, liksom att Sverige bör bistå om EU-länder eller ett nordiskt land dras in i en konflikt. Om Sverige ensamt ska hantera ett angrepp är Försvarets strategi att mobilisera ett uthålligt motstånd för att undvika förlust.⁴⁷⁷

3.8. Grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret

I juni 2016 redovisade Försvaretsmakten och MSB till regeringen en gemensam grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Den riktar sig till en bred grupp av statliga myndigheter, länsstyrelser, regioner, 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.⁴⁷⁸

Försvaretsmakten och MSB var överens om vilka förmågor som borde finnas inom totalförsvaret. Målet var att det skulle vara på plats år 2020, och grundande sig på att "Sverige har ett militärt försvar och att det civila försvaret kan stödja försvaret samt bidra till den militära operativa förmågan".⁴⁷⁹ I grundsynen ställs krav på att kommuner, regioner och myndigheter inom totalförsvaret ska kunna kommunicera på ett säkert sätt och hantera känslig information. Bevakningsansvariga myndigheter, Försvaretsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och prioriterade

475 Försvaretsmakten (2016a), s. 32

476 Försvaretsmakten (2016a), s. 33

477 Försvaretsmakten (2016a), s. 54

478 Försvaretsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-06-10), s. 3-5

479 Försvaretsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-06-10), s. 6

regioner 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, regioner och övriga myndigheter, men uppfattningen var ändå att de borde ha utvecklat förmågan att kunna hantera verksamhetskritisk information på ett säkert sätt till utgången av år 2020.⁴⁸⁰

3.9. 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.⁴⁸¹ 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.⁴⁸² 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.⁴⁸³

3.10. 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. Syftet 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

⁴⁸⁰ Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-06-10), bilaga 1, s. 13

⁴⁸¹ Prop. 2015/16:152

⁴⁸² Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande (2015/16:UFöU4)

⁴⁸³ Försvarsdepartementet (2015-07-13); Försvarsdepartementet (2016-02-26). 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)

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.

Regeringen lyfter att den svenska befolkningen i större utsträckning än tidigare utgörs av en kulturell mångfald. Detta ställer krav på att aktivt motverka segregation och ekonomiska klyftor eftersom det, enligt skrivelserna i säkerhetsstrategin, annars kan leda till en känsla av utanförskap som i sin tur kan skapa social oro och risk för extremism. 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.⁴⁸⁴ Flera hotbilder mot svensk säkerhet identifieras i säkerhetsstrategin såsom väpnat angrepp, informations- och cybersäkerhet, hälsohot (smittsamma sjukdomar samt antagonistiska biologiska och kemiska hot) och klimatförändringar.

I säkerhetsstrategin identifieras de värden som måste skyddas såsom 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.⁴⁸⁵ Det ställer även krav på den svenska totalförsvärförmågan som till exempel måste ha en stark underrättelseförmåga inom både polisen och det militära försvaret samt ett fungerande psykologiskt försvar.⁴⁸⁶

3.11. Krigsdelegationen övade för första gången på 20 år

Krigsdelegationen⁴⁸⁷ beslutade vid sitt konstituerande möte 2014 att en övning skulle genomföras under mandatperioden 2014-2018. Den 20 mars 2017 meddelade riksdagen att krigsdelegationen genomfört sin första övning sedan 1997. Övningen genomfördes i samverkan med Försvarsmakten utifrån ett scenario med skärpt säkerhetsläge av sådant slag att krigsdelegationen trädde i riksdagens ställe. Övningen inkluderade moment rörande arbetsätt och funktioner.⁴⁸⁸

484 Regeringen (2017-01-08), s. 6, 8

485 Regeringen (2017-01-08), s. 6, 8

486 Regeringen (2017-01-08), s. 9

487 För mer information om krigsdelegationen, se avsnitt 4.3.1.

488 Riksdagen (2017-03-20)



3.12. Attentatet på Drottninggatan 2017

På eftermiddagen den 7 april 2017 larmades SOS Alarm om att en lastbil körde i hög hastighet på Drottninggatan i Stockholm.⁴⁸⁹ Ett antal människor hade redan blivit påkörda när lastbilen till sist körde in i varuhuset Åhléns. Gärningsmannen flydde från platsen.⁴⁹⁰ Vakthavande befäl i polisregion Stockholms ledningscentral beslutade tidigt att händelsen skulle hanteras som ett terrorattentat.⁴⁹¹ Till följd av händelsen beslutade Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under dagen att inrätta en särskild nationell händelse benämnd Nimo.⁴⁹² Attentatet krävde fem människors liv och 14 personer skadades allvarligt.⁴⁹³ I samband med

489 Stockholms läns landsting (2017-09-13), s. 15

490 Juhlin et al (2017-04-13); Polismyndigheten (2017-12-08), s. 5; Stockholms läns landsting (2017-09-13), s. 3

491 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 5

492 Säkerhetspolisen (2017-04-07); Polismyndigheten (2017-12-08), s. 3, 5

493 Stockholms läns landsting (2017-09-13), s. 3; Polismyndigheten (2017-12-08), s. 5

terrorattentatet upprättade Polismyndighetens nationella operativa avdelning (NOA) inre gränskontroller⁴⁹⁴, vilket innebar ett undantag från Schengenreglerna om fri rörlighet.⁴⁹⁵

Strax efter dådet inkom uppgifter till Polismyndigheten om skottlossning på flera platser i Stockholmsregionen⁴⁹⁶. Dessa uppgifter kunde Polismyndigheten efterhand dementera.⁴⁹⁷ Under dagen utrymdes flera byggnader i Stockholmsområdet, bland annat Hötorgsskraporna och Mall of Scandinavia i Solna. Även tunnelbane- och pendeltågstrafiken stängdes av och Stockholms centralstation utrymdes.⁴⁹⁸ En spränganordning upptäcktes i lastbilen av Polismyndighetens bombtekniker, men den detonerades aldrig.⁴⁹⁹

På kvällen samma dag kunde Polismyndigheten gripa gärningsmannen⁵⁰⁰ som sedan anhölls på sannolika skäl misstänkt för terrorbrott genom mord. Gärningsmannen uttryckte sympatier för extrema organisationer, däribland Daesh.⁵⁰¹ Gärningsmannen dömdes 2018 för terroristbrott, genom fem mord samt allmänfarlig ödeläggelse, till livstids fängelse samt utvisning.⁵⁰²

Den 8 december 2017 släppte NOA en utvärdering om hanteringen av terrorattacken.⁵⁰³ 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.⁵⁰⁴ Hanteringen underlättades av att ytterligare attentat inte inträffade och att en misstänkt gärningsman snabbt kunde gripas. En av åtgärderna som Polismyndigheten genomförde efter terrorattentatet var att påbörja anskaffning av bland annat förstärkningsvapen och skyddsutrustning till flertalet ingripandepoliser, vilka ofta är de första personerna på plats.⁵⁰⁵

Den 1 mars 2018 trädde lagändringar i kraft som möjliggör för Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och Försvarmakten att, inom ramen för samarbetet vid Nationellt centrum för terrorhotbedömning, lämna ut uppgifter till varandra genom direktåtkomst. 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. (Riksdagen (2018-01-24)). Propositionen innehöll förslag om ändringar i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens 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)

494 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 34-45

495 Tidningarnas Telegrambyrå (2017-04-08)

496 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 5, 7, 10

497 Juhlin et al (2017-04-13)

498 Polismyndigheten (2017-04-07)

499 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 12

500 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 9, 14-15

501 Juhlin et al (2017-04-13)

502 Stockholms tingsrätt (2018-06-07)

503 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 3

504 Polismyndigheten (2017-12-08), s. 44

505 Polismyndigheten (2017-12-08).

MSB konstaterade i sin utvärdering att den första medierapporteringen, liksom 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.⁵⁰⁶

3.13. Tillgodose Försvarsmaktens behov av stöd inför och vid höjd beredskap

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.⁵⁰⁷

3.14. 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.⁵⁰⁸

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 och nationella intressen. Regeringens strategiska prioriteringar är bland annat

⁵⁰⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018b), s. 98, 102-103

⁵⁰⁷ Försvarsmakten (2017-06-09), Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-06-10), s. 15

⁵⁰⁸ Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 1

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.⁵⁰⁹

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-direktivet⁵¹⁰ i svensk rätt innebär.⁵¹¹ 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 Försvarmakten och Säkerhetspolisen, ta fram en sammanvägd lägesbild utifrån myndigheternas redovisningar.⁵¹²

3.15. Skyldighet att genomgå mönstring och värnplikt

Den 1 juli 2017 började skyldigheten att genomgå mönstring gälla, 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.⁵¹³ Enligt SOU (2016:63) ”En robust personalförsörjning av det militära försvaret” sänkades, vid ingången av 2016, 800 kontinuerligt tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän samt 6 600 tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän.⁵¹⁴ Regeringen bedömde därför att Försvarmaktens behov av personal i krigsförbanden inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering, varpå värnplikten behövde återaktiveras.⁵¹⁵

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

510 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen. NIS-direktivet fastställer åtgärder som ska uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom EU.

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

512 Regeringen (2017-06-29)

513 Regeringen (2017-03-02)

514 SOU (2016:63), s. 13-14

515 Regeringen (2017-03-02), s. 1, 3



3.16. 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).⁵¹⁶ 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.⁵¹⁷ ÖB Micael Bydén och försvarsminister Peter Hultqvist betonade det förändrade och allt mer oförutsägbara omvärldsläget i Sveriges närområde som bidragande till övningens genomförande.⁵¹⁸ Inför övningens genomförande lyfte försvarsminister Hultqvist och ÖB riskerna för desinformation kring FMÖ 17.⁵¹⁹

Totalt deltog cirka 19 000 anställda i Försvarsmakten från samtliga stridskraf-
ter och Hemvärnet samt från ett fyrtiotal andra svenska myndigheter. FMÖ 17

⁵¹⁶ Prop. 2014/15:109, s. 70

⁵¹⁷ Regeringen (2017-09-11)

⁵¹⁸ Regeringen (2017-09-11); Försvarsmakten (2017a); Hultqvist & Bydén (2017-05-17)

⁵¹⁹ Hultqvist & Bydén (2017-05-17)

inkluderade övningsområden och förband i hela Sverige men fokus var Mälardalen och Stockholm, på och runt Gotland samt i Göteborg.⁵²⁰ Sveriges regering hade bilateralt bjudit in utländska deltagare som deltog med egna förband. Dessa utgjordes av Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Norge, Tyskland och USA.⁵²¹ Övningen involverade inte Nato som organisation.

Även om FMÖ 17 fokuserade på att öva den militära delen av Sveriges totalförsvaret 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.⁵²²

3.17. Etablering av Gotlands regemente



Den 1 januari 2018 upprättades de första delarna till Gotlands regemente P 18, efter ett beslut från regeringen den 13 december 2017.⁵²³ Enligt beslutet ska regementet omfatta cirka 350 personer, och en utökning har skett etappvis. Beslutet motiverades med anledning av det förändrade säkerhetsläget i Sveriges närområde. Regimentet 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.⁵²⁴

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.⁵²⁵ 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.⁵²⁶

520 Regeringen (2017-09-11); Försvarsmakten (2017a); Hultqvist & Bydén (2017-05-17)

521 Regeringen (2017-09-11); Prop. 2014/15:109, s. 21, 37-38; Pettersson & Elovsson (2017-03-31)

522 Dahlberg (2017-09-20); Bratt (2017-09-25)

523 Regeringen (2017-12-15)

524 Försvarsmakten (2017b); Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 6 s. 9, 50

525 Försvarsmakten (2017b)

526 Hakeberg (2017-09-20)

Gotland tillhör Mellersta militärregionen (MR Mitt) men chefen för P 18 har inom Gotlands län motsvarande uppgifter som chef för militärregion. Regementsstaben fungerar även som regional stab och har det övergripande ansvaret att stödja och samordna verksamheten som sker inom det geografiska området.⁵²⁷

3.18. 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 tvärssektoriell 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 cirka 1000 tjänstemän från bland annat de bevakningsansvariga myndigheterna, Regeringskansliet, Riksdagsförvaltningen och Försvarsmakten.

3.19. Fördjupat försvarssamarbete mellan Finland, USA och Sverige

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.⁵²⁸ 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.⁵²⁹

527 Försvarsmakten (u.å. Gotland regemente - P 18); Försvarsmakten (u.å. Verksamhet på Gotland); Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2020:5) med arbetsordning för Försvarsmakten (FMArbo), 15 kap. 7 §

528 Regeringen (2018-05-07); Regeringen (2018-05-08)

529 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)

3.20. En ny säkerhetsskyddslag

Den 16 maj 2018 röstade riksdagen igenom regeringens lagförslag om en ny säkerhetsskyddslag. Den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) började tillämpas från och med 1 april 2019.⁵³⁰ Den nya säkerhetsskyddslagen definierar begreppet säkerhetsskydd som "säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter".⁵³¹

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 [...]."

Säkerhetsskyddsklassificerade 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."⁵³²

Dagens säkerhetspolitiska hot samt alternativa hot som kan få säkerhetspolitiska konsekvenser bedöms 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.⁵³³ Den nya lagen anses 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.⁵³⁴

Efter den nya säkerhetsskyddslagens införande har nya föreskrifter om säkerhetsskydd utfärdats av de huvudsakliga tillsynsmyndigheterna Säkerhetspolisen och Försvarsmakten (Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must). Dessutom har några av de ytterligare tillsynsmyndigheterna (till exempel Affärsverket Svenska kraftnät) utfärdat föreskrifter inom sina ansvarsområden som kompletterar Säkerhetspolisens föreskrifter. Säkerhetspolisen har producerat flera vägledningar rörande tillämpningen av olika delar av säkerhetsskyddet, så som informationssäkerhet och personalsäkerhet.⁵³⁵

530 Säkerhetsskyddslag (2018:585)

531 Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 kap. 2 §

532 Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 kap. 1-2 §§

533 Prop. 2017/18:89, s. 34

534 Prop. 2017/18:89, s. 36

535 Säkerhetspolisen (u.å.); Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2019:2) om säkerhetsskydd; Affärsverket Svenska kraftnät (2019-07-15)



3.21. 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 hushåll⁵³⁶ och var ett regeringsuppdrag.⁵³⁷ Broschyren utkom senast år 1961 (se avsnitt 1.6.7 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.⁵³⁸ 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.

3.22. Veterandagen allmän flaggdag

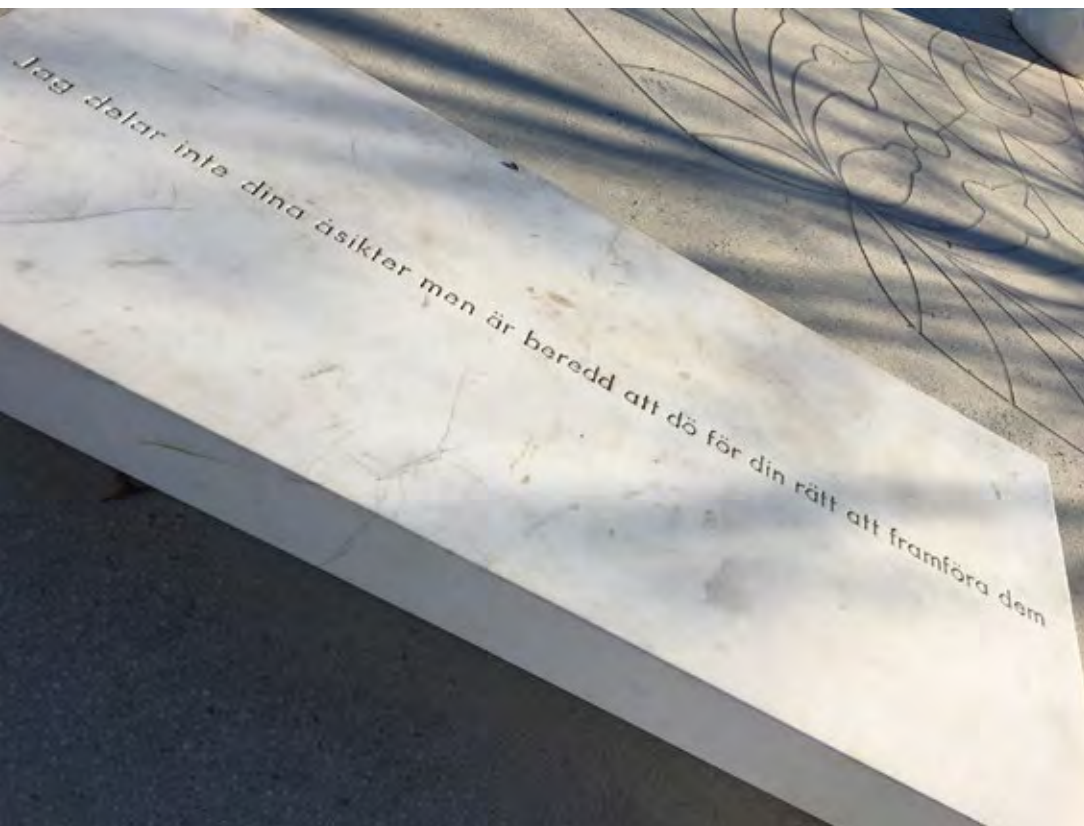
Veteraner uppmärksammas särskilt på veterandagen som infaller den 29 maj varje år, och från och med 2018 är det även en allmän flaggdag.⁵³⁹

536 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-09b)

537 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-03)

538 Dinsäkerhet.se (2018-07-02)

539 Granberg (2018-05-29)



I och med att Sverige deltog i allt fler internationella insatser⁵⁴⁰ 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.⁵⁴¹ Detta ledde till att den svenska veteranpolitiken utreddes i mitten av 2000-talet.⁵⁴²

Veteransoldatutredningen drog flera slutsatser i samband med framtagandet av den svenska veteranpolitiken. Det förordades bland annat ett större inslag av personliga kontakter med dem 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

540 Däribland EUFOR (Bosnien-Hercegovina), KFOR (Kosovo), ISAF & RSM (Afghanistan) och EU NAVFOR (Somalia).

541 SOU (2008:91), s. 23

542 Omfattar omhändertagande av personalen före, under och efter tjänstgöring i internationella insatser.

i september 2010⁵⁴³), 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.⁵⁴⁴ Till följd av utredningen och efter beslut i riksdagen 2009, stiftades lag (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella insatser.⁵⁴⁵ Sverige fick därmed en samlad politik för veteraner.⁵⁴⁶

I veteransoldatsutredningen föreslogs även uppförandet av ett gemensamt monument till minne av svenska veteraner. Regeringen instämde med utredningen och dess förslag att monumentet skulle uppföras på Djurgården i Stockholm. Veteranmonumentet ”Restare” togs fram genom att tävlingsbidrag lämnades in och bedömdes av en jury. Monumentet invigdes intill Sjöhistoriska museet på Djurgården av kung Carl XVI Gustaf i samband med veterandagen 2013.⁵⁴⁷

3.23. Skogsbränderna sommaren 2018

Flera skogsbränder bröt ut runtom i landet under juni 2018. 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 större än skogsbranden i Västmanland 2014 (cirka 14 000 hektar) men ingen enskild skogsbrand var i paritet med Västmanlandsbranden.⁵⁴⁸

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 förhållande för släckningsarbetet tog MSB en nationell ledande roll. Utifrån samlade bedömningar tog MSB fram dagliga inriktningar om användning av tillgängliga förstärkningsresurser.

543 Försvarsmakten (2013-06-13)

544 SOU (2008:91), s. 25-28

545 Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser; Förordning (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella insatser

546 SOU (2013:8), s. 13

547 SOU (2008:91), s. 27, 281, 290-291; Prop. 2009/10:160, s. 139, 187; SOU (2014:27), s. 301

548 Sveriges Television (2018-08-23); Se bl.a. Ljusdals kommun (2018-08-01), Krisinformation.se (2018-07-18), Härjedalens kommun (2018-07-27)

Brandbekämpningsstödet som Sverige mottog genom EU:s civilskyddsmechanism (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.⁵⁴⁹ 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. Frivilliga ordnade bland annat vatten, mat och logi till räddningstjänstpersonalen när behov fanns.⁵⁵⁰

MSB bistod räddningstjänster med förstärkningsresurser för skogsbrand och aktiverade skogsbrandsdepåer till olika delar av landet. MSB 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.⁵⁵¹ I slutet av augusti rapporterade Försvarsmakten att man under sommaren hade genomfört över 90 insatser runt om i landet⁵⁵², och bidragit med uppskattningsvis 20 000 arbetstimmar samt med mer än 270 flygtimmar med helikopter. Dessutom distribuerade Försvarsmakten drivmedel och flygbränsle till civila, internationella och egna fordon. Utöver släckningsarbetet bistod medarbetare från Försvarsmakten med förmågor inom ledning, samverkan och logistik kopplat till bränderna.⁵⁵³

Regeringen lämnade flera uppdrag och tillsatte 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 i september 2018 och övriga delar redovisades i januari 2019. Regeringen tillsatte också en särskild utredare som utvärderade de operativa

549 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-09-11)

550 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-08-17)

551 Ringström (2018-08-13); Försvarsmakten (2018-08-24)

552 Varav en stor majoritet avser skogsbränderna.

553 Försvarsmakten (2018-08-24)

Näringslivets roll i totalförsvarets samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel

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 redovisades i januari 2019.⁵⁵⁴

3.24. Näringslivets roll i totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel

Den 2 december 2019 överlämnades betänkandet ”Näringslivets roll inom totalförsvaret” till regeringen.⁵⁵⁵ En särskild utredare hade 2018 fått i uppgift att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret samt föreslå åtgärder för försörjningstrygghet i försvarsmaterialförsörjningen.⁵⁵⁶

Utredningen föreslog bland annat följande åtgärder;

- Att regeringen ska uppdra åt myndigheter att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet vilket gör det möjligt att analysera och värdera försörjningstryggheten. Det föreslogs vidare att kretsen av myndigheter utökas som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare samt att berörda som berörs engageras i totalförsvarsplaneringen.
- Att frågan kring hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret bör utredas på uppdrag av regeringen;
- Att Regeringskansliet inrättar ett nationellt råd kallat Totalförsvarets näringslivsråd samt att länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor även bör avse totalförsvaret.⁵⁵⁷

3.25. Covid-19 och Coronakommissionen

Världshälsoorganisationen (World Health Organization/WHO) har 194 medlemmar och har som syfte att skapa en bättre och mer hälsosam framtid för världens befolkning. WHO arbetar med att inrikta och koordinera internationell hälsa och bekämpa sjukdomar, både smittsamma sjukdomar såsom HIV och influensa, och

⁵⁵⁴ Justitiedepartementet (2018-08-07); Justitiedepartementet (2018-08-16a)

⁵⁵⁵ SOU (2019:51)

⁵⁵⁶ Försvarsdepartementet (2018-07-05)

⁵⁵⁷ SOU (2019:51), s. 15-17

icke smittsamma sjukdomar som cancer och hjärtsjukdomar. WHO arbetar även med sjukvårdssystem, beredskap, övervakning och respons.⁵⁵⁸

I slutet av december 2019 uppmärksammande WHO:s kontor i Kina en nyhetsnotis om viral lunginflammation i Wuhan i Kina. Den 9 januari rapporterade WHO att kinesiska myndigheter hade fastställt att utbrottet var på grund av ett nytt coronavirus.⁵⁵⁹ I januari bekräftades även att fall spridits till andra länder, däribland USA, Frankrike och Thailand.⁵⁶⁰ Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att covid-19 utgör en global pandemi bland annat på grund av stor smittspridning.⁵⁶¹ Covid-19 spreds snabbt över världen och sedermera även till Sverige. Sverige fick sitt första bekräftade fall av covid-19 den 31 januari 2020.⁵⁶²

Den 30 januari 2020 klassade WHO utbrottet av coronaviruset som ett ”internationellt hot mot människors hälsa” vilket innebar att WHO kunde ge tillfälliga rekommendationer till omvärlden om samordnade åtgärder som bland annat rörde övervakning av smittspridning, informationsdelning och forskning.⁵⁶³ Folkhälsomyndigheten lämnade i och med detta in en hemställan till regeringen den 31 januari med en begäran om att det nya coronaviruset skulle klassas som allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen. Det möjliggör att berörda aktörer kan vidta åtgärder för att begränsa smittspridning i samhället.⁵⁶⁴

WHO utfärdade ett stort antal rekommendationer både under 2020 och 2021 för att minska smittspridningen. Dessa innefattar bland annat att hålla avstånd till andra, använda ansiktsmask, undvika trånga utrymmen med många människor, undvika närkontakt, att träffas utomhus, god handhygien och att nysa eller hosta i armvecket samt att stanna hemma och isolera dig om du har symptom.⁵⁶⁵

Sveriges regerings strategi gällande covid-19 syftade övergripande till att begränsa smittspridningen för att skydda människors liv och hälsa och säkra sjukvårdens kapacitet. De åtgärder och beslut som vidtog syftade till att; 1) begränsa smittspridningen i landet; 2) säkerställa resurser till hälso- och sjukvård; 3) begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet; 4) lindra konsekvenser för medborgare och företag; 5) dämpa oro; 6) sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfälle.⁵⁶⁶ Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och MSB höll gemensamma pressträffar under hela 2020 om pandemiläget. Regeringen höll ett antal pressträffar angående nya restriktioner och

558 World Health Organization (u.å. a)

559 World Health Organization (u.å. b)

560 World Health Organization (u.å. b)

561 World Health Organization (u.å. b)

562 Folkhälsomyndigheten (2020-02-26)

563 World Health Organization (2020-01-30)

564 Folkhälsomyndigheten (2020-01-31)

565 World Health Organization (2021-06-07)

566 Regeringen (2020-04-07)

lagändringar. Statsministern höll även tal till nationen i november 2020 med anledning av covid-19-pandemin.⁵⁶⁷

Den 30 juni 2020 tillsatte regeringen en Coronakommission för att utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av covid-19 och effekterna av spridningen.⁵⁶⁸ Den 15 december lämnade kommittén sitt första delbetänkande där fokus varit på smittspridning inom vård och omsorg om äldre och där slutsatserna pekar på att bättre regelverk behövs, ansvarsfördelningen behöver bli tydligare och att ökad medicinsk kompetens i äldreomsorgen behövs.⁵⁶⁹

Den 10 januari 2021 trädde en ny tillfällig ”pandemilag” i kraft, Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19⁵⁷⁰ med tillhörande Förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 med begränsad tillämplighet i tid.⁵⁷¹ Pandemilagen innebar en möjlighet för regeringen att besluta om mer ingripande bindande smittskyddsåtgärder än de som redan fanns enligt bland annat genom Smittskyddslagen (2004:168). Utöver detta genomfördes i samband med ”pandemilagen” även ändringar i Ordningsslagen (1993:1617).⁵⁷²

Regeringen utfärdade, i dialog med bland andra Folkhälsomyndigheten, ett stort antal nationella allmänna råd och rekommendationer däribland att stanna hemma vid symptom på covid-19, god handhygien, hålla sig informerad om Folkhälsomyndighetens och regionala smittskyddsläkare rekommendationer, begränsa nya kontakter, hålla avstånd till andra och undvika miljöer med trängsel, arbeta hemifrån om möjligt, resa på ett sätt som minimerar risken för smitta, munskydd i kollektivtrafiken mellan vissa tider samt rekommendationer för kultur, fritid, idrott etc. för att minimera risken för smitta.⁵⁷⁴ Sverige har haft mindre långtgående restriktioner under pandemin än andra länder då exempelvis förskolor, skolor upp till högstadiet,

Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (European Centre for Disease Prevention and Control/ECDC), även känt som Europeiska smittskyddsmyndigheten, ansvarar för smittskyddssamarbetet i EU och startades 2005. ECDC ska identifiera, utvärdera och kommunicera pågående och nya hot mot människors hälsa på grund av smittsamma sjukdomar. ECDC arbetar med nationella hälso- och sjukvårdsmyndigheter för att stärka och utveckla övervakning och varningssystem.⁵⁷³

567 Lövén (2020-11-22)

568 Regeringen (2020-06-30)

569 Socialdepartementet (2020-12-15); SOU (2020:80)

570 Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

571 Förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

572 Ordningsslag (1993:1617)

573 Europeiska smittskyddsmyndigheten (u.å.)

574 Folkhälsomyndigheten (2021-05-21); Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m.

affärer och gym fortsatt vara öppna och det inte varit krav på munskydd förutom i kollektivtrafiken under vissa tidpunkter. Sverige införde även reserestriktioner i enlighet med EU:s tillfälliga förbud för icke nödvändiga resor från andra länder till EU via Sverige i mars 2020 och upphörde att gälla 31 maj 2021.⁵⁷⁵

Andra länder i EU valde att, till skillnad från Sverige, genomföra nationella nedstängningar med utgångsförbud och begränsningar i rörelse- och mötesfriheten samt munskyddskrav, däribland Frankrike, Spanien och Belgien.⁵⁷⁶

EU aktiverade sin civilskyddsmekanism⁵⁷⁷ i januari 2020 med anledning av det nya coronaviruset och genomförde ett stort antal åtgärder både i form av ekonomiska resurser samt koordinering av inköp av vaccin samt skyddsutrustning inom EU.⁵⁷⁸ EU:s solidaritetsklausul, genom vilken EU som union och dess medlemsstater ska bistå på alla sätt när en medlemsstat drabbas av en naturkatastrof eller en terroristattack⁵⁷⁹, utsattes för prövningar i början av pandemin när brist på skyddsutrustning uppstod. EU länder, däribland Tyskland, Frankrike och Danmark, införde exportrestriktioner och stängde sina gränser vilket försvårade export och/eller import av varor.⁵⁸⁰

I slutet av maj 2021 beslutade regeringen att stegvis öppna samhället igen i fem steg. Den 1 juni inleddes det första steget som innebar ett antal lättnader och där det femte steget innebär att de rekommendationer och restriktioner som införts på grund av covid-19-pandemin (exempelvis arbete hemifrån), helt upphör.⁵⁸¹

Den 3 juni presenterade Konstitutionsutskottet (KU) sin årliga granskning av regeringen. Betänkandet tittade på totalt 28 ärenden. Flera av ärendena behandlade regeringens hantering av covid-19-pandemin varav KU fann i sex stycken fall att regeringen varit senfärdig. Dessa områden gällde bland annat testning och smittspårning; besöksförbud inom äldreomsorgen; beredningen av pandemilagen, tillgången på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel, deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt; regeringens agerande avseende sin coronastrategi.⁵⁸²

I december 2020 godkändes det första vaccinet, Comirnaty (Pfizer/BioNTech) mot covid-19 i Sverige av Läkemedelsverket.⁵⁸³ I juni 2021 hade totalt fyra vaccin

575 Folkhälsomyndigheten (2021-05-21)

576 Europeiska smittskyddsmyndigheten (2021-05-28).

577 Europeiska kommissionen (2021-06-04)

578 Europeiska kommissionen (2021-06-04)

579 Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), 5:e delen, Avdelning VII, Artikel 222

580 Tidningarnas Telegrambyrå (2020-03-16)

581 Regeringen (2021-05-27); Socialdepartementet (2021-05-27)

582 Konstitutionsutskottets betänkande (2020/21:KU20); Riksdagen (2021-06-03)

583 Läkemedelsverket (2021-05-04)

godkänts i EU och i Sverige, och ytterligare fyra var under granskning av EU:s läkemedelsmyndighet.⁵⁸⁴ Den 22 juni 2021 hade 1 088 014 sjukdomsfall med covid-19 registrerats i Sverige samtidigt som 14 608 personer avlidit. Samma datum hade cirka 4 420 000 personer i Sverige fått minst en vaccinationsdos.⁵⁸⁵

3.25.1. Coronakommissionen

Regeringen tillsatte en kommission den 30 juni 2020 som ska utvärdera de åtgärder som vidtagits för att begränsa spridningen av covid-19. Coronakommissionen ska slutredovisa sitt arbete den 28 februari 2022.⁵⁸⁶

Coronakommissionen ska bland annat utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen och spridningens effekter av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Därutöver ska Coronakommissionen även utvärdera hur de ovan nämnda aktörerna samt krisorganisationen inom regeringskansliet fungerat under pandemin; utvärdera ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under pandemin samt lämna förslag på åtgärder. Vidare ska kommissionen även göra en internationell jämförelse med relevanta länder av både vilka åtgärder som vidtagits och deras effekter.⁵⁸⁷

Den 15 december 2020 lämnades det första delbetänkandet vilket behandlade äldreomsorgen under pandemin där Coronakommissionen redovisade sin bedömning av de viktigaste orsakerna till den stora smittspridningen och de höga dödstalen bland de äldre i Sverige.⁵⁸⁸ Bland annat anförde Coronakommissionen att strategin att skydda de äldre misslyckats då äldreomsorgen stod oförberedd och illa rustad när pandemin bröt ut vilket bottnade i strukturella brister som varit kända före virusutbrottet. Coronakommissionen anförde att den sittande regeringen och tidigare regeringen bar det yttersta ansvaret för detta. Anledningen till de strukturella bristerna i äldreomsorgens beredskap anförde kommissionen att det bland annat var på ett otillräckligt regelverk, en fragmenterad organisation som hade behov av högre bemanning, ökad kompetens och rimliga arbetsförhållanden samt sena och ibland otillräckliga beslut. Kommissionen anförde vidare att det funnits ett hinder för kommunerna att anställa läkare samt att få tillgång till medicinsk utrustning.⁵⁸⁹

Den andra delredovisningen ska lämnas den 31 oktober 2021 och ska bland annat innehålla en redovisning av virusets spridning till och inom Sverige samt

584 Europeiska läkemedelsmyndigheten (2021)

585 Folkhälsomyndigheten (2021-06-22a); Folkhälsomyndigheten (2021-06-22b)

586 Regeringen (2020-06-30)

587 Regeringen (2020-06-30)

588 SOU (2020:80), s. 14 ff.

589 SOU (2020:80), s. 14 ff.

åtgärder som tagits för att begränsa smittspridningen. Delbetänkandet ska även titta på hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera virusutbrottet, provtagning och smittspårning samt EU och internationell samverkan.⁵⁹⁰

3.26. Totalförvarsövning 2020

Som en del av regeringens beslut om att återuppta totalförvarsplaneringen under försvarinriktningsperioden 2016–2020 instruerades Försvarsmakten och MSB att författa en gemensam grundsyn för hur denna planering skulle organiseras.⁵⁹¹ Grundsynen redovisades ett drygt halvår senare och i maj 2017 gav regeringen följaktligen de två myndigheterna det formella uppdraget att påbörja förmågeutvecklingen i totalförsvaret. I grundsynen konstaterade myndigheterna att planeringen behöver kompletteras med förmågebyggande övning av det nya totalförsvaret. Den första av dessa övningar skulle genomföras i inriktningsperiodens slutskede under 2020.⁵⁹² Som svar på regeringsuppdraget formulerade Försvarsmakten och MSB en gemensam avsiktsförklaring avseende planering och genomförande av Totalförvarsövning (TFÖ) 2020.⁵⁹³

Planeringen av TFÖ 2020 tog fart under 2018 och kom att spänna över mer än tre år.⁵⁹⁴ Avsiktsförklaringen gav övningen följande målsättning: samhället skulle öva på bredden och på djupet; den skulle omfatta både privat och offentlig verksamhet; och den skulle täcka hela spektrumet från lokal och regional nivå, till centrala myndigheter, till högsta statsledningen. Totalt rörde det sig om cirka 400 deltagande aktörer.⁵⁹⁵ TFÖ 2020 delades upp i fyra huvudsakliga aktiviteter och var och en med ett antal delövningar och övningstillfällen.⁵⁹⁶ Bland annat flätades TFÖ 2020 samman med Försvarsmaktsövningen (FMÖ) Aurora 20 som skulle gå av stapeln under maj 2020. De faktiska övningsaktiviteterna påbörjades dock redan sent under 2019 med ett distribuerat moment där länsstyrelser och ett antal nationella myndigheter med regionindelning övade på egen hand, och

590 Regeringen (2020-06-30), s. 2

591 Försvarsdepartementet (2015-12-10)

592 Jfr. Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-10-30), (2019-02-15), samt Försvarsdepartementet (2015-12-10). Regeringsbeslutet är daterat 10 december 2015, grundsynen redovisades 10 juni 2016 och avsiktsförklaringen är daterad 30 oktober 2017

593 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-10-30)

594 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-10-30); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-12-03)

595 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.); Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-10-30)

596 Försvarsmakten (u.å. Totalförvarsövning 2020); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-12-03)

där landets samtliga kommuner deltog under ledning av länsstyrelserna och militärregionstaberna.⁵⁹⁷

På grund av pandemin fick ett antal av de inplanerade övningstillfällena ställas in, även Aurora 20 och tillhörande TFÖ-aktivitet. Kvarvarande övningsmoment planerades om. De regionala aktiviteter som inte kunnat genomföras som planerat sköts på framtiden med förhoppningen om ett genomförande senare under 2021.⁵⁹⁸

3.27. Doktrin för gemensamma operationer

I juli 2020 trädde Försvarens doktrin för gemensamma operationer (DGO 20) i kraft och satte den redan befintliga militärstrategiska doktrinen⁵⁹⁹ i ett operativt perspektiv. Doktrinen avser främst perioden 2020 till 2025 och utgår dels från grundläggande militärteoretiska resonemang och dels från den militärstrategiska doktrinen. Den täcker Försvarens samtliga operativa insatser i normalläge, i säkerhetspolitisk kris och vid väpnat angrepp både tillsammans med andra parter och nationellt. Den syftar till att på ett övergripande sätt styra och sätta mål för operativ och taktisk verksamhet. Doktrinen ger bland annat en överblick av militära och säkerhetspolitiska sammanhang, hotbeskrivningar, olika operativa tillämpningar samt sätter den militärstrategiska doktrinen i ett operativt perspektiv.⁶⁰⁰

3.28. Beredskapsinsatsen i augusti 2020

Den 24 augusti 2020 inledde Försvarens en beredskapsinsats i sydöstra och mellersta Östersjön. Anledningen till beredskapsinsatsen var att Försvarens identifierat en ökad militär aktivitet i Östersjöregionen. Liknande nivå av aktiviteter hade inte setts sedan kalla krigets dagar. Militär verksamhet pågick dels från rysk sida och dels från västlig sida.⁶⁰¹ Ryssland genomförde i augusti 2020 två marinstridsövningar i Östersjön, mellan den 1 och den 3 augusti samt mellan den 24 och den 28 augusti.

Under den senare övningen ökade Försvarens sin närvaro i Östersjön. Den ryska västra armén med 600 soldater och 15000 pansarfordon i västra militärområdet deltog. Tre landstigningsfartyg av Ropuchaklass⁶⁰² deltog också och

597 Försvarens & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.)

598 Försvarens (2020-04-03); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-12-03)

599 Se avsnitt 3.7 om den militärstrategiska doktrinen.

600 Försvarens (2020), s. 12 ff.

601 Försvarens (2020-08-24)

602 Ropuchaklass är en sovjetisk klassning på landstigningsfartyg.



kom under övningens senare del att passera öster om Gotland.⁶⁰³ Fokus för den beredskapsinsats Försvarsmakten beslutade om var att stärka sjöövervakningen i Östersjön både från luft och till havs. Under beredskapsinsatsen stärktes även den militära närvaron på Gotland.⁶⁰⁴

Försvarsmakten konstaterade att den globala säkerhetsmiljön genomgår många förändringar och att man under längre tid sett ett försämrat omvärldsläge i Östersjöregionen. Försvarsmakten konstaterade även att övningsverksamheten från rysk sida är mer komplex och betydligt snabbare än tidigare. Läget i Östersjöregionen är mer instabilt, konfliktfyllt och svårt att förutse. Det oroliga läget som råder i Belarus påverkar även det säkerhetspolitiska läget.⁶⁰⁵ Försvarsmakten menar att dessa typer av övningar kan vara svårbedömda och att de kan ses som en ren styrkedemonstration men skickar oavsett en tydlig säkerhetspolitisk signal.⁶⁰⁶

3.29. Presidentvalet i Belarus

I augusti 2020 hölls det presidentval i Belarus. Den sittande presidenten, Aleksandr Lukasjenko, förklarades ha vunnit ännu en stor seger. I samband med och efter valet förekom omfattande anklagelser om valfusk samt demonstrationer och strejker mot Lukasjenkos regim.⁶⁰⁷ EU och Sverige har riktat hård kritik mot repressionen av oppositionen i landet och infört riktade sanktioner mot höga företrädare i den belarusiska regimen. I den svenska regeringens utrikesdeklaration 2021 sade utrikesminister Ann Linde att "[d]et förfalskade valet och de brutala övergrepp som regimen i Belarus har begått är oacceptabla."⁶⁰⁸ Till skillnad från

603 Dagens Nyheter (2020-10-18)

604 Försvarsmakten (2020-08-24)

605 Försvarsmakten (2020-08-24)

606 Dagens Nyheter (2020-10-18)

607 Se bl.a. Tidningarnas Telegrambyrå (2020-09-06)

608 Regeringens deklaration vid 2021 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 24 februari 2021 (Ann Linde, Utrikesminister)

tidigare val och folkomröstningar där anklagelser om valfusk har förekommit har protesterna i de belarusiska samhällen efter presidentvalet 2020 varit större och mer ihållande och pågår på flera håll fortfarande under 2021.⁶⁰⁹ Lukasjenko har i sin tur anklagat västvärlden för att tillsammans med inhemska krafter ha iscensatt protesterna vilket liknas med ett försök till ”uppror” och ”blixtkrig” mot landet.⁶¹⁰

I samband med oroligheterna har Ryssland, efter de föregående årens något försämrade relationer länderna emellan, på olika sätt ökat och demonstrerat sitt stöd för den sittande regimen i Belarus. Till exempel upprättade Ryssland en särskild polisstyrka som skulle kunna ingripa på Lukasjenkos sida vid behov och gav Belarus ett nytt lån motsvarande 1,5 miljarder USD.⁶¹¹ Must bedömer bland annat att Belarus territorium är viktigt för Rysslands strategiska djup och för den ryska exklaven Kaliningrads försörjningssäkerhet.⁶¹² Länderna har flera betydelsefulla försvarssamarbeten såsom den gemensamma luftförsvarsberedskap som etablerades 2017.⁶¹³

3.30. Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

I september 2020 beslutade riksdagen om lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.⁶¹⁴

Riksdagen följde regeringens syn (SOU 2018:31)⁶¹⁵ på att ge regeringen utökad rätt att besluta om att ge och ta emot operativt militärt stöd inom ramen för förvarssamarbetet mellan Sverige och Finland. Lagen innebär att regeringen bland annat kommer kunna fatta beslut om att bistå Finland militärt med att hindra kränkningar av finskt territorium och om att ta emot militärt stöd från Finland för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra kränkningar av svenskt territorium.⁶¹⁶

Under vissa förutsättningar får regeringen enligt lagen:

- på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

609 Se bl.a. Salmaso (2021-02-16)

610 Melén (2021-02-11)

611 Tidningarnas Telegrambyrå (2020-08-30); BBC News (2020-09-14)

612 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (2021), s. 16

613 Westerlund & Oxenstierna (red.) (2020), s. 24

614 Lag (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

615 SOU (2018:31)

616 Prop. 2019/2020:110, s. 10

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige.
- begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.⁶¹⁷

Under vissa förutsättningar får Försvarsmakten enligt lagen:

- besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 och 3 §§ och som är lämplig för uppgiften får anlitas för bevakning av sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 6 skyddslagen (2010:305).
- besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 § får genomföra beslut om undanförsel eller förstöring enligt lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.⁶¹⁸

Lagen säger också att finsk militär personal som utövar myndighet i Sverige enligt ovan ska vara skyddad enligt brottsbalken⁶¹⁹ och vara ansvarig för tjänstefel enligt brottsbalken⁶²⁰ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Sverige och Finland har i dagsläget likartade säkerhetspolitiska utgångspunkter och en lång tradition av samarbete inom försvarsområdet. Som exempel kan nämnas utbildning, övningar och vissa försök till gemensam materielanskaffning. Under de senaste tio åren har det varit tydligt att båda länderna vill fördjupa ett redan omfattande samarbete. Det pågående samarbetet sker både bilateralt och multilateralt inom befintliga forum som det nordiska försvarssamarbetet Nordefco (Nordic Defence Cooperation), Europeiska unionen (EU), Förenta nationerna (FN) och Nato.⁶²¹

Under 2014 undertecknade de dåvarande försvarsministrarna en handlingsplan för fördjupat försvarssamarbete länderna emellan. Av handlingsplanen framgick att försvarsmakterna skulle undersöka förutsättningarna för att fördjupa samarbetet inom armé-, marin- och flygstridskrafter avseende bland annat övningar, utbildning och träning, luft- och sjöövervakning samt gemensam användning av grundläggande infrastruktur. Den gemensamma slutrapporten presenterades våren 2015.⁶²²

I mars 2017 beslutade den svenska regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över delar av de rättsliga förutsättningarna för försvarssamarbetet med

617 Lag (2020:782) om operativt militärt samarbete mellan Sverige och Finland, 4-5 §§

618 Lag (2020:782) om operativt militärt samarbete mellan Sverige och Finland

619 Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 1, 2 och 4 §§

620 Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 1 §

621 Regeringen (u.å. Försvarssamarbetet Sverige Finland)

622 Regeringen (u.å. Försvarssamarbetet Sverige Finland)

Finland. Syftet med utredningen var att tillförsäkra att nödvändiga beslut om att ge och ta emot militärt stöd kan fattas med tillräcklig skyndsamhet samt att finska styrkor som lämnar stöd till Sverige ska ha de befogenheter i Sverige som är nödvändiga. Utgångspunkten för arbetet var ett tidigare betänkande (SOU 2016:64) som hade sett över förutsättningarna för försvarssamarbetet enligt regeringsformen.⁶²³

3.31. Försvarsinriktning 2021-2025

I december 2020 fattade riksdagen beslut om en ny totalförsvarsriktning för åren 2021 till 2025, genom att anta propositionen ”Totalförsvaret 2021-2025” (2020/21:30).⁶²⁴

I propositionen anges de övergripande målen för totalförsvaret, mål för det militära respektive civila försvaret, inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation samt ett antal förändringar som bland annat innebär återinrättandet av ett antal regementen samt namnbyte på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Därtill innehåller propositionen regeringens bedömning av det säkerhetspolitiska läget. I stora drag kan propositionen sammanfattas med att totalförsvaret, både det militära och civila, ska stärkas.⁶²⁵

Regeringen tar sin utgångspunkt i att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas.⁶²⁶ En anledning till detta är Sveriges militärstrategiska läge, där Sverige som del av en geografisk helhet kommer att påverkas av en väpnad konflikt i närområdet. Regeringen anser att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats och att detta faktum, tillsammans med risken att militära hot kan komma att riktas mot Sverige, leder till slutsatsen att det svenska totalförsvaret bör stärkas.⁶²⁷ En annan del i regeringens bedömning är bland annat att Sverige ska stärka internationella samarbeten, framförallt med Finland, genom att så långt som möjligt utveckla en gemensam operationsplanläggning. Sverige ska dessutom samordna sin militära operationsplanering med Norge och Danmark samt med Storbritannien, USA och Nato. Detta i syfte att samordnat kunna agera tillsammans vid behov.⁶²⁸

I propositionen betonades det att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i

623 SOU (2016:64)

624 Försvarsutskottets betänkande (2020/21:FÖU4)

625 Jfr. Prop. 2020/21:30, s. 98 för militärt försvar, s. 125 för civilt försvar, s. 151 för cyberförsvar och s. 154 för stärkt försvarsunderrättelseförmåga.

626 Prop. 2020/21:30, s. 58 f.

627 Prop. 2020/21:30, s. 67 f.

628 Prop. 2020/21:30, s. 28, 70 f.

samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid. Detta uthållighetskrav på aktörerna i totalförsvaret (både militärt och civilt försvar) är nytt för perioden 2021-2025. Regeringen betonade att förmågan till uthållighet utgör en viktig förutsättning för att uppnå en krigsavhållande förmåga. Regeringen skrev även i propositionen att det finns skäl att fördjupa analysen angående vilka närmare krav på uthållighet som bör gälla och vilka åtgärder som detta medför utifrån de förutsättningar som råder inom olika samhällsområden.⁶²⁹ Det civila försvaret tillförs (för första gången på lång tid) successivt ökade anslag under perioden 2021-2025. Tillsammans med de medel som tillfördes i budgetpropositionen för 2018 kommer de årliga anslagen för det civila försvaret år 2025 ha ökat med 4,2 miljarder kronor.⁶³⁰

3.32. Stormningen av Kapitolium i USA

På förmiddagen den 6 januari 2021 höll den dåvarande presidenten Donald Trump ett event i Ellipse Park nära Vita Huset i Washington D.C. i USA⁶³¹. Klockan 13:00 lokal tid började en folkmassa att marschera mot Kapitolium för att hindra kongressen att formellt fastställa presidentvalets resultat och utnämna Joe Bidens som segrare. Efter att ha brutit igenom flertalet barrikader och säkerhetskontroller stormade demonstranterna parlamentsbyggnaden klockan 14:00.⁶³² Detta ledde till att kongressens arbete stoppades och att både senatens och representanthusets medlemmar evakuerades och sattes i säkerhet. Under eftermiddagen anlände förstärkning från Nationalgardet⁶³³ och ett lokalt utgångsförbud trädde i kraft klockan 18:00 lokal tid.⁶³⁴ Klockan 20:06, efter att stormningen pågått i sex timmar, kunde till slut kongressen återgå till att räkna och godkänna de 270 elektorsröster som krävdes för att formellt kunna fastslå Joe Bidens seger.⁶³⁵

Den dåvarande vicepresidenten, Mike Pence, sade följande när kongressen återgick till sitt arbete: ”Ni som försökte skapa kaos idag vann inte. Våld vinner aldrig. Frihet vinner, och detta är fortfarande folkets hus.”⁶³⁶

I anslutning till Capitol Hill genomfördes ett tiotal gripanden och polisen hittade automatvapen, rörbomber och hemmagjord napalm⁶³⁷. Sammanlagt miste

629 Prop. 2020/21:30, s. 27, 85

630 Prop. 2020/21:30, s. 125-126

631 United States Department of the Interior (2021)

632 United States Department of Defense (2021)

633 United States Department of Defense (2021)

634 Government of the District of Columbia (2021)

635 United States Congressional Record Vol. 167 (2021)

636 United States Congressional Record Vol. 167 (2021)

637 United States Federal Bureau of Investigation (2021a)

fem personer livet, däribland en polis.⁶³⁸ Efter stormningen påbörjade Justitiedepartementet och Federal Bureau of Investigation (FBI) en omfattande utredning av motivet bakom stormningen, vilket har lett till över 300 gripanden.⁶³⁹ Vid en utfrågning i senaten den 2 mars meddelade FBI-chefen att det utifrån utredningens resultat gick att fastställa att högerextrema grupperingar låg bakom stormningen den 6 januari.⁶⁴⁰

Stormningen av parlamentsbyggnaden resulterade även i att en majoritet i representanthuset röstade för att ställa president Donald Trump inför riksrett för ”uppmuntran till uppror” med motiveringen att han medvetet uppviglat folkmassan under förmiddagens demonstration i Ellipse Park till att storma Capitol Hill och parlamentsbyggnaden.⁶⁴¹ Under en omröstning i senaten den 13 februari angående riksrettsprocessen friades president Donald Trump. 57 ledamöter röstade för att han skulle fällas och 43 röstade för att han skulle frigges. För en fällande dom hade det krävts en två tredjedelars majoritet.⁶⁴²

3.33. Betänkandet ”Struktur för ökad motståndskraft”

Den 1 mars 2021 överlämnades betänkandet ”Struktur för ökad motståndskraft”.⁶⁴³ Utredningen tar sin utgångspunkt i Förvarsberedningens rapport ”Motståndskraft” där ett antal brister i dagens struktur har lyfts fram. Däribland nämns alltför breda samverkansområden med för breda och diversifierade verksamheter, att det saknas en myndighet som har ansvar för att sammanhålla planeringen samt att en effektiv samordning på regional nivå är svår att uppnå på grund av den geografiska indelningen av statliga myndigheter med en regional organisation.⁶⁴⁴ En annan utgångspunkt har varit att det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på processer och strukturer som används inom krisberedskapen.⁶⁴⁵

Utredningen föreslår att tio ”beredskapssektorer” och fyra ”särskilda beredskapsområden” ska ersätta ”samverkansområdena” i vilka myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla vid kris,

638 Government of the District of Columbia Metropolitan Police Department (2021)

639 United States Department of Justice (2021); United States Federal Bureau of Investigation (2021b)

640 United States Federal Bureau of Investigation (2021c)

641 United States Congress (2021)

642 United States Senate (2021)

643 SOU (2021:25)

644 SOU (2021:25), s. 25-26

645 SOU (2021:25), s. 26

höjd beredskap och i krig ingår. En myndighet i varje beredskapssektor, en sektorsmyndighet, ska få mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn.⁶⁴⁶

Sverige ska även delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, ”civilområden”, vilka ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). Civilområdena ska ledas av en ”civilområdeschef” vilket är en civilområdesansvarig länsstyrelse.⁶⁴⁷ Försvarsmakten ska även anpassa sin regionala organisation på så sätt att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regioner därför inrättas. Detta för att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret.⁶⁴⁸

Utredningen föreslår vidare att lagen om kommuners och regioners beredskap ska föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.⁶⁴⁹ En ny tillhörande förordning, beredskapsförordningen, ska ersätta förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och ska gälla för samtliga statliga myndigheter under regeringen med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.⁶⁵⁰ Statliga myndigheters ansvar från förberedelse för kris till åtgärder vid höjd beredskap beskrivs enligt utredningen som en trappa. Det första trappsteget beskriver bestämmelser som gäller samtliga statliga myndigheter oavsett verksamhet. Det andra innehåller bestämmelser som gäller myndigheter med ansvar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Det tredje och sista trappsteget beskriver de sektorsansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter.⁶⁵¹

Utredningen föreslår även att MSB ska få nya uppgifter samt att myndighetens roll och fördelning av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och beredskap förtydligas.⁶⁵² MSB kommer fortsättningsvis ha uppgifter på i stort sett alla nivåer i det föreslagna beredskapssystemet där MSB även ingår i det särskilda beredskapsområdet Cybersäkerhet och i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer. MSB har även rollen som sektorsansvarig myndighet inom sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. MSB föreslås få en övergripande roll, utöver den roll MSB innehar idag inom följande områden; Övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar; Ansvara för att sammanställa resursbehov inom civilt

646 SOU (2021:25), s. 27

647 SOU (2021:25), s. 27

648 SOU (2021:25), s. 27

649 SOU (2021:25), s. 27

650 SOU (2021:25), s. 30

651 SOU (2021:25), s. 31

652 SOU (2021:25), s. 25

försvar och krisberedskap; Stödja andra aktörer vid nationella kriser. Utredningen tydliggör att ansvaret för den operativa hanteringen av kriser ska ligga på de myndigheter som krisen berör; Stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap ska MSB ha förmåga att stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå samt; Utökad föreskriftsrätt.⁶⁵³

MSB föreslås även få i uppdrag av regeringen att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd som håller ihop systemet mot bakgrund av att utredningen bedömer att den struktur för ansvar, ledning och samordning som föreslås i utredningen medför ett behov av ett samarbetsforum. Utredningen föreslår att företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna ska ingå i beredskapsrådet och ska ledas av MSB:s generaldirektör och Överbefälhavaren gemensamt. Ytterligare företrädare ska kunna adjungeras vid behov och delta i rådet från andra myndigheter och organisationer med betydelse.⁶⁵⁴

Utredningen beskriver även en ökad tydlighet i hur rapportering kring beredskapsförmåga (beredskapsläget), rapportering under höjd beredskap och krig samt informationsdelning mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera för att strukturen för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv. Framst handlar det om två förändringar i förhållande utifrån nuvarande rapportering med utgångspunkt i den nya struktur som utredningen föreslår. Den första ändringen innebär att viss rapportering från länsstyrelserna kommer gå via civilområdeschefen och rapportering från regionerna ska i första hand gå till densamma och Socialstyrelsen. Den andra ändringen innebär att viss rapportering ska göras till sektorsansvariga myndigheter från de myndigheter som ingår i beredskapssektorerna.⁶⁵⁵

3.34. En myndighet för psykologiskt försvar

Den 1 mars 2021 fick en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya Myndigheten för psykologiskt försvar. Myndigheten ska ha som uppgift att leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar, samt att lämna stöd till sådan verksamhet. Myndigheten ska också bidra direkt till att stärka befolkningens motståndskraft när det gäller det psykologiska försvaret. Myndigheten ska ha denna uppgift i fred, vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Den nya myndigheten ska bemannas för att kunna vara operativ den 1 januari 2022.

653 SOU (2021:25), s. 35-37

654 SOU (2021:25), s. 37

655 SOU (2021:25), s. 39

Myndigheten kommer att överta ansvaret för flera uppgifter på området som i dagsläget har ålagts MSB genom dess regleringsbrev.⁶⁵⁶

3.35. Betänkandet ”En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården”

Den 31 mars 2021 lämnades SOU 2021:19 (del 1 och 2) – En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Utredningen redovisar de aspekter av uppdraget som berör försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Det omfattar hälso- och sjukvårdens försörjning av läkemedel och sjukvårdsmateriel i vardagen, vid allvarliga händelser i fredstid och vid höjd beredskap och krig.⁶⁵⁷

I augusti 2018 tillsattes en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen skulle även lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas. Utredningen skulle bland annat titta på behoven av och inriktningen på de åtgärder som behöver vidtas, ordning av dessa insatser, ändamålsenliga regelverk och ett förtydligat ansvar av statens, landstingens (regionernas) och privata aktörernas ansvar inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. Därutöver skulle även ingå att se över nuvarande ordning för att säkerställa läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2020.⁶⁵⁸

I november 2019 fick utredningen ett tilläggsdirektiv där utredningen även skulle överväga och analysera nödvändiga åtgärder för att förebygga och hantera situationer med brist på hälso- och sjukvårdsmateriel samt läkemedel då inte någon allvarlig händelse påverkar försörjningen. Utredaren skulle även analysera vissa frågor om hantering av jodtabletter inom ramen för kärnenergiberedskapen. Uppdraget ska vara färdigställt den 30 september 2021 med en delredovisning senast den 1 april 2020.⁶⁵⁹

I augusti 2020 fick utredningen ett tilläggsdirektiv att under fortsatt utredningsarbete även ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts av utbrottet av covid-19. Utredningstiden förlängdes därmed för slutredovisning senast den 28 februari

656 Regeringen (2021-03-18), s. 1-3, 5

657 SOU (2021:19)

658 Regeringen (2018-08-09); Regeringen (2019-11-14); SOU (2020:23)

659 Regeringen (2019-11-14)

2022 med en delredovisning senast den 1 april 2021 som omfattar de delar som avser försörjning av hälso- och sjukvårdsmateriel och läkemedel.⁶⁶⁰

I april 2020 gjordes en delredovisning, SOU 2020:23 - ”Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning”.⁶⁶¹

3.36. Nationell risk- och förmågebedömning 2021

I juni 2021 publicerade MSB en ny version av den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB). NRFB beskriver hot och risker samt utvecklingsbehov avseende det svenska samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser samt förmågan att stärka det civila försvaret. Bedömningen utgör ett beslutsunderlag för regeringen i arbetet med att inrikta och utveckla Sveriges krisberedskap och det civila försvaret.⁶⁶² I den offentliga populärversionen av NRFB 2021 betonades flera särskilt allvarliga samhällsutmaningar; antagonistiska hot som behöver hanteras i fredstid och vid höjd beredskap, klimatförändringar och teknisk utveckling som ställer ökade krav på svensk beredskap, skyddet mot olyckor med allvarliga konsekvenser behöver stärkas samt att tilliten i samhället bedöms vara utmanad. Utöver detta identifierades flera särskilt viktiga utvecklingsområden som samhällets aktörer behöver fokusera på:

- Förmågan till samverkan och ledning behöver stärkas.
- Samhällsviktig verksamhet och försörjningsberedskap behöver bli robust.
- Informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd behöver prioriteras högre.
- Allmänhetens beredskap och försvarsvilja behöver fortsatt öka.
- Den lokala beredskapen behöver stärkas.
- Förmågan att ta emot internationellt stöd behöver utvecklas.
- Lagstiftningen behöver utredas.⁶⁶³

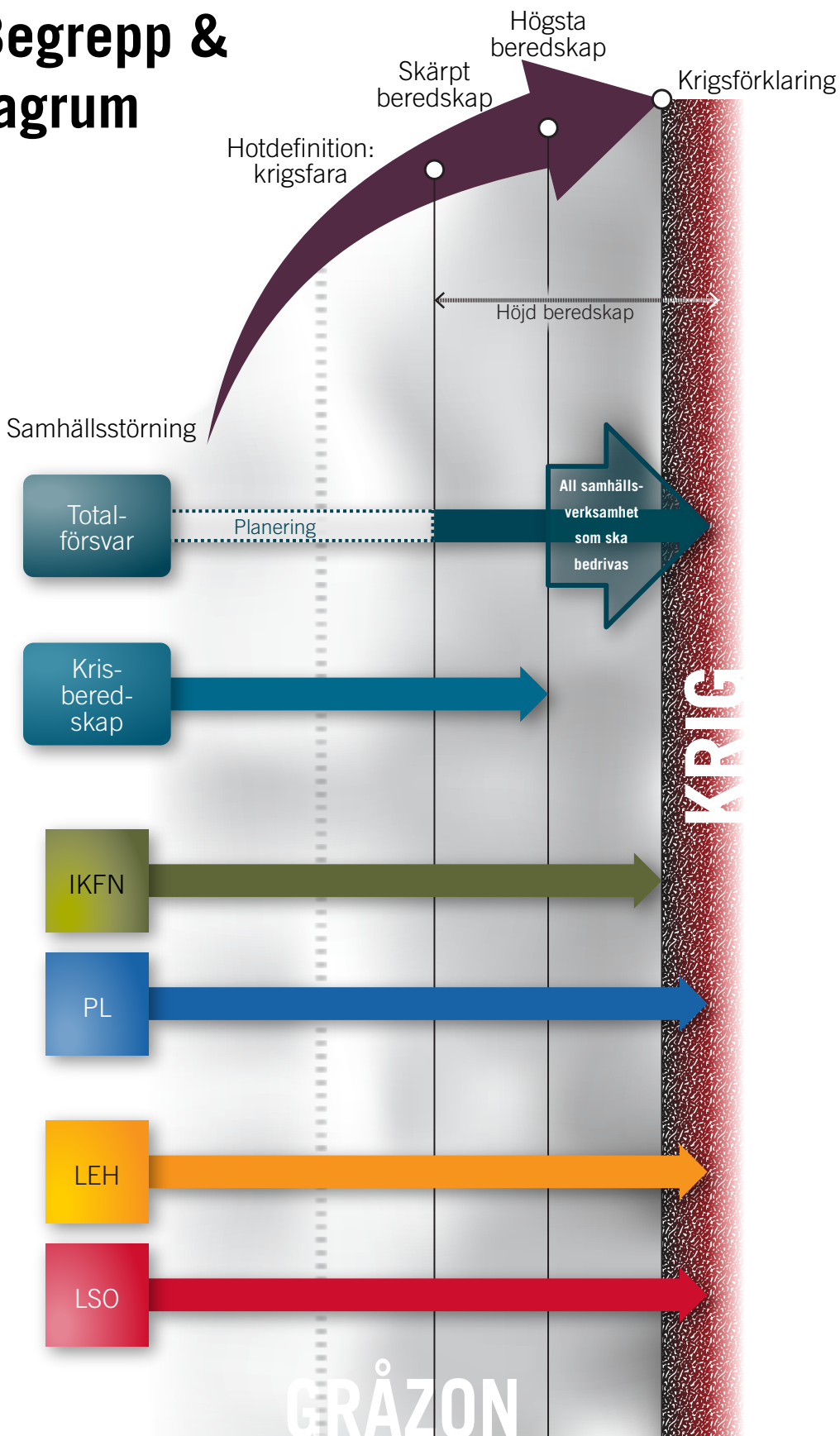
660 Regeringen (2020-08-20)

661 SOU (2020:23)

662 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-06-22)

663 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-06-22); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), s. 8-13, 16-27

Begrepp & lagrum



4. Vid höjd beredskap och krig – ett modernt totalförsvaret

Utvecklingen i omvärlden och i Sveriges geografiska när-område har förändrat uppfattningen om risken för krig. Synen på krig och vad det skulle innebära i 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."⁶⁶⁴ 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 samt besättande av begränsade geografiska områden. Angreppets omfattning bedöms vidare begränsas av angriparens tillgängliga resurser och riskbenägenhet samt försvarets avskräckande förmåga.⁶⁶⁵

"Om Sverige blir angripen ska Försvarsmakten med stöd av övriga totalförsvaret försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. Motståndet ska vara beslutsamt och uthålligt."⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ Försvarsdepartementet (2017-12-20), s. 63

⁶⁶⁵ Försvarsdepartementet (2017-12-20), s. 64

⁶⁶⁶ Prop. 2020/21:30, s. 85

4.1. Det totala försvaret - totalförsvaret

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och utgörs av 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).⁶⁶⁷ Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att dess styrka och sammansättning avhåller en eventuell antagonist från försök att anfalla, kontrollera eller utnyttja svenskt territorium.⁶⁶⁸ Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.⁶⁶⁹

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. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap, och under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

4.1.1. Det civila försvaret

Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.⁶⁷⁰

I den nya propositionen tillkommer att det civila försvaret ska kunna upprätthålla nödvändig försörjning, upprätthålla samhällets motståndskraft (där stärkt

667 Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, 1 §

668 Prop. 2020/21:30, s. 84 f.

669 Prop. 2020/21:30, s. 86

670 Prop. 2020/21:30, s. 89

försvarsvilja även nämns), bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i samhället och bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

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, regioner, privata aktörer och frivilligorganisationer. 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.

MSB:s uppdrag avseende det civila försvaret tydliggjordes under hösten 2018 genom ändringar i myndighetens instruktion. Myndigheten har i och med ändringarna, bland annat, 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.⁶⁷¹

MSB ska inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige. Myndigheten ska dessutom genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området.⁶⁷²

Enbart några dagar efter att riksdagen hade antagit regeringens proposition om totalförsvaret 2021-2025 utfärdade regeringen en ny inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Av regeringens beslut framgår det att MSB och Försvarsmakten (i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter) ska främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under perioden 2021-2025. Denna planering ska utgå från erhållen inriktning avseende planeringsförutsättningar och stöd till bevakningsansvariga myndigheter samt regioner och kommuner. MSB och Försvarsmakten ska till Försvarsdepartementet

⁶⁷¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1, 6, 10 §§

⁶⁷² Justitiedepartementet (2021-02-11)

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

och Justitiedepartementet senast den 1 september 2021 redovisa hur de avser främja och utveckla denna sammanhängande planering under försvarsbeslutsperioden. De två myndigheterna ska även redovisa de planeringsantaganden för totalförsvaret som ska tas fram för de bevakningsansvariga myndigheterna.⁶⁷³

4.1.2. Det militära försvaret

Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.⁶⁷⁴

Årtal	Försvarsbudget som andel av BNP
2000	1,8 %
2005	1,4 %
2010	1,2 %
2015	1,1 %
2016	1,1 %
2017	1,0 %
2018	1,0 %
2019	1,1 %
2020	1,2 %

Tabell 4. Försvarsanslagen under 2000-talet.⁶⁷⁷

Målet med det militära försvaret beskrivs som att det i första hand ska kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.⁶⁷⁵ Detta är en förändring från den tidigare totalförsvarsinriktningen 2016–2020, där regeringen främst lyfte att det militära försvaret skulle ha som mål att hävda Sveriges suveränitet.⁶⁷⁶ Andra förändringar i målen för det militära försvaret är att den internationella rätten och deltagandet i internationella fredsfrämjande insatser betonas i högre grad, samt att försvaret ska kunna bistå övriga samhället i fred såväl som under höjd beredskap. Likaså förtydligas att Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet.

Försvarsmaktens krigsorganisation ska stärkas genom att öka uthålligheten och skapa balans mellan stöd- och verkansförband.⁶⁷⁸ Den försvarspolitiska

673 Försvarsdepartementet (2020-12-17), s. 1, 5

674 Prop. 2020/21:30, s. 87

675 Prop. 2020/21:30, s. 87

676 Prop. 2014/15:109, s. 52

677 Försvarsmakten (u.å. Ekonomisk redovisning); Stockholm International Peace Research Institute (2021)

678 Prop. 2020/21:30, s. 98 f

inriktningen 2021-2025 innebär förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation. Grundorganisation utökas genom en återetablering av ett antal regementen och flottiljer:

- Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur
- Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg
- Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala
- Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn
- Dalregementet (I 13) i Falun samt
- Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå med utbildningsdetachement i Östersund.⁶⁷⁹

Försvarsmaktens huvuduppgift enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.⁶⁸⁰ Myndigheten ska även främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet, ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, stater och organisationer. Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.⁶⁸¹ 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-förordning), som ger möjligheten, enligt internationell rätt, att använda militära maktmedel redan i fred för att kunna möta ett angrepp.

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

⁶⁷⁹ Prop. 2020/21:30, s. 115

⁶⁸⁰ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 1 §

⁶⁸¹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 2 §

i närområdet. En förutsättning för krigsförbandet är därmed att förbanden består av kontinuerligt tjänstgörande personal.⁶⁸²

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.⁶⁸³ I Hemvärnets uppgifter ingår att stödja samhället vid kris eller olycka. Det kan till exempel 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.⁶⁸⁴

4.2. Den administrativa beredskapen – speciallagar för krig

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

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

- **Författningsberedskap:** lagar, förordningar och bestämmelser för att planlägga och reglera samhällets omställning från fred till krig och för att säkerställa att samhället fungerar i laga former även i krig,
- **Organisationsberedskap:** bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt vid planeringen i fredstid.⁶⁸⁵

682 Prop. 2014/15:109, s. 69

683 Försvarsmakten (2016b)

684 Försvarsmakten (2016b)

685 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-06-10), s. 14

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. 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.⁶⁸⁶

4.2.1. Höjd beredskap, högsta beredskap och beredskapslarm

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 totalförsvaret och höjd beredskap. 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 totalförsvaret och höjd beredskap.

Under **högsta beredskap** är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Vid högsta beredskap och vid beredskapslarm övergår kommuner och regioner till krigsorganisation, 12 § 1 st. förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

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 tillkänna 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 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap ska signalen vara trettio sekunder lång med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter.

⁶⁸⁶ Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 621

Vid beredskapslarm krigsorganiserar hela Försvarmakten, vilket nämns i 11 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap. Kommuner, regioner, 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 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap. Beredskapslarmet innebär också automatiskt en föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § Lag (1994:1809) om totalförvarsplikt. Detta innebär en order till krigsplacerad personal inom totalförsvaret att omedelbart inställa sig till tjänstgöring, 15 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap. 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 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap 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 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap. 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.

4.3. Svenskt totalförvar idag - från nationell till lokal nivå

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 nedan för vad som sker i samhället samma struktur.

4.3.1. 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.⁶⁸⁷

Regeringen beslutar om skärpt respektive högsta beredskap i enlighet med 1-3 §§ Lag (1992:1403) om totalförsvaret 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 totalförsvaret 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.⁶⁸⁸ De kriterier (krigsfara, utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara), som ska vara uppfyllda för att regeringen ska kunna besluta om höjd beredskap finns beskrivna i förarbetena.⁶⁸⁹

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 totalförsvaretsplikt.

4.3.2. Förvaltningsmyndigheter på central nivå

Förvaltningsmyndigheter på central nivåns generella ansvar inom totalförsvaret regleras främst i förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap samt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Bestämmelserna i dessa förordningar gäller för statliga myndigheter under regeringen med vissa undantag (till exempel Försvarsmakten).⁶⁹⁰ Enskilda förvaltningsmyndigheter på central nivå kan även ha specifika uppgifter inom totalförsvaret som, bland annat, kan framgå av deras myndighetsinstruktioner eller av bestämmelser i fullmaktslagstiftningen (se bilaga 2 för mer information om fullmaktslagar).

687 Riksdagen (2020-03-02)

688 Prop. 1992/93:76, s. 36

689 Se t.ex. Prop. 1992/93:76, s. 47

690 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 3 §; Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, 3 §

Bestämmelserna i förordning (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap 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.⁶⁹¹ Statliga myndigheter under regeringen⁶⁹² är skyldiga att beakta totalförvarets krav i sin verksamhet. I totalförvarsplaneringen ska myndigheterna beakta att deras verksamhet ska fortsätta så långt som möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Statliga myndigheters totalförvarsplanering ska ske i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare. MSB har rätt att utfärda ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna om statliga myndigheters totalförvarsplanering med vissa undantag⁶⁹³. Det finns även, bland annat, bestämmelser om vilka myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.⁶⁹⁴

Utpekade statliga myndigheter ska bedriva totalförvarsplanering i syfte att främja en helhetssyn.⁶⁹⁵ Myndigheterna kallas för bevakningsansvariga myndigheter och återfinns i bilagan till krisberedskapsförordningen. Det är för närvarande samma myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap (se avsnitt 2.4.4). Myndigheterna har ett utökat ansvar, i förhållande till andra statliga myndigheter, att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap.⁶⁹⁶ De bevakningsansvariga myndigheterna ska särskilt:

- planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,
- genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap,
- ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation, och

691 Förordning (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap, 1 §

692 Med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. (Förordning (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap, 3 §)

693 De myndigheter som är undantagna från sådana föreskrifter är: Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan. (Förordning (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap, 19 §)

694 Förordning (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap, 4, 16-18 §§

695 Förordning (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap, 5 §; Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 7 §

696 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 15 §

- av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.⁶⁹⁷

Vid höjd beredskap ska bevakningsansvariga myndigheter i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret medan den fredstida verksamheten ska, om möjligt, upprätthållas i normal omfattning. Myndigheterna ska även hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Under höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna även lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.⁶⁹⁸ MSB har rätt att utfärda de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet avseende ovanstående nämnda uppgifter för bevakningsansvariga myndigheter (med undantag för Kustbevakningen).⁶⁹⁹

Inom ramen totalförsvarfsplaneringen får Försvarsmakten ta del av de bevakningsansvariga myndigheternas planering i syfte att Försvarsmakten ska kunna samordna sin försvarsplanering med motsvarande planering inom övriga delar av totalförsvaret.⁷⁰⁰ Länsstyrelserna utgör bevakningsansvariga myndigheter inom samverkansområdet geografiskt områdesansvar.⁷⁰¹ Till skillnad från de andra bevakningsansvariga myndigheterna utövar länsstyrelserna sitt ansvar på regional nivå. Det finns ytterligare särskilda bestämmelser för de bevakningsansvariga myndigheterna i olika delar av totalförsvarfslagstiftningen. Till exempel framgår det av förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster att bevakningsansvariga myndigheter ska träffa avtal med företag om att dessa under höjd beredskap ska tillhandahålla totalförsvarfsviktiga varor och tjänster till myndigheter under regeringen för de senares anmälda behov under sådana förhållanden.⁷⁰²

MSB har ansvar för frågor om civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Detta ansvar avser åtgärder före, under och efter krig

697 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 16 §

698 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 17-18 §§; Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, 8 §

699 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 21 §

700 Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 7 §

701 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 15 §, bilaga

702 Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster, 1-2 §§

eller krigsfara.⁷⁰³ Flera av MSB:s uppdrag kopplade till totalförsvarsplaneringen inom det civila försvaret återges i avsnitt 4.1.1. Vid höjd beredskap ska MSB bland annat se till att berörda aktörer inom det civila försvaret får tillfälle att samordna sina åtgärder samt information till allmänhet och medier, får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, samt tillfälle att samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. Vid höjd beredskap ska MSB bistå Regeringskansliet med underlag och information. Myndigheten ska utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med höjd beredskap.⁷⁰⁴ Ytterligare information om MSB:s uppgifter inom totalförsvaret återfinns, bland annat, i myndighetens instruktion.

4.3.3. 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.⁷⁰⁵

Som bevakningsansvariga myndigheter styrs länsstyrelserna även av Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, Förordning (2015:1053) om totalförsvaret 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 2013⁷⁰⁶ är Sverige indelat i fyra militärregioner med beteckningarna Syd, Väst, Mitt och Norr.

703 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §

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

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

706 Prop. 2012/13:1

Gotland tillhör militärregion Mitt men chefen för Gotlands regemente, P18, har inom Gotlands län motsvarande uppgifter som chef för militärregion.⁷⁰⁷

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.⁷⁰⁸ Det är den regionala staben som ansvarar för den regionala försvarsplaneringen.⁷⁰⁹

4.3.4. Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska vid beslut om höjd beredskap vidta åtgärder som säkerställer att de kan fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret, enligt 7 § 1 st. lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Den uppgiften anges i Lag (2006:544) och Förordning (2006:637) om kommuners och regioners 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 regionstyrelsen har motsvarande ansvar för den civila hälso- och sjukvård samt övrig verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva, enligt 3 kap. 2 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt 3 kap. 3 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering, samt medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning. I 8 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns kompletterande bestämmelser för dessa uppgifter. Kommunstyrelsen har ansvaret för det geografiska områdesansvaret under höjd beredskap. Kommunerna ska hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och övriga förhållanden av betydelse för det civila försvaret. Regionerna ska hålla Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen informerade om beredskapsläget och övriga förhållanden av betydelse för det civila försvaret inom den egna kommunen eller regionen.⁷¹⁰

707 Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2020:5) med arbetsordning för Försvarsmakten (FMArbo), 15 kap. 7 §

708 Försvarsmakten (u.å. Militärregioner)

709 Försvarsmakten (u.å. Södra militärregionen)

710 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 3 kap. 4-5 §§; Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 6-7 §§

Det är kommunerna som ska säkerställa att anläggningar för utomhusvarningar (Hesa Fredrik) underhålls och testas⁷¹¹. Anläggningarna används vid viktiga meddelanden till allmänheten (VMA), men kan också användas vid högsta beredskap för att sända ut beredskapslarm till befolkningen. När det sker övergår både kommunerna och regionerna till krigsorganisation⁷¹². "Hesa Fredrik" ska också kunna utfärda signalen för flyglarm som ska varna befolkningen för ett nära förestående luftangrepp (exempelvis för att hinna ta skydd i ett skyddsrum).⁷¹³ De olika signalerna finns beskrivna och illustrerade i skriften "Om krisen eller kriget kommer" som skickades ut av MSB till samtliga svenska hushåll under 2018. MSB betonade dock i en publikation från 2017 att det nuvarande systemet för utomhusvarning främst är anpassat för varning i samband med fredstida olyckor och faror i lokalsamhället. Det tidigare förvarningssystemet som kunde kommunicera en tidig upptäckt av ett förestående luftangrepp till ljudanläggningarna finns inte längre.⁷¹⁴ I februari 2021 tillsatte regeringen en utredare som ska genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig (inkluderat anläggningarna för utomhusvarningar). Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2022.⁷¹⁵

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, självårdspersonal, civila åtföljande stridskrafter som bistår vid ett militärt förband samt övrig civil personal.⁷¹⁶

711 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-31)

712 Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, 12 §

713 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2011:5) om varning utomhus, 1-3 §§; Justitiedepartementet (2021-02-02); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-09-15)

714 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-09-15), s. 6, 8

715 Justitiedepartementet (2021-02-02)

716 Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

5. Civilsamhällets och näringslivets roll

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.

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.⁷¹⁷ Nedan presenteras exempel på tjänster och utförare inom ett antal sektorer av stor betydelse under normalförhållanden, kris och krig.⁷¹⁸

5.1. Civilsamhället

5.1.1. 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.

⁷¹⁷ Prop. 2014/15:109, s. 51-52

⁷¹⁸ 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 (2018c))

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

Det finns för närvarande 18 frivilliga försvarsorganisationer:

Sveriges Bilkårens Riksförbund	Insatsingenjörernas Riksförbund
Frivilliga Flygkåren	Svenska Blå Stjärnan
Frivilliga Automobilkårens Riksförbund	Sveriges Civilförsvarsförbund
Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund	Svenska Fallskärmsförbundet
Försvarets Personaltjänstförbund	Svenska Lottakåren
Frivilliga Radioorganisationen	Svenska Pistolskytteförbundet
Flygvapenfrivilligas Riksförbund	Svenska Röda Korset
Svenska Brukshundklubben	Svenska Försvarsutbildningsförbundet
	Sjövärnsskårens Riksförbund
	Svenska Skyttesportförbundet

Tabell 5. *Frivilliga försvarsorganisationer*

Organisationerna har olika inriktningar och kompetensområden, exempelvis sjukvård, radiokommunikation och brukshundar. Många har en etablerad samverkan med olika myndigheter och kommuner.⁷¹⁹

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.⁷²⁰

MSB och Försvarsmakten erbjuder ekonomiskt stöd till försvarsorganisationerna i form av organisationsstöd. De står själva för kurser och utbildning, men kan söka finansieringsbidrag.⁷²¹ 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 2021 var maxtaket på uppdragsersättning till frivillig försvarsverksamhet med syftet att höja krisberedskapen i samhället och främja totalförsvaret 80,4 miljoner kronor. Regeringen konstaterar att FFO:ernas verksamhet är betydelsefull för totalförsvarets folkförankring och för utvecklingen av krigsförbandens operativa förmåga. I Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2021 uppgick budgeten för uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet (inkl. ungdomsverksamhet) till ett maxbelopp på 116 miljoner kronor.⁷²²

719 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016b), bilaga 1.

720 Årsmöten, studiebesök, klubb-, förenings- eller kårträffar med utbildning, föreläsningar och/eller information.

721 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016b), bilaga 1.

722 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016-06-21); Justitiedepartementet (2021-02-11); Försvarsdepartementet (2021-05-12)

5.1.2. 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.⁷²³

MSB har en dialoggrupp för trossamfund. Nio trossamfund ingår i gruppen och arbetet sker i samverkan med Myndigheten för stöd till trossamfund (SST). Syftet med samverkansgruppen är att utbyta information och erfarenheter i krisberedskapsfrågor.⁷²⁴ 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 1994⁷²⁵, diskoteksbranden i Göteborg 1998 och tsunamin i Thailand 2004.⁷²⁶

I begravningslagen (1990:1144) framgår det att en församling som är huvudman för begravningsverksamhet ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap. I samma lag stipuleras det att vissa avsteg från ordinarie bestämmelser kring gravsättning och kremering kan göras om Sverige befinner sig i krig (om död har orsakats av en krigsåtgärd eller en smittsam sjukdom). Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska även vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.⁷²⁷

5.1.3. Den enskilda medborgarens ansvar – totalförsvarsplikt och hemberedskap

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.⁷²⁸ 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 försäkrings-skydd som täcker rimliga skadehändelser.⁷²⁹

723 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015c), s. 4

724 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-01)

725 Praktikan (2009), s. 1-2

726 Socialdepartementet (2015), s. 49

727 Begravningslag (1990:1144), 8 kap. 3, 5 §§; Kulturmiljölag (1988:950), 4 kap. 15 a §

728 Prop. 2013/14:144, s. 29; Regeringens skrivelse (2009/10:124)

729 Prop. 2013/14:144, s. 29

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) 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.⁷³⁰

Lagen behandlar även tjänsteplikten (ej att förväxla med allmän tjänsteplikt inom ramen för totalförsvarsplikten). 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 räddningstjänst. I första hand tas frivilliga ut och de som tagits ut är skyldiga att delta i övningar med räddningstjänsten, högst tjugo timmar årligen.⁷³¹ Räddningstjänst 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.⁷³²

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 kroppskraft och hälsotillstånd tillåter.⁷³³ En totalförsvarspliktig är skyldig⁷³⁴ att fullgöra värnplikt eller civilplikt, enligt beslut från regeringen, om det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning samt beredskaps-tjänstgöring och ytterst krigstjänstgöring.⁷³⁵

Om regeringen har beslutat om höjd beredskap kan allmän tjänsteplikt (inte att förväxla med "tjänsteplikt" enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO) 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

730 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 2 kap. 1 §

731 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 1 §

732 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 10 kap. 3 §

733 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 1 kap. 1-3 §§

734 Om personen bedöms lämplig utifrån bland annat kroppskraft och hälsotillstånd samt det som i övrigt benämns i föreskrifterna i lagen (1994:1809) och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

735 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 1 kap. 3 a-4 §§

ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring eller utför något slags arbete som kan anvisas av en myndighet som regeringen pekar ut.⁷³⁶

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.⁷³⁷ 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.⁷³⁸ Dessa grupper av människor kan utgöras av äldre, sjuka och personer med funktionsnedsättningar.⁷³⁹ 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.⁷⁴⁰ Den nya inriktningen om en veckas hemberedskap återfanns även i propositionen för totalförsvaret 2021-2025, där den betonades vara

Tips för din hemberedskap

Förslagslistor och listor ser olika ut, exempelvis om du bor på landsbygden eller i tätort, i hus eller lägenhet. Här får du några 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. Avsnitt hållbar mat som kan tillagas snabbt, kräver liten mängd vatten eller som kan ätas utan tillagning.

- potatis, ärt, mandler, ägg
- bröd med låg hållbarhet, till exempel tortilla, hårt bröd, kex, skorpor
- mjölk, smör och andra pålägg på tub
- kornedryck, sojadrink, fermenterade
- smörgåsar, kanel
- snabbmat, ris, ägg, potatismos
- färdigpackade linser, bönor, grönsocker, botten på fisk
- kryddade tomater att till exempel koka pasta i
- konserver med vattenlös, mullig, smör, tomat, korv, kött, soppor
- bulskött, salt, marmelad
- färdig källare och hypotesolja, juice eller annan dryck som håller i rumtemperatur
- kaffe, te, choklad, energibär, honung, mandlar, mjölk, råkost, bön

Vatten

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

Om tvålrens inte fungerar kan du ta kritiska plastflaskor eller glasflaskor och placera i tvålreolinen. En god handhygien är viktig för att undvika smittor.

- flaskor
- biter med lock
- PET-flaskor att fylla vatten i (flytande läsk, vatten, öl, sprit, flaskor)
- mineralvatten
- övrigt, gärna med tappkran, att hämta vatten i. Du kan också ha ett par nya dunkar fyllda med vatten i reserv. De ska stå mörkt och kallt.

Värme

Om elen försvinner under en kall vinter kommer bostaden snabbt att bli utryckt. Sätt på ett rum, lång filter för elstret, täck golvet med mattor och bygg en kupa under ett bord för att hålla värmen. Tänk på brandrisken. Släck alla ljus och alternativt värmare innan du sover. Vid en angreppstid för att få en ögon.

- filtlagg
- värme och isolering ytterväggar
- möbler, sängar, kuddar
- filter
- liggunderlag
- svedlar
- värmeljus
- värmeljus
- tänder eller brändkär
- alternativt värmeljus, till exempel gasolbarn, fotopaneler element

Kommunikation

Väl en allvarig händelse behöver du kunna ta emot viktig information från myndigheterna, framför allt via Sveriges Radio P4. Du behöver också kunna följa medlems rapportering, ha kontakt med andra och vänner och i akuta fall kunna nå räddningstjänst, sjukvård eller polis.

- radio som drivs med batteri, solceller eller vax
- kändis
- apparater med viktig telefonnummer
- extra batterier power bank till bland annat mobiltelefon
- ledning till mobiltelefonen att använda i bilen
- kontanter i mindre värden
- husaparat och extra mediciner
- mätvärter
- handpilot
- kläder och marmelad
- ledningar på papper av exempelvis försäkringsbolag, bankapparat, registerregister
- ärendel i bilen

736 Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 6 kap. 1-2, 6 §§. Får inte vara förenat med bruk av vapen mot annan om den totalförsvarspliktige inte samtycker till det.

737 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-09-07); Prop. 2013/14:144, s. 28-29

738 Prop. 2013/14:144, s. 28-29

739 Riksdagen (2015), s. 23

740 Försvarsdepartementet (2017-12-20), s. 164

av avgörande betydelse i sammanhanget. Regeringen menade att den enskildes eget ansvarstagande och beredskap samt acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar (inklusive krig och krigsfara).⁷⁴¹

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.⁷⁴² MSB genomför årligen kampanjen Krisberedskapsveckan för att nå ut med information om krisberedskap till medborgarna. Den anordnas i samarbete med bland andra kommuner, frivilligorganisationer och länsstyrelser.⁷⁴³ I samband med krisberedskapsveckan 2018 skickades broschyren "Om krisen eller kriget kommer" ut till alla hushåll. 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.⁷⁴⁴

MSB⁷⁴⁵ 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.⁷⁴⁶

År 2020 ställde sig 70 procent positiva till ett väpnat motstånd⁷⁴⁷ medan 21 procent⁷⁴⁸ var negativa till detta vid ett potentiellt väpnat angrepp mot Sverige med osäker utgång. 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. En viss förflyttning förefaller dock ha skett 2020. Enligt MSB:s mer detaljerade data tycker män i högre utsträckning än kvinnor att Sverige ska göra väpnat motstånd, 79 procent jämfört med 60 procent. Respondenter i åldersgruppen 18-29 år är i större utsträckning emot väpnat motstånd jämfört med övriga åldersgrupper, 61 procent

741 Prop. 2020/21:30, s. 86, 143

742 Asp (2015)

743 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-05-20)

744 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019-05-09b)

745 Och dess föregångare före MSB bildades.

746 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b), s. 8-9, 92-93; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-01-12), s. 104; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-12-19), s. 103; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-04-14), s. 4-6

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

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

Antag att Sverige anfalls. Tycker du att vi bör göra väpnat motstånd även om utgången för oss verkar osviss?

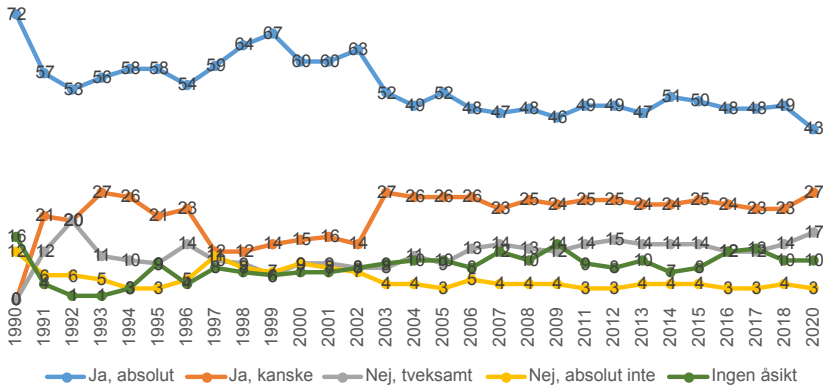


Diagram 2. Svenskarnas försvarsvilja.⁷⁴⁹

var för väpnat motstånd jämfört med 69-76 procent i övriga åldersgrupper.⁷⁴⁹ 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 positivt⁷⁵¹ medan tretton procent svarade negativt⁷⁵² och sex procent inte hade någon åsikt i frågan. När frågan ställdes igen, 2020 var motsvarande siffror 82, 15 respektive fyra procent.⁷⁵³

5.2. Näringslivet

Till skillnad från under det kalla kriget är idag stora delar av den kritiska infrastrukturen ägd av privata företag.⁷⁵⁴ Det gäller exempelvis produktion och distribution av el och försäljning av drivmedel. Inom livsmedelsbranschen hanteras samtliga

⁷⁴⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-01-12), s. 104; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-12-19), s. 103; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-04-14), s. 103. 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 eller 2019.

⁷⁵⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017b), s. 92-93; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-01-12), s. 104

⁷⁵¹ Ja, absolut (55 %) respektive ja, kanske (26 %)

⁷⁵² Nej, tveksamt (9 %) respektive nej, absolut inte (4 %)

⁷⁵³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-12-19), s. 104; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-04-14), s. 104

⁷⁵⁴ Försvarsdepartementet (2017-12-20), s. 137

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. Vågar 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 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 sammanlänkade 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 totalförsvaret idag, i betydligt större utsträckning än under det kalla kriget.

5.2.1. Energiförsörjning

Energiförsörjning kan delas i några 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. 2019 fanns det tre stora elproducenter i Sverige med en gemensam marknadsandel på 71,5 %. Vattenfall, helt ägt av staten, hade en marknadsandel på 41,5 %, de andra två var Uniper och Fortum.⁷⁵⁵ Elen som användes i Sverige 2019 hade huvudsakligen fyra olika ursprung; vattenkraft (39 %), kärnkraft (39 %), vindkraft (12 %), kraftvärmeverk/fjärrvärme (10 %) – samtliga inhemska energikällor. 2019 exporterade Sverige ett elöverskott.⁷⁵⁶

Eldistributionen är uppbyggd på ett annat sätt. Det statliga affärsverket Svenska kraftnät äger och förvaltar stamnätet, vilket används för eldistribution från produktionsanläggningarna. Till detta kommer ett tjugotal elkablar för export och import till och från de övriga nordiska länderna samt Baltikum, Tyskland och Polen.⁷⁵⁷ Från stamnätet förs elen vidare via regionnät, ägda av ett 15-tal aktörer, huvudsakligen Ellevio (fd 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

⁷⁵⁵ E.On delades i bolagen Uniper och E.On 2016 (Energimyndigheten (2020), s. 79)

⁷⁵⁶ Statistiska Centralbyrån & Energimyndigheten (2020), s. 7

⁷⁵⁷ Affärsverket Svenska kraftnät (2020)

av diverse kommunala och privata ägare. Genom lokala elnäten distribueras elen hela vägen fram till en rad olika slutkunder – alltifrån enskilda privatpersoner till företag, kommuner och myndigheter.⁷⁵⁸

Drivmedelsmarknaden domineras av fyra stora drivmedelsdistributörer med en sammanlagd marknadsandel på 99 % år 2018. Preem svarar för 80 % av den svenska raffinaderikapaciteten med sina två raffinaderier,⁷⁵⁹ och är även det företag som sålde mest diesel år 2018, med en marknadsandel på 35 %. De övriga tre stora drivmedelsdistributörerna var Circle K, OKQ8 och St1.⁷⁶⁰

5.2.2. Livsmedel

Livsmedel kan delas i dricksvatten och mat. Kommunerna har ett övergripande ansvar att svara för dricksvattenförsörjningen, vilket görs via de kommunala vattenverken och vattenledningsnäten.⁷⁶¹ Mat importeras till Sverige respektive odlas och föds upp av svenska bönder. Sekundärproducenter, dagligvaruhandeln utgörs av några stora aktörer, samtliga privatägda. Fem kedjor dominerar marknaden för livsmedel: Ica hade 52 % marknadsandel år 2019, medan de övriga fyra var Coop, Axfood, Bergendahls och Lidl.⁷⁶²

5.2.3. Transporter

En mängd produkter transporteras i Sverige varje dag till privatpersoner, företag, kommuner och myndigheter. Vägtransporter är det enskilt största transportslaget. Det finns en stor mängd företag som sköter lastbilstransporter, alltifrån enskilda åkare till globala logistikföretag med svenska dotterbolag. Godstransporter genomfördes till 51 % med lastbil år 2019, 28 % med sjöfart och 21 % med järnväg.⁷⁶³ 2019 användes personbil i 78 % av persontransporterna, medan järnväg, spårväg och tunnelbana svarade för 12 %. Utrikes godstransporter gick till 54 % med sjöfart 2019, inte minst via Nordens största hamn, Göteborg. Hamnarna är oftast kommunalt ägda.⁷⁶⁴

5.2.4. Hälso- och sjukvård samt omsorg

Vårdsektorn är relativt stor i Sverige och omfattar flera 100 000 anställda, i kommuner, regioner och företag. Vården delas in i primärvård, specialiserad vård samt

758 Energimarknadsinspektionen (2017), s. 167

759 Preem (u.å.)

760 Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet (2020), s. 15

761 SOU (2016:32), s. 100

762 Dagligvaruleverantörernas förbund (2020)

763 Trafikanalys (2020). Godstransporter sammanräknat in- och utrikes. Godstransporter mäts här av Trafikanalys i miljoner tonkilometer.

764 Trafikanalys (2020)

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 medicinsk och kirurgisk vård.⁷⁶⁵ Privata företag verksamma inom vård och omsorg hade 2017 163 100 anställda. 39 % av patientbesöken skedde hos privata vårdgivare.⁷⁶⁶ Däremot är inget av de sju universitetssjukhusen privat ägda,⁷⁶⁷ medan ett av de omkring 70 akutsjukhusen i Sverige drivs av företag.⁷⁶⁸

5.2.5. Finansiella tjänster

Det centrala betalningssystemet, kontanter och värdepappershandel brukar räknas till de finansiella tjänsterna.⁷⁶⁹ Flertalet aktörer är privata. På samma sätt som energiförsörjning är en förutsättning för mycket annan verksamhet har betalningsväsendet en central roll i Sverige, och liksom andra samhällsviktiga tjänster finns här flera ömsesidiga beroenden: betalningsväsendet fungerar inte utan att det finns exempelvis energiförsörjning och elektroniska kommunikationer. Att betalningsväsendet fungerar är på samma sätt centralt för att upprätthålla försörjning med inte minst 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.

För att ta några exempel: gireringar är det vanligaste sättet att betala räkningar och fakturor för hushåll, samt betalningar mellan företag. Den absoluta merparten av dessa betalningar sker elektroniskt; 98 % av värdet, 95 % av volymerna år 2016. Löneutbetalningar, kortbetalningar och kontantuttag är exempel på massbetalningar.⁷⁷⁰ Betalningssystemet för detta är Bankgirot, vilket 2019 omfattade 7,3 miljoner betalningar på sammanlagt 73 miljarder kr varje bankdag.⁷⁷¹

Förutom kontantuttag är även dessa tjänster elektroniska. I den andra änden av skalan finns RIX, Riksbankens system för stora betalningar, där bland annat Riksgälden, de stora bankerna, Bankgirot och Stockholmsbörsen ingår. Via RIX sker stora betalningar mellan bankerna. Exempelvis: tertiäl 2, år 2019 genomfördes

765 Sveriges Kommuner och Regioner (2020a); Sveriges Kommuner och Regioner (2020b)

766 *Almega* (2019), s. 24, 34

767 Socialdepartementet (2016), s. 19

768 *Timbro* (2017)

769 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c), s. 21; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), s. 17-18

770 Riksbanken (2016), s. 104-105

771 *Bankgirot* (2020), s. 2

i genomsnitt 23 000 transaktioner per bankdag i RIX till en daglig omsättning av 572 miljarder kr, allt elektroniskt.⁷⁷²

Med nya betalningslösningar ökar andelen elektroniska betalningar även bland privatpersoner, medan kontantanvändningen minskar snabbt. När Riksbanken undersöker vilka betalningsmedel som används av privatpersoner uppgav 92 % att de hade använt betalkort den senaste månaden, 75 % hade använt Swish medan 50 % säger att de har använt kontanter.⁷⁷³ På samma sätt minskar värdet av sedlar och mynt i cirkulation: i juni 2021 var det cirka 62 miljarder kr, att jämföra med knappt 110 miljarder kr 2008.⁷⁷⁴

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.⁷⁷⁵ Nordea anses dessutom på grund av sin storlek vara ett globalt systemviktigt institut.⁷⁷⁶

5.2.6. Information och kommunikation

Mobiltelefoni och bredband är två av de mest använda sätten att kommunicera elektroniskt för privatpersoner, företag, kommuner, regioner 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.⁷⁷⁷ 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 %.⁷⁷⁸ Mobiltelefonin ökar på den fasta telefonins bekostnad, medan antalet abonnenter med bredband ökar.⁷⁷⁹

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.⁷⁸⁰ De fem största bredbandsoperatörerna (både mobilt och fast bredband) hade 2016 en sammantagen

⁷⁷² Riksbanken (2019), s. 4

⁷⁷³ Riksbanken (2020)

⁷⁷⁴ Riksbanken (2021-06-01)

⁷⁷⁵ Finansinspektionen (2017-04-20), s. 6, 12; Finansinspektionen (2017-09-29)

⁷⁷⁶ Finansinspektionen (2015-06-22)

⁷⁷⁷ Post- och telestyrelsen (2018-03-29), s. 25-27

⁷⁷⁸ Post- och telestyrelsen (2018-03-29), s. 47-48

⁷⁷⁹ Post- och telestyrelsen (2017-05-22), s. 6-9

⁷⁸⁰ Post- och telestyrelsen (2017-05-22), s. 31

marknadsandel på 90 %. Telia var den största enskilda operatören med 35 % marknadsandel, därefter följde Tele2, Telenor, Hi3G och ComHem.⁷⁸¹

Hösten 2020 samrådde Säkerhetspolisen och Must med Post- och telestyrelsen (PTS) gällande den kommande auktionen om 5G-nät. Utifrån detta samråd beslutade PTS att inte tillåta produkter från de kinesiska telekomföretagen Huawei och ZTE i de framtida 5G-näten.⁷⁸² I januari 2021 genomfördes så 5G-auktionen. Hi3G Access, Net4Mobility⁷⁸³ och Telia vann tillstånd i olika delar av 3,5 MHz-bandet, medan Teracom vann ett tillstånd i 2,3 MHz-bandet.⁷⁸⁴ Teracom ska använda sitt tillstånd för att bygga upp ett kommunikationsnät för samhällsviktiga aktörer.⁷⁸⁵

5.2.7. Skydd och säkerhet

Skydd och säkerhet är, som det definieras av MSB, ett brett område som omfattar Försvarsmakten, Polismyndigheten och övriga rättsväsendet, räddningstjänsten (kommunal) men även 440 säkerhetsföretag med 57 miljarder i omsättning och 33 000 anställda, bland annat väktare och ordningsvakter. Det finns därmed fler anställda i säkerhetsbranschen än inom Polismyndigheten. 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.

781 Post- och telestyrelsen (2017-05-22), s. 42

782 Post- och telestyrelsen (2020-10-20)

783 Net4Mobility är ett samarbete mellan Telenor och Tele2. (Net4Mobility (u.å.))

784 Post- och telestyrelsen (2021-01-19)

785 Teracom (2021)

6. Psykologiskt försvar

”Det psykologiska försvarets ändamål är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende.”⁷⁸⁶

Psykologiskt försvar är ett begrepp som förändrats i innehåll och uppgift över tid, präglad av tidsandan och utmaningarna som totalförsvaret stått inför. Det psykologiska försvaret består av flera olika verksamheter som både statliga och icke statliga aktörer bidrar till.

Detta synsätt manifesteras i den portalparagraf som citeras ovan och som är hämtad ur utredningen ”En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret” (SOU 2020:29). En rad olika statliga utredningar och studier⁷⁸⁷ har kommit fram till ungefär samma uppgifter för ett modernt psykologiskt försvar. Det kan delas upp i tre delar; den första handlar om att kunna identifiera och möta informationspåverkan, den andra handlar om att kunna få ut både medier och myndighetsinformation till befolkningen och det tredje handlar om att stärka försvarsviljan. Det psykologiska försvaret har alltså en roll att fylla oavsett var på en varierad konfliktskala Sverige befinner sig, där till exempel Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin (2016) använder sig av begreppen fred, gråzon och krig.⁷⁸⁸

6.1. Gråzonsproblematik

Gråzonen är ett begrepp för att beskriva ett tillstånd mellan det som internationell sedvanerätt betraktar som väpnat angrepp och en fredlig samvaro mellan stater.

⁷⁸⁶ SOU (2020:29), s. 27

⁷⁸⁷ Statskontoret (2017); Försvarsdepartementet (2017-12-20); Totalförsvarets forskningsinstitut (2017)

⁷⁸⁸ Försvarsmakten (2016a), s. 35

Gråzonen saknar en vedertagen definition. En äldre generation associerar gråzonen med skymningsläge, när ett väpnat angrepp stundar men innan det öppna kriget brutit ut. Idag används begreppet för något som kan anses utgöra ett mellanläge mellan acceptabel internationell konkurrens och öppen militär krigföring, där olika maktmedel används och där det kan förekomma begränsade inslag av våldsanvändning. Intensiteten i gråzonen kan variera över tid, liksom att tillståndet kan bli mycket långvarigt.

Detta mellanläge beskrivs ofta i mycket breda termer och kan innefatta allt från diplomatiskt ansträngda relationer till cyberangrepp, begränsad precisionsbekämpning⁷⁸⁹ och krigshot.⁷⁹⁰

Gråzonen skiljer sig från krig för att det rör situationer som inte omfattas av Natos försvarsgaranti (artikel 5), EU:s Lissabonfördrag (artikel 42.7) och inte innebär tillräckligt omfattande våld för att föranleda en FN-resolution som fastställer väpnat angrepp och väpnad konflikt.⁷⁹¹

För Sverige är gråzonen inte hypotetisk utan en verklighet att förhålla sig till när det gäller agerande från främmande makt. Säkerhetspolisen och Must beskrev detta under ett seminarium i Almedalen 2019 som att gråzonen ”pågår här och nu” samt att ”alla myndigheter och företag i Sverige som bedriver säkerhetskänslig verksamhet utsätts, eller riskerar att utsättas för, gråzonsaktiviteter från främmande makt”.⁷⁹²

Gråzonen anknyter till andra svårdefinierade begrepp; hybridhot, hybridpåverkan, hybridkrig, informationspåverkan, icke-linjär krigföring, sjätte generationens krigföring och asymmetriska hot. Hybridkrigsbegreppet har utvecklats från ett relativt specifikt militärstrategiskt begrepp för kombinationer av militära och icke-militära medel till att även användas i den allmänna debatten och till ageranden som inte rör krigföring.⁷⁹³

Hybridkrig kan sägas vara en militär strategi som skapar gråzonsproblem utan att använda sig av fullskaligt militärt angrepp. Istället används en kombination av ett stort antal verktyg.⁷⁹⁴

Rysslands annektering av Krim och krigföring i östra Ukraina har sedan 2014 aktualiserat debatter om både hybridkrigföring och gråzonsproblematik. Rysslands agerande i Ukraina visade hur väl dessa förmågor kunde koordineras.⁷⁹⁵ Förutsättningarna har också förändrats över tid genom teknikutveckling. I

789 Precisionskampning är ett militärt begrepp som avser förmågan att träffa och slå ut ett på förhand utvalt specifikt mål.

790 Severin (2018), s. 16f

791 Echevarria II (2016); Sari (2018)

792 Säkerhetspolisen (2019-07-01)

793 Renz & Smith (2016), s. 11-13

794 Severin (2018)

795 Rácz (2015); Granholm, Malminen & Persson red. (2014)

Försvarspropositionen 2021-2025 (prop. 2020/21:30) använder sig regeringen av begreppet "hybridhot" men konstaterar också att tydliga definitioner saknas:

Hybridhot och icke-linjär krigföring är exempel på två begrepp som förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer. Begreppet icke-linjär krigföring ingår som en komponent i ryskt militärt tänkande och agerande. Rysslands systematiska spridning av desinformation och påverkanskampanjer utgör en del av den ryska doktrinutvecklingen på detta område. Försvarsberedningen konstaterar att den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig ofta kallas gräzonsproblematik. I internationella samarbeten används ofta begreppet hybridhot. Inget av de nu nämnda begreppen har någon enhetlig definition.⁷⁹⁶

6.2. Påverkan

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, definierar i en av sina handböcker påverkanskampanj som:

[...] en från främmande makt koordinerad verksamhet som innefattar vilseledande eller oriktig information eller annat för ändamålet särskilt anpassat agerande och som syftar till att påverka beslut av politiska eller andra svenska offentliga beslutsfattare, opinioner hos hela eller delar av den svenska befolkningen, beslut eller opinioner i ett annat land, där Sveriges suveränitet, målen för vår säkerhet eller andra svenska intressen kan komma att påverkas menligt. En påverkanskampanj består av flera påverkansaktiviteter, en sådan aktivitetstyp är informationspåverkan.⁷⁹⁷

Påverkan går ut på att vinna fördelar genom att få ett annat land att agera på ett sådant sätt att man själv gynnas. Det är billigt och innebär låg risk, möjligheten till förnekelse är stor. Över tid kan relativt små insatser innebära stora vinster för angriparen. Den här typen av aktiviteter har ökat i intensitet och frekvens i takt med det försämrade säkerhetsläget. Aktiviteterna som genomförs mot Sverige korresponderar mot övergripande eller detaljerade målsättningar som satts upp i främmande makts huvudstad. Ofta sker det också på bekostnad av de mål som Sverige har slagit fast i den nationella säkerhetsstrategin.⁷⁹⁸

⁷⁹⁶ Prop. 2020/21:30, s. 61

⁷⁹⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), s. 7

⁷⁹⁸ Regeringen (2017-01-08)

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 intervensera, men sedermera blev det främsta målet för KGB:s aktiva åtgärder i och utanför USA att Reagan inte skulle återväljas 1984.⁸⁰²

Auktoritära stater kan använda landets hela verktygslåda; som statliga mediekkanaler, frontorganisationer, landsmannaorganisationer, företag, militära manövrar och styrkedemonstrationer, nättroll, strategiska uppköp, falska dokument, planterade nyheter, kriminella grupper, pengatvätt, cyberangrepp och PR-byråer. Den gemensamma grunden är att angriparen försöker utnyttja svagheter i vårt samhälle för att uppnå önskad effekt.

I den försvarspolitiska propositionen för försvarsbeslutet 2015-2020 definieras påverkanskampanj som något där aktören använder ett brett spektrum av öppna och/eller dolda metoder. Enligt propositionen är det inom ramen för en påverkanskampanj som påverkansoperationer genomförs.⁷⁹⁹

En särskilt uppmärksam aktivitet är informationspåverkan, där främmande makt enligt MSB:s definition försöker ”påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande.”⁸⁰⁰

Att påverka med information, som genom propaganda och offentlig diplomati riktad mot en befolkning, är inte nytt. Dock har en rad företeelser, som sociala medier, sänkt trösklarna för att producera partiska eller rent av falska nyhetskanaler, som är svåra att särskilja från klassiska nyhetsmedier, samt fragmentiseringen och internationaliseringen av nyheter, förändrat förutsättningarna för sådan påverkan.⁸⁰¹ Det här möjliggör byggandet av globala ”ekosystem”, där flera olika aktörer kan förstärka varandra i symbios.

Det ryska ekosystemet, som används för att skapa och förstärka falska narrativ, består enligt en amerikansk regeringsrapport av fem huvudpelare; officiell regeringskommunikation, statsfinansierade globala kanaler, odlande av proxykällor⁸⁰³, omvandling av sociala medier till ett vapen och utnyttjande av cyberattacker för att

799 Prop. 2014/15:109, s. 113

800 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-04-13)

801 SOU (2016:80), kap. 3

802 Kunig (2008); Andrew & Mitrokhin (1999), kap. 14

803 Proxy betyder indirekt eller genom ombud.

kunna skapa desinformation.⁸⁰⁴ Den här satsningen är omfattande och inkluderar såväl underrättelsetjänst som mediekkanaler, t ex Russia Today (RT) och Sputnik.

Försvarsberedningens delrapport Motståndskraft framhåller att digitaliseringen innebär att ”möjligheterna till antagonistisk påverkan genom cyberattacker och andra IT-incidenter blir mångfalt fler.”⁸⁰⁵

Ett väldokumenterat exempel hur cyberarenan möjliggör informationspåverkan är hur ryska statsaktörer inhämtade information genom elektroniska angrepp mot det demokratiska partiet i USA. Den informationen släpptes därefter via bland annat Wikileaks⁸⁰⁶ i oktober 2016 som en del i en påverkanskampanj riktad mot det amerikanska presidentvalet.⁸⁰⁷

Ryssland har också pekats ut efter attacker mot bland annat Stortinget i Oslo och Förbundsdagen i Berlin.⁸⁰⁸ Dessa operationer kan betraktas som klassiska försök till politisk påverkan och störa politiska processer genom att stjäla information från folkvalda församlingar och politiska partier.

En annan typ av cyberpåverkan i informationsdomänen är att försöka blockera eller rent av slå ut andra medier. I april 2015 var hela franska kanalen TV5Monde nära att förstöras. Kanalen var bara timmar ifrån ett fullständigt haveri innan angreppet stoppades. Från början tog en grupp som påstod sig heta Cyberkalifatet, med band till Islamiska Staten, på sig ansvaret. Men vidare fransk undersökning visade att bakom Cyberkalifatet gömde sig den ryska militära underrättelsetjänsten GRU.⁸⁰⁹

Påverkansoperationer kan också riktas mot enskilda individer som forskare, journalister, statstjänstemän och politiker. Dessa operationer bygger på psykologiska principer i syfte att reducera en individ. Östtyska Stasi kallade det för Zersetzung, vilket kan översättas med sönderfall eller nedbrytning. Stasis egen definition från 1985 löd:

Målet med Zersetzung är fragmentisering, paralysering, desorganisering och isolering av den fiendliga och negativa kraften för att förebygga och hindra fiendliga och negativa krafter, för att i huvudsak begränsa eller totalt avvärja dessa [...].⁸¹⁰

804 United States Department of State (2020), s. 3

805 Försvarsdepartementet (2017-12-20), s. 18

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

807 DNI (2017)

808 Oksanen (2020-10-23)

809 Corera (2016-10-10)

810 FOJO Medieinstitutet (2021), s. 33 (Översättning av originalkällan Östtyska Ministeriet för Statens Säkerhet/Ministerium für Staatssicherheit (1985), s. 464)

Digitaliseringen gör att sociala medier och internet som plattform blivit ett verktyg som kan användas för förtalskampanjer, informationsstöder och trakasserier, ibland tillsammans med äldre metoder som hembesök där avföring lämnas i toaletten, iscensättningar av märkliga situationer och stalking.

Det mest kända nutida exemplet är den finländska public service-journalisten Jessikka Aro som blev måltavla efter att hon 2014 kartlagt rysk trollverksamhet i Finland. Två finländska medborgare har dömts för trakasserier, varav den ene vid tillfället var Nordenansvarig för en tankesmedja som lyder under den ryska presidentadministrationen i Kreml.⁸¹¹

Påverkanskampanjer kan leda till förändringar i säkerhetspolitiska och försvarspolitiska ställningstaganden, men också undergräva befolkningens försvarsvilja och tron på den egna försvarsförmågan.⁸¹²

Ytterst är det Sveriges demokratiska statsskick, suveränitet och sammanhållning som hotas.

6.3. Desinformation under covid-19

En stor kris med mycket osäkerhet är en grogrund för rykten. I covid-19-pandemin spår följde snabbt det som World Health Organization (WHO) har benämnt som en infodemi; omfattande spridning av felaktigheter om viruset när det gäller dess ursprung, behandlingsmetoder och farlighet.⁸¹³ De felaktiga uppgifterna sprids medvetet såväl som omedvetet, där det avsiktliga spridandet definieras som desinformation och det oavsiktliga benämns som missinformation.⁸¹⁴

EU har pekat ut två statsaktörer, Kina och Ryssland, för att ligga bakom en betydande mängd desinformation.⁸¹⁵ Det nya i agerandet under covid-19-pandemin är att ryska och kinesiska statliga aktörer agerat i symbios genom att ge spridning åt varandras desinformation.⁸¹⁶

När vaccinationsfasen inleddes under 2021 varnade MSB för att desinformation kan undergräva vaccineringen.⁸¹⁷ Även om effekterna av desinformation ofta verkar över lång tid och undergräver tillit i samhället så kan redan en rad påtagliga fysiska effekter av pandemidesinformationen identifieras:

811 FOJO Medieinstitutet (2021), s. 34

812 Prop. 2014/15:109, s. 40

813 World Health Organization (u.å. c)

814 UNESCO - Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (u.å.)

815 Europeiska kommissionen (2020-06-10)

816 Oksanen & Sundbom (2020-03-23)

817 Hermansson (2021-03-03)

- En studie som publicerats i *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* pekar på att desinformationen under första kvartalet 2020 ledde till 800 dödsfall i världen.⁸¹⁸
- Fyra procent i en studie från amerikanska smittskyddsmyndigheten CDC hade druckit eller gurglat blekmedel för att skydda sig mot covid-19.⁸¹⁹
- En stor mängd 5G master i flera västländer har attackerats på grund av konspirationsteorier som kopplar pandemin till 5G-utbyggnaden.⁸²⁰
- Stora demonstrationer mot covid-19-hanteringen, från olika konspirativa och extrema grupper, har skett i flera europeiska länder. I Tyskland slutade en demonstration med ett stormningsförsök av tyska Förbundsdagen.⁸²¹ I Sverige samlades 600 personer i en olaglig demonstration i mars 2021 där flera poliser skadades när Polismyndigheten försökte skingra demonstranterna.⁸²²

6.4. Det svenska psykologiska försvarets väg mot en ny myndighet

En ny myndighet för psykologiskt försvar ska upprättas den 1 januari 2022 och en betydande del kommer att utgöras av verksamhet som förs över från MSB. Den nya myndigheten ska leda arbetet med att utveckla och samordna Sveriges psykologiska försvar.

Myndigheten aviserades av regeringen redan vid Folk och Försvars konferens i Sälen i januari 2018.⁸²³ Det psykologiska försvaret ska kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens förmåga att själv kunna upptäcka och avfärda desinformation. Syftet är att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja och därmed förbättra samhällets förmåga att värja sig från påtryckningar.⁸²⁴

Det finns emellertid redan vissa resurser för att kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och desinformation vid ett flertal svenska myndigheter.

818 Islam et al (2020)

819 Gharpure et al (2020)

820 Sveriges Radio (2020-08-12)

821 BBC News (2020-08-30)

822 Tidningarnas Telegrambyrå (2021-03-07)

823 Löfven (2018)

824 Justitiedepartementet (2018-08-16b), s. 5

Regeringen bedömer dock att dessa måste stärkas för att bättre kunna identifiera, möta och neutralisera försök till påverkan riktad mot det svenska samhället.⁸²⁵

Statskontorets slutsats i en rapport från 2017 är att det psykologiska försvaret i ett förändrat omvärldsläge också är viktigt i fredstid, att många myndigheter bidrar men att inte alla själva uppfattar att de gör det, att det finns en stor variation i beredskapen samt att de upplevda behoven av styrning och samordning är stora.⁸²⁶

Även utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar konstaterade liknande saker och betonade behovet av bättre samordning.⁸²⁷

Hösten 2020 kom betänkandet⁸²⁸ från kommittén ”Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet”. Kommittén föreslog en ”nationell strategi för stärkt motståndskraft mot desinformation, propaganda och näthat” där arbetet:

[...] bör breddas och omfatta ett stort antal aktörer inom bl.a. rättsväsendet, försvaret, utbildningsväsendet, forskningen, folkbildningen, biblioteksväsendet, kulturen, nyhetsmedierna, det civila samhället och näringslivet. Även kommunerna och regionerna bör omfattas.⁸²⁹

Några myndigheter har en mer operativ roll i sakområdet.⁸³⁰ MSB (vars uppdrag tas över av den nya myndigheten) 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.⁸³¹ MSB arbetar även löpande med att sprida kunskap, utbilda och ge stöd till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap.⁸³²

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

825 Prop. 2014/15:109, s. 11, 40, 113

826 Statskontoret (2017)

827 SOU (2020:29), s. 16

828 ”Det demokratiska samtalet i en digital tid: Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat” (SOU (2020:56))

829 SOU (2020:56), s. 14-15

830 Statskontoret (2017), s. 9

831 Justitiedepartementet (2018-12-20); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018d), s. 68

832 Prop. 2018/19:1, Utgiftsområde 6

målgrupper för eventuella operationer. Förbandet bedriver också omvärldsbevakning i syfte att identifiera vilseledning och påverkansoperationer.⁸³³

Samtidigt ska det understrykas att det som ytterst avgör svensk förmåga till psykologiskt försvar är hur fristående aktörer och enskilda medborgare värnar statsskickets grunder med det öppna samhället och den fria åsiktsbildningen. Här utgör journalister, fria medier och forskare viktiga delar för att upprätthålla det psykologiska försvarets ändamål: "[...] att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende."⁸³⁴

833 Folk och Försvar (2016-02-10); Försvarsmakten (u.å. Psyops-förbandet); Mårtensson (2014)

834 SOU (2020:29), s. 27



7. Cyberhot

7.1. Digitaliseringens frammarsch och risker

I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 fastslog regeringen att:

Ett högteknologiskt samhälle medför en större utsatthet för cyberhot och ökade möjligheter att sprida desinformation. Den moderna tekniken är samtidigt nödvändig för den fortsatta utvecklingen av vårt välbefinnande och för vår hantering av de alltmer komplexa system som är grunden för samhällets funktionalitet i dag.⁸³⁵

Den nationella strategin för samhällets informations- och cybersäkerhet från samma år inleds med orden:

Digitaliseringen är ett globalt fenomen och påverkar i stort sett alla delar av vårt samhälle. Det medför stora möjligheter, men också risker. Hur vi hanterar riskerna som följer av digitaliseringen har stor betydelse för vår förmåga att upprätthålla och stärka både vårt välbefinnande och vår säkerhet.⁸³⁶

Digitaliseringen av det svenska samhället medför, som regeringen anför, många fördelar såsom ökad effektivitet och tillgänglighet inom många olika områden med ökade förutsättningar för tillväxt och välbefinnande. Digitaliseringen har gett oss nya sätt att mötas, att arbeta och att analysera data samt skapat nya förutsättningar för innovation, tillväxt, konkurrenskraft och välbefinnande. 5G-näten är nu under utbyggnad, vilket bland annat kommer leda till nya möjligheter att

⁸³⁵ Regeringen (2017-01-08), s. 8

⁸³⁶ Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 3

använda våra mobila enheter. Artificiell intelligens är ett annat område där vi bara börjat ana den kraft och potential som finns. Samtidigt måste vi vara medvetna om att digitaliseringen och uppkopplingen av framförallt samhällsviktiga funktioner, och de verksamheter som tillhandahåller dessa, utgör potentiella säkerhetsrisker vid avsaknad av tillräckliga säkerhetsåtgärder. I takt med teknikutvecklingen, åtminstone från 1970-talet och framåt, har våra kommunikationssystem och alltmer digitala infrastruktur erbjudit nya arenor och möjligheter för kriminella, terrorister och främmande makts underrättelsetjänster. Det var också då som det datoriserade samhällets sårbarhet på allvar började uppmärksammas och utredningar tillsattes för att se över hur samhället skulle kunna skyddas mot avsiktliga och oavsiktliga händelser.⁸³⁷ Under 1990-talet kom Internet att växa kraftigt och bli en angelägenhet för de flesta. Utvecklingen har sedan dess accelererat med allt fler användare, smarta telefoner och allt fler uppkopplade elektroniska enheter i hemmen och i vår närhet ("Internet of Things").

Ytterst kan dock säkerhetsriskerna som följt med digitaliseringen utgöra ett hot mot de skyddsvärden, som framgår av bland annat den nationella säkerhetsstrategin, och mot totalförsvaret. Digitaliseringen ger upphov till nya plattformar och arenor där en antagonist kan påverka oss genom en rad olika maktmedel såsom cyberattacker mot samhällsviktig funktionalitet samtidigt som möjligheterna till informationspåverkan ökar. Den tekniska utvecklingen går allt snabbare och nya sårbarheter i it-system upptäcks ständigt vilket innebär att regleringar och skyddsåtgärder på området får allt svårare att hinna med. Sveriges militära underrättelse- och säkerhetstjänst, Must, bedömer att den generella säkerhetsnivån för samhällets olika informationssystem för närvarande inte är tillräcklig för att möta de växande cyberhoten.⁸³⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, betonar att "gapet mellan digitaliseringen och informations- och cybersäkerheten behöver slutas"⁸³⁹. I försvarsbeslutet 2015 anförde regeringen att grunden i en robust cyberförsvarsförmåga bör vara att kunna skydda samhällsviktiga funktioner och system som är vitala för totalförsvaret mot antagonistiska it-angrepp från kvalificerade statliga eller statsstödda aktörer. Sverige förordades också utveckla förmåga att kunna genomföra aktiva operationer i cybermiljön.⁸⁴⁰

Utvecklingen har naturligtvis medfört ökad medvetenhet hos statsmakterna om vikten av informations- och cybersäkerhet samt att kunna hantera sårbarheter och antagonistiska hot, vilket har konstaterats av en rad utredningar under de

837 Se t.ex. SOU (1976:58) & SOU (1979:93). För en utförlig historik över systemutveckling och synen på sårbarhet se Barck-Holst (2005).

838 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (2019), s. 39

839 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), s. 47

840 Prop. 2014/15:109, s. 111

senaste 20 åren.⁸⁴¹ Försvarsberedningen menade i sin rapport *Värnkraft* från 2019 att cyberattacker kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur som ett konventionellt väpnat angrepp. Dessutom betonades det att om ett nätverksangrepp ger upphov till fysiska skador på människor eller egendom kan det i sig vara att betrakta som ett väpnat angrepp. Såväl EU som Nato har fastslagit att ett cyberangrepp kan aktualisera förpliktelser enligt Lisabonfördragets artikel 42.7 respektive det Nordatlantiska fördragets artikel 5.⁸⁴² Cyberarens betydelse för det svenska totalförsvaret har av dessa och flera andra skäl ökat de senaste åren varpå det är av värde att belysa de hot som finns och vad Sverige gör inom området.

7.1.1. Hur bedöms hoten idag?

Den extremt snabba teknikutvecklingen och digitaliseringen har medfört att informations- och cybersäkerhetshoten i dag är mångfacetterade och allvarliga. Cyberhoten rör sig i gråzonen mellan krig och fred, mellan civilt och militärt, som ett av flera hybrida hot där en främmande makts militära förband och underrättelsetjänst kan styra eller samverka med kriminella grupperingar och ”patriotiska hackare” för att stjäla information eller orsaka skada, antingen i form av en isolerad attack eller som ett led i en större påverkansoperation. Sedan några år tillbaka talas i militär doktrin om cyber som den femte domänen i operationsmiljön (utöver mark sjö, luft och rymd).⁸⁴³ I budgetpropositionen för 2021 skriver regeringen att ”cyberhoten mot Sverige och svenska intressen är omfattande”.⁸⁴⁴

I cyberdomänen sker dataintrång, stölder av stora mängder information, bedrägerier, spionage, utpressning och andra cyberattacker dagligen.⁸⁴⁵ Det är en rad olika hotaktörer som står bakom dessa åtgärder, däribland statliga aktörer, kriminella grupper som söker ekonomisk vinning och ideologiskt motiverade aktörer såsom hackare med aktivistiska motiv eller grupper med terrorkopplingar som vill främja sina agendor. Man ska vara medveten om att möjligheterna till anonymitet i cyberdomänen försvårar identifiering och attribuering. Det finns således alltid ett mått av viss osäkerhet. Dessutom händer det att olika aktörer infiltrerar varandras infrastruktur, stjälar andras verktyg eller till och med tar över varandras mål vilket leder till förvirring och möjliggör så kallade ”false flag”-operationer, där man utger sig för att vara någon annan. Även datorer i Sverige angrips för att senare kunna utnyttjas som verktyg i cyberangrepp mot mål i andra länder. Utöver

841 Se t.ex. SOU (2005:42), SOU (2005:71), SOU (2010:25) & SOU (2015:23).

842 Försvarsdepartementet (2019-05-14), s. 252

843 Se t.ex. Försvarsmakten (2020), s. 15 & Nordatlantiska rådet (2016), 70-71 §

844 Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 6, s. 80

845 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (2019), s. 39

tekniska metoder kan en aktör använda sig av ombud för sin verksamhet. Det kan till exempel röra sig om kriminella nätverk eller andra grupperingar som får uppdrag och stöd av en annan aktör, till exempel en statsaktör.⁸⁴⁶

Ideologiskt motiverade aktörer besitter varierande tillgång på verktyg och kunskap inom cyberdomänen varpå förmågan varierar stort bland grupper. Vissa grupper betraktar angrepp mot svenska mål som legitima, men den generella förmågan att utföra attacker tenderar i dagsläget inte att stå i paritet med ambition, vilja och avsikt. Det hindrar inte att försök till olika angrepp med enklare tekniska medel och metoder, såsom distribuerade överbelastningsattacker (DDoS) och kapningar av webbplatser, genomförs för att sprida budskap eller skada motståndare. Kriminella aktörer tenderar att genom minsta möjliga risk och ansträngning erhålla största möjliga avkastning i sin verksamhet i cyberdomänen. Dessa aktörer brukar använda och vidareutveckla de verktyg som visat sig fungera i närtid snarare än att nyttja nyare och mer avancerade metoder. Det rör sig bland annat om utpressning, bedrägerier och stölder. Målet är oftast av sekundär betydelse då den potentiella vinsten tenderar att vara styrande. Det är inte bara företag och privatpersoner som kan drabbas, utan även myndigheter och deras leverantörer, vilket innebär att det kan röra sig om verksamheter med höga skyddsvärden. De senaste åren har utpressningsverksamheten i allt större utsträckning riktats mot specifika företag, istället för att satsa brett med förhoppningen av att få färre men större betalningar. Denna strategi har visat sig framgångsrik enligt öppna rapporter.⁸⁴⁷

De mest kvalificerade hoten utgörs primärt av cyberangrepp utförda av statliga eller statsunderstödda aktörer. Dessa aktörer har både kompetens och resurser som krävs för att bedriva det tidskrävande arbete som syftar till att göra kvalificerade it-intrång. Flera statsaktörer har byggt upp avsevärda resurser i syfte att kunna verka offensivt genom bland annat cyberattacker. Säkerhetspolisen menar att erfarenheten visar att främmande makt har både avsikt och förmåga att utföra cyberangrepp som kan skada centrala samhällsfunktioner⁸⁴⁸. Försvarets radioanstalt (FRA) konstaterar att angrepp utförda av statliga eller statsunderstödda aktörer utgör de allvarligaste cyberhoten mot Sverige. De statsunderstödda angrepp som hittills har upptäckts utgör främst olika former av underrättelseinhämtning och spionage, men de kan också utgöra förberedelser för sabotage. Den här typen av angrepp sker i det fördolda i syfte att försvåra spårning och attribuering. Sverige utsätts i dagsläget ständigt för olika typer av cyberangrepp. Cyberattacker utförda

846 Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), s. 8-9

847 Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), s. 12-13

848 Säkerhetspolisen (2020), s. 22

av kvalificerade statliga och statsunderstödda angripare fortsätter, enligt FRA, att öka i omfattning och sofistikeringsgrad.⁸⁴⁹

Till exempel bedriver länder såsom Kina avancerat cyberspionage för att främja sin egen ekonomiska utveckling och utveckla sin militära förmåga. För detta syfte använder man sig av omfattande underrättelseinhämtning och stöld av teknologi, forskning och utveckling. Även Ryssland använder sig av cyberspionage för att försöka inhämta uppgifter om till exempel svensk infrastruktur, teknik och information att använda sig av direkt eller vid ett senare tillfälle. Statsaktörer kan använda sig av olika former av cyberangrepp för att skaffa ekonomiska medel i syfte att kompensera för bortfall till följd av exempelvis sanktioner etc. Det kan förmå sådana aktörer att bedriva utpressning med hjälp av skadlig kod likt kriminella nätverk (se mer nedan om exempel på utpressning i cyberdomänen) för att tjäna pengar.⁸⁵⁰ Inhämtning av underrättelser behöver inte enbart vara riktad mot verksamheter som hanterar känslig eller skyddsvärd information då även öppen information kan vara av intresse. Statliga aktörer bedriver också underrättelseinhämtning mot bland annat försvarsindustrin och svenska myndigheter för att kartlägga förmågor och sårbarheter inom det svenska totalförsvaret. Angrepp kan genomföras med syfte att störa eller avbryta samhällsviktiga (inklusive försvarsrelaterade) funktioner för att minska förmågan att möta ett förestående militärt angrepp alternativt försvaga motståndskraft mot olika former av påtryckningar. Säkerhetspolisen bedömer att olika former av cyberhot riskerar att få allvarliga konsekvenser för det svenska samhällets funktionalitet. Den genomgripande digitaliseringen, att fler enheter kopplas upp mot internet samt fortsatt stora brister i it-säkerheten, innebär att riskerna för störningar i samhällsviktiga verksamheter ökar. Även cyberangrepp som riktas mot mål i andra länder kan få allvarliga följdverkningar i Sverige.⁸⁵¹

Sammantaget är bilden, som framkommer i svenska myndigheters rapportering under senare år, att utmaningarna att skydda framför allt de mest skyddsvärda verksamheterna ökar i takt med den tekniska utvecklingen och att cyberhotet kan få allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Hos många ansvariga aktörer finns tydliga brister vad gäller både generella säkerhetsnivåer inom olika informationssystem och allmän säkerhetsmedvetenhet.⁸⁵²

849 Försvarsdepartementet (2019-05-14), s. 251; Försvarets radioanstalt (2020), s. 7

850 Säkerhetspolisen (2020), s. 7, 18, 28; Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), s. 11

851 Säkerhetspolisen (2020), s. 18; Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), s. 10

852 Se bl.a. Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (2019), Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (2020), Riksrevisionen (2014) & Riksrevisionen (2016).

7.1.2. Större cyberattacker och hot under senare år

För att illustrera hur cyberhot kan se ut kommer vi kortfattat beskriva några av de mest uppmärksammade hoten de senaste åren, såsom Stuxnet, WannaCry, NotPetya och SolarWinds.

Stuxnet var namnet på ett program som anses utgöra en milstolpe i attacker mot it-system då det bland annat utgjorde det första allmänt kända exemplet på skadlig kod som utvecklats med det specifika syftet att angripa särskilda industriella styrsystem (SCADA) samtidigt som koden var väldigt komplex. Stuxnet blev först allmänt känt i mitten av 2010, men dess ursprung och tidigare versioner av programmet sträcker sig troligtvis tillbaka flera år före dess upptäckt. Stuxnet betraktas av många ha Irans kärnteknikprogram som huvudsakliga måltavla. Flera har hävdade att Stuxnet härstammar från ett gemensamt amerikansk-israeliskt projekt, men inget av länderna har erkänt detta officiellt⁸⁵³. I analysen av koden framgick det att den dels utnyttjade dittills publikt okända sårbarheter i operativsystemet Windows (delar av koden var dessutom elektroniskt signerade med legitima signaturer från kända företag), men även var specifikt framtagen för att påverka industriella styratorer av tillverkaren Siemens. Programmet kunde bland annat sprida sig genom infekterade USB-minnen för att därefter sprida sig (och även distribuera uppdaterade versioner av programmet) från det infekterade systemet till andra noder genom så kallad peer-to-peer-trafik.⁸⁵⁴ Stuxnet är mest känt för att ha saboterat Irans uranrikningscentrifuger i en anläggning i Natanz. Programmet attackerade styrsystemen som kontrollerade centrifugernas rotationshastighet, vilket ledde till att en del av centrifugerna skadades så pass allvarligt att de behövde tas ur tjänst. Det finns olika bedömningar om hur mycket detta försenade Irans ansträngningar på området (som av flera bedömare har som mål att utveckla kärnvapen), men några anger upp emot två år. Iran förnekade inledningsvis att dess anläggningar hade drabbats av Stuxnet, men uppgav senare att programmet hade identifierats och neutraliserats.⁸⁵⁵

I april 2017 upptäcktes en avancerad attack riktad mot tjänsteleverantörer med uppgift att ansvara för drift och it-infrastruktur åt företag, myndigheter och organisationer, och det var deras kunder som var den egentliga måltavlan för attacken.⁸⁵⁶ Eftersom vägen in för att nå känslig information hos kunderna gick via s.k. molntjänster gavs attacken snabbt namnet "Cloud Hopper". Attackerna drabbade kunder över stora delar av världen, även i Sverige och angripna ska ha lyckats komma åt betydande mängder information, såsom forskningsresultat, intern

853 Se bl.a. Nakashima & Warrick (2012) & Sanger (2012)

854 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), s. 5-6, 9

855 Sanger (2012)

856 De två styckena om Cloud hopper baseras i huvudsak på PWC UK (2017).

företagsinformation samt annan värdefull och känslig information. I motivbilden för angreppen kan finnas både att stärka det egna landets ekonomiska intressen (industrispionage) samt att skapa utrikes- och säkerhetspolitiska fördelar. Säkerhetsföretag har pekat ut Kinabaserade hackergrupperingar som ansvariga.

Cloud Hopper antas ha inletts redan 2014, fått ökad spridning under 2016 och även i viss utsträckning fortsatt under 2018 trots avslöjandet året innan. I attacken använde angriparna både allmänt tillgänglig skadlig kod och skadlig kod som skrivits specifikt för ändamålet. Attacken tros ha möjliggjorts genom att riktad e-post skickades till anställda som lurades att klicka på länkar eller avslöja inloggningsuppgifter ("spear phishing"). Cloud Hopper sätter därigenom sökljuset på dels riskerna med outsourcing, dels på den sårbarhet som den mänskliga faktorn kan utgöra i system som i övrigt är utrustade med goda tekniska säkerhetslösningar.

Under 2017 uppmärksammades internationellt en omfattande så kallad ransomware⁸⁵⁷-kampanj, där en mängd olika organisationer utpressades till att betala ekonomisk ersättning för att återfå tillgång till sina datasystems information som krypterats av gärningspersonen (även kallat för gisslanprogram). Kampanjen kom att kallas för WannaCry, vilken spred sig i hundratusentals Windows-baserade system över världen. WannaCry skilde sig från tidigare kända gisslanprogram, då det inte bara krypterade filer i den smittade datorn, utan även utnyttjade sårbarheten för att sprida sig till andra datorer i det interna nätverket. Detta bidrog till en snabbare spridning av attacken. WannaCry drabbade bland annat samhällsviktig verksamhet runtom i världen såsom sjukhus. I Sverige drabbades offentlig förvaltning i Timrå kommun med följdverkningar inom kommunal hälso- och sjukvård. Sverige i helhet var dock relativt lindrigt drabbat av WannaCry.⁸⁵⁸

NotPetya var också ett gisslanprogram som spreds under 2017, vilket uppvisade många likheter med 2016 års "Petya", därav namnet. Till skillnad från Petya kunde dock NotPetya sprida sig självt mellan system i Windows-nätverk genom att utnyttja samma sårbarheter som WannaCry. Likt WannaCry begärdes en lösen-summa för att få sina data dekrypterade, men det visade sig att, till skillnad från WannaCry, att användaren inte kunde få sitt system dekrypterat även om denne betalade lösensumman. Till följd av detta har vissa anført att NotPetya inte var ett gisslanprogram, utan att de krypterade data med syfte att förstöra tillgången till systemet. Det inledande angreppet förefaller ha varit riktat mot ett ukrainskt företag som har en dominerande ställning i försäljningen av redovisningsmjukvara till det ukrainska näringslivet. Flera antivirusföretag uppmärksammade att det fanns

857 Utpressningstrojan

858 Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), s. 17; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017-05-16); Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), s. 11, 16, 27-28

likheter mellan NotPetya och koden i de verktyg som en hackergrupp använt för att orsaka störningar i Ukrainas elnät 2015. Ukrainas råd för nationell säkerhet och försvar och Ukrainas säkerhetstjänst, SBU, hävdade att det var Ryssland som låg bakom attacken. De menade att programmet hade varit en täckmantel för att skapa störningar snarare än att inbringa pengar. I en hemligstämplad CIA-rapport från november 2017 drogs slutsatsen att det med hög sannolikhet var ryska GRU som låg bakom NotPetya. Inga konkreta bevis har dock presenterats.⁸⁵⁹

Det brittiska nationella cybercentret, NCSC, uttalade den 14 februari 2018 att det "almost certainly" var Ryssland som låg bakom NotPetya-attacken vilket också det ansvariga brittiska statsrådet för cybersäkerhet, Lord Tariq Ahmad of Wimbledon, ställde sig bakom.⁸⁶⁰ I ett pressmeddelande från det amerikanska Vita huset den 15 februari 2018 kallades attacken för "the most destructive and costly cyber-attack in history" samtidigt som Ryssland pekades ut som ansvarigt.⁸⁶¹

NotPetya drabbade främst energi-, transport-, bank-, hälso- och sjukvårds- och postsektorn i framförallt Ukraina. Spridningen i transportsektorn fick dock konsekvenser även för Sverige, där APM Terminals i Göteborgs hamn drabbades. Det bestod av störningar i system för leveranser och hanterande av gods. Verksamheten fick avslutas då systemen var utslagna. Till följd av störningarna fick APM Terminals övergå till manuell inventering av containrar.⁸⁶²

I slutet på 2020 uppmärksammades ett storskaligt intrång mot det amerikanska it-företaget SolarWinds. Enligt företaget hade en extern hotaktör utnyttjat sårbarheter i företagets programvara Orion, vilket ledde till att åtminstone 18 000 organisationer blev komprometterade.⁸⁶³ Bland dessa återfanns teknologiföretag, amerikanska myndigheter och andra säkerhetsorganisationer.⁸⁶⁴

Angriparna lyckades genomföra en så kallad "supply-chain-attack", vilket innebär att en angripare var framgångsrik med att exekvera skadlig kod, som sedan distribuerades till tredje part genom exempelvis en programuppdatering.⁸⁶⁵ Enligt ett uttalande från amerikanska Federal Bureau of Investigation (FBI), Cyber Security and Infrastructure Security Agency (CISA), Office of the Director of National Intelligence (ODNI) samt National Security Agency (NSA) var angreppet troligtvis av ryskt ursprung.⁸⁶⁶

859 Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), s. 12-14

860 UK National Cyber Security Centre (2018-02-14); UK Foreign & Commonwealth Office & UK National Cyber Security Centre (2018-02-15)

861 United States White House (2018-02-15)

862 Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), s. 15, 36

863 Dobos (2020)

864 Jankowivz & Davis (2020)

865 Williams (2020-12-15)

866 United States Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (2021-01-05)

Det har även framkommit att kinesiska aktörer har utnyttjat andra sårbarheter hos SolarWinds för att skapa åtkomst till amerikanska myndigheter och andra relevanta organisationer. Bland annat blev National Finance Center, som ligger under U.S. Department of Agriculture och som hanterar löneutbetalningar, utsatta för intrånget.⁸⁶⁷

7.2. Samhällets informations- och cybersäkerhet – Ansvarsfördelning

Det faktum att frågor om digitalisering och informations- och cybersäkerhet spänner över hela samhället med ansvaret fördelat på flera departement och ett relativt stort antal myndigheter gör att behovet av samordning och att skapa strategisk helhetssyn innebär en utmaning för statsförvaltningen. Utmaningen framstår som än större om vi beaktar att Sverige anses vara bland världens mest digitaliserade länder. I undersökningen The Network Readiness Index 2019 topprankades Sverige vad gäller förmågan att tillgodogöra sig fördelarna med vår digitala värld och framtid.⁸⁶⁸ När det gäller cybersäkerhet rankas däremot Sverige betydligt sämre. Enligt 2018 års Global Cybersecurity Index rankades Sverige på plats 32 (vilket också är klart sämre än de föregående rankingarna 2014 och 2017).⁸⁶⁹ Uppenbarligen finns här en utmaning att säkerställa att den snabba digitaliseringen också åtföljs av säkerhetsåtgärder i motsvarande takt och på motsvarande höga nivå.

I den nationella strategin för samhällets informations- och cybersäkerhet från 2017 betonar regeringen att arbetet med att skydda oss från hoten är ett ansvar för hela samhället och att arbetet bedrivs hos såväl regeringen som i den egna verksamheten hos kommuner, regioner, myndigheter, företag och organisationer i Sverige. Målsättningen är att dessa aktörer ska ha kännedom om hot och risker, ta ansvar för sin informationssäkerhet och bedriva ett systematiskt informations-säkerhetsarbete. I strategin uppger regeringen att en nationell modell till stöd för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete ska utvecklas.⁸⁷⁰

Strategin ska 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. Strategin omfattar därmed såväl

867 Bing et al (2021-02-02)

868 Portulans Institute (2019)

869 International Telecommunication Union & ABI Research (2015); International Telecommunication Union (2017); International Telecommunication Union (2019)

870 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 8-9

statliga myndigheter, kommuner och regioner som företag, organisationer och privatpersoner. Regeringens strategi anger sex prioriterade områden:

- säkerställa en systematisk och samlad ansats i arbetet med informations- och cybersäkerhet,
- öka säkerheten i nätverk, produkter och system,
- stärka förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberattacker och andra it-incidenter,
- öka möjligheterna att förebygga och bekämpa it-relaterad brottslighet,
- öka kunskapen och främja kompetensutvecklingen, och
- stärka det internationella samarbetet.

I strategin slår regeringen fast att informations- och cybersäkerhet ytterst handlar om att slå vakt om grundläggande värden och samhällsmål som demokrati, mänskliga fri- och rättigheter, Sveriges frihet, säkerhet och självbestämmande samt ekonomisk stabilitet. Regeringen skriver vidare att det ska finnas ett utvecklat cyberförsvaret för de mest skyddsvärda verksamheterna med en förstärkt militär förmåga att möta och hantera angrepp från kvalificerade motståndare.⁸⁷¹

MSB har i uppdrag att stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. I detta ingår att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till andra statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företag och organisationer.⁸⁷² MSB ansvarar också för en nationell funktion med uppgift att stödja samhället i arbetet med att förebygga och hantera it-incidenter. Inom MSB är det CERT-SE som utgör denna funktion. I funktionens uppdrag ingår det att:

- Agera skyndsamt vid it-incidenter genom att sprida information samt vid behov arbeta med samordning av åtgärder och medverka i det arbete som krävs för att avhjälpa eller lindra effekter av det inträffade.
- Återrapportera till berörda aktörer i samband med att en it-incident har rapporterats.
- Samverka med myndigheter med särskilda uppgifter inom informationssäkerhetsområdet.
- Vara Sveriges kontaktpunkt gentemot motsvarande funktioner i andra länder samt utveckla samarbetet och informationsutbytet med dessa.⁸⁷³

⁸⁷¹ Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 6, 19

⁸⁷² Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 11 a §

⁸⁷³ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 11 b §

Post- och telestyrelsen (PTS) har till uppdrag att inom området elektronisk kommunikation verka för ökad nät- och informationssäkerhet genom samverkan med myndigheter som har särskilda uppgifter inom informationssäkerhets-, säkerhetsskydds och integritetsskyddsområdet samt med andra berörda aktörer. Myndigheten ska också lämna råd till myndigheter, kommuner, regioner, företag och andra enskilda i frågor om nätsäkerhet.⁸⁷⁴ Myndigheten är även tillsynsmyndighet för en rad olika frågor inom elektronisk kommunikation. Till exempel ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att uppgifter som behandlas i samband med tillhandahållandet av tjänsten skyddas. PTS får utfärda föreskrifter om skyddsåtgärder gällande detta.⁸⁷⁵

FRA ska ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. Myndigheten får på begäran stödja andra statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetsynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. Det kan röra sig om säkerhetsgranskningar av aktörernas nätverksmiljöer för att identifiera sårbarheter som en antagonist skulle kunna utnyttja⁸⁷⁶. FRA ska särskilt kunna:

- Stödja insatser vid nationella kriser med it-inslag.
- Medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid it-relaterade hot mot samhällsviktiga system.
- Genomföra it-säkerhetsanalyser.
- Ge annat tekniskt stöd.

FRA ska samverka med andra organisationer inom informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.⁸⁷⁷ FRA:s underrättelseverksamhet bidrar bland annat till att upptäcka skadlig kod innan den hinner användas mot svenska mål. Förkunskapen möjliggör förberedelser för att upptäcka eventuella framtida cyberattacker. FRA tillhandahåller det så kallade Tekniskt Detekterings- och Varningssystemet (TDV) som är installerat hos myndigheter och statliga bolag med samhällsviktig verksamhet. TDV tillhandahåller tidiga varningar om aktörernas nätverk är utsatta för intrångsförsök.⁸⁷⁸

Myndigheten för digital förvaltning ska bedriva arbetet med digitalisering av den offentliga förvaltningen på ett sätt som säkerställer skyddet av säkerhetskänslig

874 Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, 4 §

875 Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation, 6 kap. 3 §; Förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation, 34 a §

876 Försvarets radioanstalt (2020), s. 17

877 Förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt, 4 §

878 Försvarets radioanstalt (2020), s. 17

verksamhet (se säkerhetsskyddslagen nedan) och informationssäkerhet i övrigt samt skyddet av den personliga integriteten.⁸⁷⁹ Vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan (FHS) bedrivs forskning med tydlig koppling till samhällets informations- och cybersäkerhet. Vid FHS bedrivs även övning och utbildning till exempel i form av Chief Information Assurance Officer-utbildningen (CIAO) som syftar till att öka förmågan på informationssäkerhetsområdet inom myndigheter, organisationer och privata aktörer med ansvar för samhällsviktiga system och funktioner.

Det finns flera former av samverkansgrupper och forum för informationssäkerhet. Samverkansgruppen för informationssäkerhet (SAMFI) består av flera myndigheter som har särskilda uppgifter på området, MSB, Försvarets materielverk (FMV), FRA, Försvarsmakten, Polismyndigheten, PTS och Säkerhetspolisen, och syftar till att verka för säkra informationstillgångar i samhället. MSB har det administrativa ansvaret för gruppen. Dessutom finns samverkansforumet Nationell samverkan till skydd mot allvarliga it-hot (NSIT) som analyserar och bedömer hot och sårbarheter gällande allvarliga eller kvalificerade it-angrepp mot de mest skyddsvärda nationella intressena. I NSIT ingår FRA, Försvarsmakten (genom Must) och Säkerhetspolisen.⁸⁸⁰

Utöver myndighetsöverskridande samverkan finns även plattformar för privat-offentlig samverkan. MSB har etablerat flera forum för informationsdelning (FIDI) inom olika sektorer och områden: FIDI Telekom, FIDI Finans, FIDI Vård och omsorg, FIDI Drift samt FIDI SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition). Den information som delas inom FIDI-nätverken ska avser hot, sårbarheter och incidenter. Dessutom finns det inom området för elektronisk kommunikation ett frivilligt samarbetsforum, Nationella telesamverkansgruppen (NTSG), med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen på området vid extraordinära händelser i samhället.⁸⁸¹

Vid FMV finns Sveriges Certifieringsorgan för it-säkerhet, CSEC, som är en enhet inom FMV. Som nationellt certifieringsorgan för it-säkerhet ansvarar CSEC för att ta fram och utveckla regler för granskning av it-säkerhet i produkter och system enligt standarden Common Criteria (CC). CSEC licensierar företag som utför granskningar enligt dessa regler, samt utövar tillsyn över dessa företag. CSEC samverkar även internationellt med andra certifieringsorgan och säkerhetsmyndigheter.⁸⁸²

879 Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, 8 §

880 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 11-12

881 Regeringens skrivelse (2016/17:213), s. 12; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-01-04)

882 Försvarets materielverk (2019-12-09)

Försvarsmakten har, i och med sitt uppdrag att inom cyberarenan upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp, ett särskilt ansvar för så kallad offensiv förmåga på området cyberförsvar. Offensiva operationer syftar till att förhindra motståndare att använda sina egna system eller att förmå motståndaren att avbryta angrepp mot våra system. FRA och Försvarsmakten definierar cyberförsvar som en nations eller annan aktörs samlade förmågor och åtgärder, såväl offensiva som defensiva, till skydd för dess kritiska samhällsfunktioner samt förmågan att försvara sig mot kvalificerade angrepp.⁸⁸³ Försvarsmaktens del i cyberförsvaret leds strategiskt från ledningsstaben vid Högkvarteret, men myndighetens förmåga utgörs av flera enheter, däribland IT-försvarsförbandet (ytterligare ett sådant förband ska etableras under 2022). Under 2020 startade en ny cybersoldatutbildning som ska bidra till att ytterligare förstärka cyberförsvarsförmågan genom att lägga grunden för en långsiktig beredskap och stabil personalförsörjning på området. Utbudet av cyberförsvarsutbildningar ska utökas under 2022.⁸⁸⁴

FOI utför, bland annat på uppdrag av Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, forskning, studier och analyser på cybersäkerhetsområdet. Myndigheten får bland annat medel för att utveckla förmågan att stödja nationell samverkan och förmågeuppbyggnad avseende cybersäkerhet inom totalförsvaret. FOI utvecklar till exempel infrastruktur, kunskap och kompetens som behövs för att driva och nyttja cyberanläggningar. Cyberanläggningen CRATE (Cyber Range And Training Environment)⁸⁸⁵ används bland annat för utbildning, övning, tester, experiment och framtagande av ny kunskap. Anläggningen nyttjas bland annat för genomförandet av Försvarsmaktens incidenthanteringsövningar.⁸⁸⁶

Inom ramen för det svenska cyberförsvaret bedrivs förebyggande arbete, underrättelseinhämtning, nätverksinhämtning samt defensiva och offensiva operationer. Med förebyggande arbete avses åtgärder som syftar till att begränsa en motståndares möjligheter att genomföra framgångsrika cyberangrepp alternativt begränsa ett angrepps skadeverkningar. Underrättelseinhämtning genom signalspaning syftar till att tillskansa sig kunskap om potentiella motståndare som har förmåga och avsikt att genomföra cyberangrepp, vilka motståndare dessa är, vilka angreppsmetoder de använder samt vilka som ingår i deras målgrupp. Sådan förståelse utgör en förutsättning för att kunna skydda sig mot aktörerna. Underrättelseinhämtning genom nätverksinhämtning syftar till att kartlägga och få

883 Försvarsdepartementet (2019-05-14), s. 253

884 Försvarsmakten (u.å. Cyberförsvar)

885 Som tagits fram tillsammans med MSB och Försvarsmakten (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), s. 39)

886 Totalförsvarets forskningsinstitut (2020), s. 6, 15, 38

åtkomst till en motståndares information, informationssystem, datorer eller nätverk av dessa. På så sätt kan sårbarheter i motståndares system kartläggas, vilket är en förutsättning för att kunna genomföra offensiva operationer.⁸⁸⁷

Defensiva operationer syftar till att försvara och skydda vår egen information, att förhindra att motståndare påverkar information, informationssystem, datorer eller nätverk av dessa. Försvarsberedningen anser att utvecklingen av defensiva förmågor, såväl avseende förebyggande arbete som genomförande av operationer, utgör en väsentlig del av det nationella cybersäkerhetsarbetet och måste därför bedrivas i nära samverkan mellan berörda myndigheter.⁸⁸⁸

7.3. Ett nationellt cybersäkerhetscenter

I regeringsförklaringen januari 2019 meddelade statsminister Löfven regeringens avsikt att upprätta ett nationellt center för att öka informations- och cybersäkerheten.⁸⁸⁹ I september samma år gav regeringen FRA, Försvarmakten, MSB och Säkerhetspolisen ett gemensamt uppdrag att vidta förberedande åtgärder och lämna förslag för att ett nationellt cybersäkerhetscenter skulle kunna inrättas under 2020.⁸⁹⁰ I uppdraget framgick det att:

Det nationella cybersäkerhetscentret ska stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot mot Sverige och minska cybersårbarheterna. Vidare ska centret ge ett utvecklat och samordnat stöd om hur olika aktörer i privat och offentlig sektor kan skydda sig mot cyberattacker där en central del kan vara gemensamma analyser och lägesbilder om hot, sårbarheter och risker. Centret ska också kunna understödja Regeringskansliet i frågor kring cybersäkerhet. Verksamheten ska bidra till att förbättra skyddet mot antagonistiska hot och minska de digitala sårbarheterna.⁸⁹¹

De fyra myndigheterna redovisade regeringsuppdraget i december 2019 och framhöll då att det nationella cybersäkerhetscentret inte bedömdes ha möjligheten att lösa hela nationens cybersäkerhet utan bör dimensioneras för att öka skyddet mot antagonistiska hot som riktas mot den mest skyddsvärda verksamheten. Med antagonistiska hot avses här främst, men inte uteslutande, statsunderstödda aktörer som genomför kvalificerade cyberoperationer mot Sverige och svenska intressen för att komma över, förvanska eller förstöra information med betydelse

887 Förvarsdepartementet (2019-05-14), s. 253

888 Förvarsdepartementet (2019-05-14), s. 253

889 Regeringen (2019-01-29)

890 Regeringen (2019-09-26), s. 1

891 Regeringen (2019-09-26), s. 2

för Sveriges säkerhet och välbefinnande. Centret ska möjliggöra att de ingående myndigheterna kan dela kunskap och information och därmed höja respektive myndighets förmåga att effektivt lösa sina uppdrag. Centret ska däremot inte ta över ansvar från någon av de ingående myndigheterna.⁸⁹²

I december 2020 beslutade regeringen att inrätta det nationella cybersäkerhetscentret innan 2020 års utgång. FRA, Försvarmakten, MSB och Säkerhetspolisen fick då det formella uppdraget att fördjupa samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter. Myndigheterna ska enligt beslutet ha en nära samverkan med FMV, Polismyndigheten och PTS, vilka ska ges möjlighet att medverka i cybersäkerhetscentrets verksamhet. Samverkan inom ramen för centret ska utvecklas stegvis 2021-2023 och dess innehåll ska fastställas genom skriftliga överenskommelser mellan myndigheterna. En kontrollstation införs 2023 då regeringen ska ta ställning till hur centrets verksamhet fortsatt bör inriktas och bedrivas.⁸⁹³

Inom ramen för cybersäkerhetscentret ska myndigheterna:

- Koordinera arbetet för att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter.
- Förmedla råd och stöd avseende hot, sårbarheter och risker.
- Utgöra en nationell plattform för samverkan och informationsutbyte med privata och offentliga aktörer inom cybersäkerhetsområdet.

Den stegvisa utvecklingen av samverkan inom ramen för centret ska under 2021-2023 ske inom följande områden:

- Samlokalisering av relevanta förmågor från myndigheterna.
- Stöd vid hanteringen av cyberangrepp och andra it-incidenter samt upprättande av en plan för samlad hantering på nationell nivå vid allvarliga cyberangrepp.
- Tillhandahållande av anpassade och aggregerade lägesbilder och analyser avseende hot, sårbarheter och risker.
- Riktade och samordnade varningar avseende hot och cyberangrepp.
- Samordning av stödet till förebyggande skyddsåtgärder, exempelvis tekniska säkerhetsanalyser och kartläggning av verksamhetens beredskap vid it-incidenter.
- Samordning av, och utgöra kontaktpunkt för, internationella samarbeten på myndighetsnivå inom cybersäkerhetscentrets verksamhet.

892 Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Säkerhetspolisen (2019-12-16), s. 3

893 Regeringen (2020-12-10), s. 1

- Kunskaps-, kompetens- och informationsutbyte och samverkan med offentliga och privata aktörer, exempelvis avseende detektion, sårbarheter, hot, risker, analys, verktyg och metoder samt internationellt samarbete.
- Dialogmedaktörer inom forsknings-, kunskaps- och kompetensuppbyggnad.
- Erbjudande av kompetenshöjande insatser, exempelvis övningar och utbildningar för identifierade målgrupper.

Enligt beslutet ska myndigheterna som samverkar genom cybersäkerhetscentret bidra till verksamheten inom ramen för sina befintliga uppgifter. Regeringen betonade att den fördjupade samverkan inom cybersäkerhetscentret inte ska ta över det ansvar som ligger på de ingående myndigheterna och andra aktörer. Myndigheterna ska fortlöpande informera Regeringskansliet om centrets verksamhet, vilket också inkluderar en gemensam årlig redovisning.⁸⁹⁴

7.4. Nationell lagstiftning

Utöver de ansvar på området som framgår av olika myndigheters instruktioner finns särskild lagstiftning på området som anger skyldigheter och krav för en rad olika aktörer, såväl offentliga som privata. Det kan bland annat röra sig om rapporterings- och säkerhetskrav eller att information enbart får hanteras på ett visst sätt för att skydda olika värden i samhället. Här återger vi några viktiga författningar som reglerar aspekter inom cyber- och informationssäkerhet.

7.4.1. Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Som tidigare har konstaterats ligger huvudansvaret för informations- och cybersäkerheten hos respektive verksamhet. I förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (2015:1052) stipuleras det att statliga myndigheter ansvarar själva för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller grundläggande och särskilda säkerhetskrav som krävs för den egna verksamheten. Det betonas särskilt att behov av säkra ledningssystem ska beaktas. MSB har dock föreskriftsrätt gällande sådana säkerhetskrav med beaktande av nationell och internationell standard. Statliga myndigheter är skyldiga att, till MSB, skyndsamt rapportera it-incidenter som inträffat i deras informationssystem och som allvarligt kan påverka säkerheten i myndighetens informationshantering, eller som inträffat i tjänster som myndigheten tillhandahåller

⁸⁹⁴ Regeringen (2020-12-10), s. 1-3

åt annan organisation. MSB får efter att ha gett Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten tillfälle att yttra sig, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av detta. Om det kan antas att en incident som rapporterats till MSB har sin grund i en brottslig gärning, ska MSB skyndsamt uppmana den rapporterade myndigheten att anmäla incidenten till polisen. En myndighet som tillhandahåller tjänster åt en annan organisation ska informera och vid behov samråda med den eller de uppdragsgivare som berörs av it-incidenten. Rapporteringsskyldigheterna gentemot MSB gäller inte för it-incidenter i informationssystem som verksamhetsutövaren själv är ansvarig för och som hanterar säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Kan incidenten allvarligt ha påverkat säkerheten i systemet eller om säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts ska verksamhetsutövaren skyndsamt anmäla detta till Säkerhetspolisen (och Försvarsmakten om verksamhetsutövaren tillhör Försvarsmaktens tillsynsområde⁸⁹⁵).⁸⁹⁶ MSB ska årligen göra en sammanställning av de incidenter som rapporterats in till myndigheten och lämna en rapport till regeringen. MSB ska vid rapportens framtagande inhämta upplysningar från Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om de incidenter som rapporterats in till dessa myndigheter enligt säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).⁸⁹⁷

7.4.2. Dataskyddsförordningen (GDPR)

GDPR står för *General Data Protection Regulation*, i Sverige kallad dataskyddsförordningen, och är en EU-förordning som reglerar behandlingen av personuppgifter inom EU. Förordningen blev tillämplig från den 25 maj 2018 och ersatte därmed medlemsstaternas tidigare reglering på området, såsom den svenska personuppgiftslagen (1998:204). Syftet var att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet för personuppgifter i hela EU så att det fria flödet av uppgifterna inom unionen inte hindras.⁸⁹⁸ I samband med förordningens tillämpning infördes lagen (2018:218) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), som är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i andra svenska författningar vilka reglerar behandling av personuppgifter. Det betyder att lagens innehåll inte ska tillämpas i de fall avvikande bestämmelser finns i andra svenska lagar och förordningar. I lagen framgår det att till exempel att bestämmelserna i dataskyddsförordningen (samt den svenska lagen) inte gäller i

⁸⁹⁵ Fortifikationsverket, Försvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet.

⁸⁹⁶ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 19-21 §; Säkerhetsskyddsförordning (2018:658), 2 kap. 10 §, 7 kap. 1 §

⁸⁹⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 11 a §

⁸⁹⁸ Integritetsskyddsmyndigheten (u.å. a)

Personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.⁹⁰¹

verksamhet som omfattas av bestämmelser om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.⁸⁹⁹ Integritetsskyddsmyndigheten utgör tillsynsmyndighet i enlighet med dataskyddsförordningen och den svenska lagen (2018:218).⁹⁰⁰

Personuppgifter kan bestå av känsliga uppgifter som enskilt eller tillsammans kan utgöra ett attraktivt mål för en rad olika aktörer. Utöver ett kommersiellt intresse (för till exempel bedrägerier)⁹⁰² för uppgifterna kan vissa aktörer se nytta av uppgifterna för andra ändamål med ont uppsåt. Otillbörlig tillgång till känsliga personuppgifter kan till exempel nyttjas som medel i olika former av utpressning, där den drabbade uppmanas att agera på

ett visst sätt för att uppgifterna inte ska spridas. Gärningspersonen kan till exempel kräva ekonomisk kompensation. Utländska underrättelsetjänster och/eller statsunderstödda aktörer på området kan potentiellt använda hot om spridning av uppgifterna för att förmå individer med tillgång till säkerhetskänsliga uppgifter och/eller funktioner att vidta åtgärder som gynnar deras underrättelseverksamhet. Detta är några exempel på varför personuppgifter måste ges ett fullgott skydd hos de som behandlar dessa.

I dataskyddsförordningen anges flera grundläggande principer för personuppgiftsbehandling, vilka personuppgiftsansvariga alltid måste beakta. Principerna innebär bland annat att personuppgiftsansvariga:

- Måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter.
- Bara får samla in personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål.
- Inte ska behandla fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen.
- Ska se till att personuppgifterna är riktiga.
- Ska radera personuppgifterna när de inte längre behövs.
- Ska skydda personuppgifterna så att inte obehöriga får tillgång till dem och så att de inte förloras eller förstörs.

⁸⁹⁹ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 1 kap. 2-3, 6 §§
⁹⁰⁰ Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 3 §
⁹⁰¹ Dataskyddsförordning (Integritetsskyddsmyndighetens redogörelse), 1 kap. 4 art.

⁹⁰² Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), s. 13

- Ska kunna visa att och hur de lever upp till dataskyddsförordningen.⁹⁰³

Utifrån kapitlets fokus är skyddet av personuppgifterna av särskild relevans. I dataskyddsförordningen framgår flera krav gällande informationssäkerhet för personuppgifter. Det finns enligt Integritetsskyddsmyndigheten ingen officiell manual som i detalj redogör för hur dessa krav ska uppnås, utan det är upp till varje organisation att planera och bedriva säkerhetsarbetet så att kraven uppfylls på bästa sätt.⁹⁰⁴ Kraven återfinns i dataskyddsförordningens avsnitt 2 – säkerhet för personuppgifter. Där framgår det bland annat att ansvariga ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som bedöms lämplig i förhållande till risken, vilket inkluderar (när det är lämpligt):

- Pseudonymisering och kryptering av personuppgifter.
- Förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna.
- Förmågan att återställa tillgängligheten och tillgången till personuppgifter i rimlig tid vid en fysisk eller teknisk incident.
- Ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet.

Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till riskerna som behandlingen medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstörelse, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.⁹⁰⁵

7.4.3. NIS-direktivet

2018 implementerades det så kallade NIS-direktivet i Sverige som en del av genomförandet av EU:s direktiv (2016/1148) om åtgärder för en hög gemensam nivå av säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen. Syftet är att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem. Lagen skärper säkerhetskraven i nätverks- och informationssystem för samhällsviktiga tjänster inom en rad sektorer (energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt digital infrastruktur) samt för vissa digitala tjänster och ökar kraven på statliga myndigheter att rapportera allvarliga IT-incidenter.⁹⁰⁶

⁹⁰³ Integritetsskyddsmyndigheten (u.å. b)

⁹⁰⁴ Integritetsskyddsmyndigheten (u.å. c)

⁹⁰⁵ Dataskyddsförordning (Integritetsskyddsmyndighetens redogörelse), 2 avsn. 32 art.

⁹⁰⁶ Försvarsdepartementet (2019-05-14), s. 252; Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 1 §

Den svenska lagen (2018:1174), som utgör Sveriges implementering av direktivet, gäller för leverantörer av det slag som anges i bilaga 2 till NIS-direktivet och som tillhandahåller en samhällsviktig tjänst, under förutsättning att leverantören är etablerad i Sverige, att tillhandahållandet av tjänsten är beroende av nätverk och informationssystem och att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten (leverantörer av samhällsviktiga tjänster). Lagens bestämmelser omfattar även juridiska personer som tillhandahåller en digital tjänst och som har sitt huvudsakliga etableringsställe i Sverige eller har utsett en företrädare som är etablerad här (leverantörer av digitala tjänster). Lagen gäller dock inte för sådan specifik verksamhet som är säkerhetskänslig enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).⁹⁰⁷ Tillhandahållare måste själva undersöka om de berörs av NIS-regleringen. MSB har genom föreskrift⁹⁰⁸ tagit fram ett stöd för att identifiera samhällsviktiga tjänster i Sverige inom de sektorer som lagstiftningen avser. Med digitala tjänster avses bland annat internetbaserade marknadsplatser, internetbaserade sökmotorer och molntjänster. Ytterligare redogörelse för vad som ryms inom begreppet digital tjänst återfinns i lagens (2018:1174) andra paragraf. Om en aktör, med hjälp av stödet som MSB tillhandahåller, identifierat sig som en leverantör av en samhällsviktig tjänst ska denne anmäla det till berörd tillsynsmyndighet.⁹⁰⁹

Leverantörer av samhällsviktiga tjänster har en rad skyldigheter enligt NIS-lagstiftningen. De ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete avseende nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. En riskanalys, som ska ligga till grund för val av säkerhetsåtgärder, ska utarbetas tillsammans med en åtgärdsplan. Analysen ska dokumenteras och uppdateras årligen. Ändamålsenliga och proportionella tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas för att hantera risker som hotar säkerheten i nätverk och informationssystem som används för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. Åtgärder ska säkerställa en nivå på säkerheten i nätverken och informationssystemen som är lämplig i förhållande till risken. Dessutom ska de vidta lämpliga åtgärder för att förebygga och minimera verkningar av incidenter som påverkar de nätverk och informationssystem som används för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. Åtgärder ska syfta till att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna. Leverantörer av digitala tjänster har i huvudsak samma krav på sig, men saknar skyldigheten att ta fram och dokumentera riskanalys med tillhörande åtgärdsplan. Det betonas att skyldigheterna de har gäller endast

907 Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 3, 8 §

908 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2018:7) om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster

909 Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 23 §

i förhållande till verkningar som incidenterna har på digitala tjänster som erbjuds inom EU.⁹¹⁰

Både leverantörer av samhällsviktiga tjänster och digitala tjänster ska rapportera incidenter som har en betydande inverkan på kontinuiteten i den samhällsviktiga tjänst som de tillhandahåller alternativt avsevärd inverkan på tillhandahållandet av en digital tjänst som erbjuds inom Europeiska unionen. En incidentrapport ska innehålla information som gör det möjligt för MSB att fastställa omfattningen av incidentens gränsöverskridande verkningar. Incidentrapporterna ska skickas till MSB (CERT-SE), som utgör Sveriges CSIRT-enhet (Computer Security Incident Response Team) inom ramen för NIS-direktivet. MSB ska vid mottagandet av en incidentrapport, bland annat, utan dröjsmål tillgängliggöra informationen i incidentrapporten för berörd tillsynsmyndighet och Socialstyrelsen (incidenter inom sektorn hälso- och sjukvård), samt skyndsamt uppmana leverantörer att till Polismyndigheten anmäla incidenter som kan antas ha sin grund i en brottslig gärning.⁹¹¹ Tillsynsmyndigheter för NIS-lagstiftningen ska utöva tillsyn över att lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.⁹¹² I Sverige har följande myndigheter utsetts till tillsynsmyndigheter inom de respektive sektorerna:

- Bankverksamhet: Finansinspektionen
- Digital infrastruktur: Post- och telestyrelsen
- Energi: Statens energimyndighet
- Finansmarknadsinfrastruktur: Finansinspektionen
- Hälso- och sjukvård: Inspektionen för vård och omsorg
- Leverans och distribution av dricksvatten: Livsmedelsverket
- Transport: Transportstyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) är även tillsynsmyndighet för de leverantörer av digitala tjänster som omfattas av lagstiftningen.⁹¹³

7.4.4. Säkerhetsskyddslagen

Verksamheter kan i sitt uppdrag behöva hantera uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Om dessa uppgifter röjs, förstörs eller ändras kan det inverka på Sveriges säkerhet. Dessa verksamheter behöver därför ha ett särskilt skydd, säkerhetsskydd. Den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) och

⁹¹⁰ Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 11-16 §§

⁹¹¹ Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 18-19 §§; Förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 11-13 §§

⁹¹² Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 21 §

⁹¹³ Förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, 17-18 §§

säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) gäller från den 1 april 2019 för alla som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Den omfattar fler verksamheter än tidigare säkerhetsskyddslagstiftning det förtydligas att den gäller både offentliga och privatägda verksamheter. Säkerhetsskyddslagen är tillämplig för aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses 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.⁹¹⁴ En verksamhet har i allmänhet stora mängder information som av olika anledningar kan vara skyddsvärd. För att få en effektiv och säker informationshantering är en förutsättning att informationssäkerhetsarbetet bedrivs systematiskt. Till skillnad från vad som gäller uppgifter som omfattas av ordinarie sekretess (är sekretessreglerade), men inte avser Sveriges säkerhet, behöver man redan före en fråga om ett eventuellt utlämnande göra en bedömning av den tänkbara skadan som kan uppstå. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet. Indelningen i säkerhetsskyddsklasser ska göras enligt följande:

1. **kvalificerat hemlig** vid en synnerligen allvarlig skada,
2. **hemlig** vid en allvarlig skada,
3. **konfidentiell** vid en inte obetydlig skada, eller
4. **begränsat hemlig** vid endast ringa skada⁹¹⁵

Bedömningen ska dock göras endast som ett led i fastställande av korrekt skyddsnivå för uppgiften. Bedömningen ska inte vara avgörande vid en prövning enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om utlämnande av uppgifter. En säkerhetsskyddsklassificerad handling (både fysiska och elektroniska) ska förses med en anteckning om vilken säkerhetsskyddsklass uppgifterna i handlingen har, i syfte att klargöra vilka hanteringsregler som gäller för handlingen. Om det i samma handling förekommer uppgifter som är indelade i olika säkerhetsskyddsklasser ska den högsta säkerhetsskyddsklassen anges⁹¹⁶.

Aktörer som i sin verksamhet hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är skyldiga att vidta en rad olika säkerhetsskyddsåtgärder, där informationssäkerhet är i fokus i detta kapitel. Informationssäkerhet som begrepp behöver inte

⁹¹⁴ Säkerhetsskyddslag (2018:585), 1 kap. 1-2 §

⁹¹⁵ Säkerhetsskyddslag (2018:585), 2 kap. 5 §

⁹¹⁶ Säkerhetsskyddsförordning (2018:658), 3 kap. 7 §; Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2019:2) om säkerhetsskydd, 3 kap. 4-6 §§

nödvändigtvis avgränsa sig till enbart skydd av digitalt lagrad information, men då samhällets digitalisering blivit alltmer allomfattande är det oftast digital information som avses. Informationssäkerhet enligt säkerhetsskyddslagen ska förebyggas:

- Att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs.
- Skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.⁹¹⁷

I den tillhörande förordningen (2018:658) specificeras bland annat krav på förebyggande åtgärder inför driftsättning av informationssystem och krav för informationssystem som används i säkerhetskänslig verksamhet. Till exempel ska verksamhetsutövaren genom säkerhetsskyddsbedömning ta ställning till vilka säkerhetskrav i systemet som är motiverade och säkerhetsskyddet ska utformas så att kraven tillgodoses innan system för säkerhetskänslig verksamhet tas i drift. Under vissa omständigheter ska även samråd ske på förhand med utsedd tillsynsmyndighet för säkerhetsskydd (främst Säkerhetspolisen och Försvarmakten). Verksamhetsutövare, som ansvarar för ett informationssystem i säkerhetskänslig verksamhet, ska bland annat vidta lämpliga skyddsåtgärder för att kunna upptäcka, försvåra och hantera skadlig inverkan på informationssystemet samt obehörig avlyssning av, åtkomst till och nyttjande av informationssystemet.⁹¹⁸ Om det inträffat en it-incident i ett informationssystem som verksamhetsutövaren är ansvarig för och som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet, där incidenten allvarligt kan påverka säkerheten i systemet, ska detta skyndsamt anmälas till Säkerhetspolisen.⁹¹⁹

I Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (som gäller för de flesta aktörer i samhället)⁹²⁰ 4 kap. återfinns ytterligare bestämmelser om de informationssystem (till exempel en digital databas) där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter förvaras. I Säkerhetspolisens vägledning om informationssäkerhet finns utförliga beskrivningar och rekommendationer kring hur informationssystem ska utformas, konfigureras och användas.⁹²¹

⁹¹⁷ Säkerhetsskyddslag (2018:585), 2 kap. 2 §

⁹¹⁸ Säkerhetsskyddsförordning (2018:658), 3 kap. 1-6 §§

⁹¹⁹ Säkerhetsskyddsförordning (2018:658), 2 kap. 10 §

⁹²⁰ Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2019:2) om säkerhetsskydd

⁹²¹ Säkerhetspolisen (2019)

7.5. Informations- och cybersäkerhetsarbetet på internationell nivå

År 2013 antog den europeiska kommissionen en cybersäkerhetsstrategi för EU. Dess grundläggande målsättningar är att cyberrymden även fortsättningsvis ska vara öppna och fria varpå samma normer, principer och värden som EU värnar om utanför internet även gälla på internet. Grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen ska därför skyddas i cyberrymden.⁹²² Sedan strategins antagande har flera åtgärder på området vidtagits inom EU.

Under de senaste åren har EU inom ramen för sin cybersäkerhetsstrategi utarbetat gemensamma ramverk gällande olika former av cyberhot som utgör hot mot EU:s integritet, säkerhet och ekonomiska konkurrenskraft. Europeiska unionens råd antog, bland annat, under 2017 ramverket cyber diplomacy toolbox ("verktygslåda för cyberdiplomati"), vilket syftar till att öka samarbete, förhindra konflikter och lindra effekterna av potentiella cyberhot såväl som påverka potentiella motståndares beteenden.⁹²³

I april 2019 antogs en ny EU-förordning kallad cybersäkerhetsakten. Denna införde bland annat ett system med EU-omfattande certifieringsordningar på området samt inrättade EU:s byrå för cybersäkerhet. Akten fastställde bland annat mål, uppgifter och organisatoriska frågor rörande byrån. Till följd av EU-förordningen utfärdades i juni 2021 den svenska lagen (2021:553) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt.⁹²⁴ I den tillhörande förordningen (2021:555) framgår det att FMV utgör Sveriges nationella myndighet för cybersäkerhetscertifiering.⁹²⁵ Syftet med EU-regleringen av cybersäkerhetscertifieringar är att säkerställa en tillfredsställande nivå i fråga om cybersäkerhet för informations- och kommunikationsteknik i EU samt att undvika en fragmentering av den inre marknaden när det gäller certifieringsordningar i unionen. Skapandet av europeiska ordningar för cybersäkerhetscertifiering kommer att medföra att certifikat som utfärdas enligt dessa certifieringsordningar blir giltiga och erkända i alla medlemsstater.⁹²⁶

922 Europeiska unionens råd (2017), s. 3; Europeiska kommissionen (2013-02-07), s. 2

923 Europeiska unionens råd (2019-05-17)

924 Europaparlamentets och rådets förordning (2019/881) av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten); Försvarsdepartementet (2019-11-01); Lag (2021:553) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt

925 Förordning (2021:555) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt, 3-6 §§

926 Försvarsdepartementet (2019-10-31), s. 2

EU:s byrå för cybersäkerhet (Enisa) utgör ett expertcentrum på området och ska bistå unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaterna med utarbetande och genomförande av unionens politiska åtgärder som rör cybersäkerhet. Enisa ska stödja kapacitetsuppbyggnad och beredskap inom EU (inklusive medlemsstaterna samt offentliga och privata intressenter) i syfte att öka skyddet av deras informationssystem, utveckla och förbättra cyberresiliens och insatskapacitet samt utveckla färdigheter och kompetens inom cybersäkerhet. Enisa har också till uppdrag att främja samarbete, däribland informationsutbyte och samordning inom unionen, bidra till att öka cybersäkerhetskapaciteten på unionsnivå i syfte att stödja medlemsstaternas åtgärder för att förebygga och vidta åtgärder mot cyberhot, särskilt vid gränsöverskridande incidenter. Slutligen ska Enisa främja användningen av europeisk cybersäkerhetscertifiering (se ovan) samt främja en hög nivå av medvetenhet om cybersäkerhet, inklusive it-hygien och it-kompetens hos privatpersoner, organisationer och företag.⁹²⁷

Under 2019 gavs Europeiska unionens råd mandat att införa riktade restriktiva åtgärder för att avskräcka från och reagera på cyberattacker som utgör ett externt hot mot EU eller dess medlemsländer, inklusive cyberattacker mot tredjeländer eller internationella organisationer, om dessa åtgärder anses nödvändiga för att målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska kunna uppnås. Sanktionssystemet är tillämpligt för cyberattacker som bedömts ha betydande effekt och som har sitt ursprung i eller utförs från platser utanför EU, utnyttjar infrastruktur utanför EU, utförs av personer eller enheter som är etablerade eller som bedriver verksamhet utanför EU. De restriktiva åtgärderna inkluderar inreseförbud i EU och frysning av tillgångar för personer och enheter.⁹²⁸ I slutet av juli 2020 införde EU de första sanktionerna med anledning av cyberattacker. Sanktionerna avsåg sex personer och tre aktörer som var ansvariga för eller involverade i flertalet attacker, däribland attackförsöket mot Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), Wannacry, NoyPetya och Operation Cloud Hopper. Sanktionerna innebar bland annat reseförbud och frysning av tillgångar i EU.⁹²⁹

Nato konstaterar att cyberattacker kan vara lika skadliga för våra samhällen som konventionella vapen varpå cyberförsvar (cyber defence) utgör en del av Natos huvudsakliga uppdrag – kollektivt försvar. Nato anser att cyberdomänen (cyberspace) utgör en operationsdomän likt land, sjö och luft. Varje medlemsland

927 Europaparlamentets och rådets förordning (2019/881) av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten), 2 avd. 1 kap. 4 art.

928 Europeiska unionens råd (2019-05-17)

929 Europeiska unionens råd (2020-07-30)

ansvarar för sitt eget cyberförsvaret, men Nato stödjer detta arbete på en rad olika sätt:

- Delning av realtidsinformation rörande hot genom en särskild plattform samt utbyte av ”best practices” kring hur hoten kan hanteras.
- Upprätthållandet av snabbinsats cyberförsvarens enheter som kan bistå de allierade i hanteringen av utmaningar på området.
- Utvecklingen av målsättningar för de allierade i syfte att främja ett gemensamt förhållningssätt till deras cyberförsvarens förmågor.
- Investeringar i utbildning, träning och övningar.

Nato framhåller att, liksom i andra domäner, är alliansens åtgärder i cyberdomänen inriktade på försvaret, att de är proportionerliga och följer internationell lagstiftning.⁹³⁰

Natos Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), i vilket Sverige ingår som ”contributing participant” sedan 2015⁹³¹, som har sitt säte i Tallinn publicerade under 2013 en rapport kallad Talinmanualen med handlingsplaner kring cyberkrigsföring (Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare). I manualen återfinns icke-bindande rekommendationer (”rules”) för hur statliga myndigheter bör agera i olika situationer på området. En uppdaterad och utvidgad version (2.0) släpptes under 2017. I manualens inledning betonas att innehållet har tagits fram av två separata internationella expertgrupper och att dokumentet inte utgör något officiellt Nato-dokument eller att det representerar någon officiell hållning för CCDCOE eller de länder som sponsrat manualens framtagande.⁹³²

This Manual is meant to be a reflection of the law as it existed at the point of the Manual’s adoption by the two International Groups of Experts in June 2016. It is not a ‘best practices’ guide, does not represent ‘progressive development of the law’, and is policy and politics-neutral.⁹³³

En av de mest uppmärksammade rekommendationerna i manualen är att en cyberoperation under vissa omständigheter är att jämställas med ett väpnat angrepp: *”A cyber operation constitutes a use of force when its scale and effects are comparable to non-cyber operations rising to the level of a use of force.”*⁹³⁴ Denna tolkning kan få långtgående konsekvenser för vad som anses vara acceptabla motåtgärder inom

930 Nato (2019)

931 Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2015-07-01)

932 Schmitt (red.) (2017), s. 2

933 Schmitt (red.) (2017), s. 2-3

934 Schmitt (red.) (2017), s. 330

ramen för självförsvar för omfattande cyberoperationer. Skulle det till exempel vara godtagbart att svara med fysisk distansbekämpning av militära mål till följd av en sådan operation? Det är en av många komplexa frågeställningar som väcks genom teknikutvecklingen, digitaliseringen, allt mer uppkopplade samhällen och allt större möjligheter att lamslå ett lands infrastruktur utan kinetiska (fysiska) åtgärder.

En cyberattack definieras i manualen som: "[a] cyber operation, whether offensive or defensive, that is reasonably expected to cause injury or death to persons or damage or destruction to objects."⁹³⁵ I redogörelsen för definitionen betonas det bland annat att våldsverkan inte enbart är begränsat till användning av kinetisk kraft och att det främst är konsekvenserna av en operation som bör avgöra huruvida det utgör en attack. "Violence' must be considered in the sense of violent consequences and is not limited to violent acts." Detta exemplifieras med en cyberoperation som påverkar ett SCADA-system vilket kontrollerar elnätet, vilket ger upphov till eldsvådor. Eftersom konsekvenserna är destruktiva bedöms operationen utgöra en attack. Författarna menar dock att detta förhållningssätt behöver nyanseras. Dessutom anses cyberoperationer som inte fysiskt skadar sitt primära mål (såsom ett SCADA-system som kontrollerar en damm), men som ger upphov till stor skada på individer och objekt, utgör en attack.⁹³⁶ Detta är bara några exempel på hur manualens författare har tolkat internationell lag och hur den kan tillämpas inom ramen för cyberoperationer.

935 Schmitt (red.) (2017), s. 415

936 Schmitt (red.) (2017), s. 415-416

Till sist

Kom ihåg, att vi alla måste ställa
mycket större krav på oss själva i
krig än i fred. Du kan mer än Du
tror. I farans stund växer krafterna.

Bevara Ditt lugn

Lita till Dig själv

Hjälp andra landsmän

Bistå myndigheterna

Kämpa beslutsamt vidare

Vi ger aldrig upp



Akronymer och förkortningar

Begrepp	Förklaring
BN	Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar
BNP	Bruttonationalprodukt
BRIS	Barnens rätt i samhället
CB	Civilbefälhavare
CBRNE	Kemiska, Biologiska, Radiologiska, Nukleära, Explosiva (ämnen)
CCDCOE	Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (Nato)
CEPC	Civil Emergency Planning Committee (Nato)
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
Civilförsvarsförbundet	Sveriges Civilförsvarsförbund
Civo	Civilområde
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability (EU)
Daesh	Bl.a. även känt som "Islamska staten i Syrien och Irak"
DG ECHO	Direktoratet för civilskydd och humanitärt bistånd (EU)
DVI	Disaster Victim Identification
EAPR	Det Euroatlantiska partnerskapsrådet (Nato)
EBA	Enheten för beredskap och analys
ECPP	European Civil Protection Pool (EU)
EG	Europeiska gemenskaperna
EOP	Enhanced Opportunity Programme (fördjupat Nato partnerskapsprogram)
EEAS	European External Action Service (EU:s utrikestjänst)
Enisa	EU:s byrå för cybersäkerhet
ERCC	Emergency Response Coordination Centre (EU-organ)
EU	Europeiska unionen
EUMS	EU Military Staff (EU)
EUTM	European Union Training Mission (EU utbildningsinsats i Mali)
FAM	Funktionsansvarig myndighet
FBI	Federal Bureau of Investigation (USA)
FFO	Frivilliga försvarsorganisationer
FHS	Försvarshögskolan
FIDI	Forum för informationsdelning

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

Begrepp	Förklaring
FMV	Försvarets materielverk
FMÖ	Försvarsmaktsövning (Aurora 2017/Aurora 2020)
FN	Förenta nationerna
Fobef	Försvarsområdesbefälhavare
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRA	Försvarets radioanstalt
FRG	Frivillig resursgrupp
FTH	Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap
GDPR	Dataskyddsförordningen (EU-förordning som reglerar behandlingen av personuppgifter inom EU)
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
GSS	Grupp för strategisk samordning (Regeringskansliet)
Gusp	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
HNS	Avtal om världlandsstöd (Host Nation Support)
IFOR	Implementation Force (Nato-styrka i Jugoslavien sanktionerad av FN)
IKFN	Förordning (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning)
ISAF	International Security Assistance Force (Nato styrka i Afghanistan sanktionerad av FN)
IT	Informationsteknologi
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 (Riksdagen)
LEH	Lag (2006:544) om kommuners och regioners 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 totalförsvaret 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
MPCC	Military Planning and Conduct Capability (EU)
MR	Militärregion
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Must	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organization)
NBG	Nordic Battlegroup

Akronymer och förkortningar

Begrepp	Förklaring
NIS (NIS-direktivet)	EU-direktiv innehållande krav på säkerhet i nätverk och informationssystem
NOA	Nationella Operativa Avdelningen (Polismyndigheten)
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
Nordred	Nordiska räddningstjänstsamarbetet
NRFB	Nationell risk- och förmågebedömning
NSA	National Security Agency (USA)
NSIT	Nationell samverkan till skydd mot allvarliga it-hot (samverkansforum)
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development)
ONUC	United Nations operation in the Congo
PPF	Partnerskap för fred (Nato)
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
SAMFI	Samverkansgruppen för informationssäkerhet
SAMÖ 18	Samverkansövning 2018
SFOR	Stabilisation Force (Nato-styrka i Jugoslavien sanktionerad av FN)
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
SIS	Statens informationsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner)
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting)
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SMI	Smittskyddsinstitutet
SNAM	Svenska Nationella Ambulansflyget
SNITS	Snabbinsatsstyrka (UD)
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

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

Begrepp	Förklaring
SSK	Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (Regeringskansliet)
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
SST	Myndigheten för Stöd till Trossamfund (tidigare Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund)
SvK	Affärsverket Svenska kraftnät
TiB	Tjänsteman i beredskap
TFÖ	Totalförvarsövning (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
UNPROFOR	United Nations Protection Force (Jugoslavien)
VMA	Viktigt meddelande till allmänheten
WHO	Världshälsoorganisationen (World Health Organization)
ÖB	Överbefälhavare
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap
ÖEF	Överstyrelsen för ekonomisk försvar

Referenser

Avser referenser för rapportens kapitel samt bilaga 1 och 3. Bilaga 2 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.
- (2017), *Frivilligresurser under flyktingsituationen – Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015*. FHS/Crismart 195/2016.
- Barck-Holst, Svante** (2005), *Nationellt säkerhetsarbete inom samhällsviktig infrastruktur*. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R—1553—SE.
- 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 styreljeprojekt. Åren 2004–2011*. ER 2012:04.
- (2020), *Energiindikatorer 2020: Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål*. ER 2020:18.
- Europeiska kommissionen** (2013-02-07), *EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd*. 2013-02-07.
- Europeiska unionens råd** (2017), *Draft Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities ("Cyber Diplomacy Toolbox") – Adoption*. 9916/17.
- Finansinspektionen** (2015-06-22), *Beslut: Kapitalbuffert för globalt systemviktig institut*. 2015-06-22. Dnr. 15-6960.
- (2017-04-20), *Tillsynen över bankerna*. 2017-04-20. Dnr. 17-5876.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

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

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

— (1992), Resolution 743 (1992) Adopted by the Security Council at its 3055th meeting, on 21 February 1992. S/RES/743 (1992).

— (1995), Resolution 1031 (1995) Adopted by the Security Council at its 3607th meeting, on 15 December 1995. S/RES/1031 (1995).

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

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

— (2013), Resolution 2100 (2013) Adopted by the Security Council at its 6952nd meeting, on 25 April 2013. S/RES/2100 (2013).

— (2014a), Resolution 2189 (2014) Adopted by the Security Council at its 7338th meeting, on 12 December 2014. S/RES/2189 (2014).

— (2014b), Resolution 2156 (2014) Adopted by the Security Council at its 7186th meeting, on 29 May 2014. S/RES/2156 (2014).

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

Försvarets radioanstalt (2020), *Årsrapport 2019*.

Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten & Säkerhetspolisen (2020), *Cybersäkerhet i Sverige – Hot, metoder, brister och beroenden*.

Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Säkerhetspolisen (2019-12-16), *Svar på uppdrag (Fö2019/01000/SUND) inför inrättandet av ett nationellt cybersäkerhetscenter*. 2019-12-16.

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

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

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

— (2007-06-14), *Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser*. Dir. 2007:83. Beslut vid regeringssammanträde 2007-06-14.

— (2015-07-13), *Samförståndsavtal med Nato om världsstödd*. 2017-07-13. Ds 2015:39. ISBN 978-91-38-24334-3.

— (2015-12-10), *Uppdrag till Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering*. Regeringsbeslut 2015-12-10. Fö2015/0916/MFI (delvis).

— (2016-02-26), *Lagrådsremiss: Samförståndsavtal om världsstödd*. 2016-02-26.

— (2017-12-20), *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. 2017-12-20. Ds 2017:66, ISBN 978-91-38-24737-2.

— (2018-07-05), *Kommittédirektiv: Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmaterial*. Dir. 2018:6. Beslut vid regeringssammanträde 2018-07-05.

— (2019-05-14), *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*. 2019-05-14. Ds 2019:8.

- (2019-10-31), *Kommittédirektiv: Cybersäkerhet – genomförandet av cybersäkerhetsakten och vissa åtgärder till skydd för säkerhets känslig verksamhet*. Dir. 2019:73. Beslut vid regeringssammanträde 2019-10-31.
- (2020-12-17), *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2020-12-17. Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis). Regeringsbeslut.
- (2021-05-12), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarsmakten. Ändringsbeslut 2021-05-12*. Fö2021/00096, Fö2021/00472.
- Försvarsmakten** (2016a), *Militärstrategisk Doktrin - MSD 16*. Prodid. 160406-008.
- (2016b), *Handbok Hemvärn 2016*. Prodid. 160419-002.
- (2020), *Doktrin Gemensamma operationer - DGO 20*. Prodid. 190814-045.
- Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** (2016-06-10), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2016-06-10. Dnr. FM2016-13584:3, MSB2016-25.
- (2017-10-30), *Avsiktsförklaring mellan MSB och FM avseende totalförvarsövning 2020 (TFÖ 2020)*. 2017-10-30. Dnr. FM2017-20338:1, MSB 2017-2742.
- (2019-02-15), *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*. 2019-02-15. Dnr. FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4.
- Försvarsstab** (1977-2001), Flera utgåvor av skrifterna Militära fakta med totalförvarsfakta och Fakta om totalförsvaret. Försvarsmakten.
- Försvarsutskottets betänkande** (2020/21:FöU4), *Totalförsvaret 2021-2025*.
- Grafström, Sven** (1989), *Anteckningar*. Refererad i Agrell, Wilhelm (2000).
- International Telecommunication Union & ABI Research** (2015), *Global Cybersecurity Index & Cyberwellness Profiles*. April 2015. ISBN 978-92-61-15781-4.
- International Telecommunication Union** (2017), *Global Cybersecurity Index (GCI) 2017*. ISBN 978-92-61-25071-3.
- (2019), *Global Cybersecurity Index 2018*. ISBN 978-92-61-28201-1.
- Justitiedepartementet** (1998), *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*. Ds 1998:32.
- (2015-10-01), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m.* Regeringsbeslut 2015-01-01. Dnr. Ju2015/07321/SSK.
- (2018-08-16a), *Utvärdering av operativa räddningsinsatser vid skogsbränder 2018*. Dir. 2018:81. Beslut vid regeringssammanträde 2018-08-16.
- (2018-08-16b), *En ny myndighet för psykologiskt försvar*. Dir. 2018:80. Beslut vid regeringssammanträde 2018-08-16.
- (2018-12-20), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. 2018-12-20. Ju2018/05301/SSK (delvis), Ju2018/01238/SSK.
- (2021-01-28), *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. 2021-01-28. Utdrag från protokoll vid regeringssammanträde. Ju2021/00361.
- (2021-02-11), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ändringsbeslut 2021-02-11*. Ju2021/00475, Ju2020/04200, Ju2020/02599.
- Konstitutionsutskottets betänkande** (2020/21:KU20), *Granskningsbetänkande våren 2021*.
- Krisberedskapsmyndigheten** (2006), *FRG Frivilliga Resursgrupper*. Faktablad mars 2006.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- (2007), *Kommunens geografiska områdesansvar – Krishanteringsrådets samordnande roll*. KBM rekommenderar: 2007:1. ISBN 978-91-975934-9-6.
- (2008-05-16), *Utvärdering av beredskapspolis*. 2008-05-16. Dnr. 1303/2007.
- Migrationsverket** (2015-02-03), *Verksamhets- och utgiftsprognos Februari 2015*. 2015-02-03. Dnr. 1.1.3-2015-3429.
- Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten** (2019), *Årsöversikt 2018*. ProdId. 190218-027.
- (2020), *Årsöversikt 2019*.
- (2021), *Must Årsöversikt 2020*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** (2011a), *Att styra det oförutsedda – Krisberedskapen som politikområde i internationellt ljus*. ISBN 978-91-7383-146-5.
- (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.
- (2011c), *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. Publ.nr. MSB266 (december 2011). ISBN 978-91-7383-137-6.
- (2011d), *Stuxnet: IT som vapen eller påtryckningsmedel*. Publ.nr. MSB331.
- (2014), *Vägledning för samhällsviktig verksamhet: Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrotts-tid*. Publ.nr. MSB620 (januari 2014), ISBN 978-91-7383-392-9.
- (2015a), *Vägledning för arbetet i samverkansområdena*. ISBN 978-91-7383-586-2.
- (2015b), *Årsredovisning 2014*. Publ.nr. MSB814 (februari 2015). ISBN 978-91-7383-540-4.
- (2015c), *Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund – MSB:s kontakter och råd*. 2015-11-10. Dnr. 2015-165.
- (2016-05-15), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*. 2016-05-15. Dnr. 2016-2440.
- (2016a), *Utveckling av arbetet Samverkansområdena – för helhetssyn och samordnad planering*. ISBN 978-91-7383-700-2.
- (2016b), *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris, bilaga 1*. Publ.nr. MSB956 (juni 2016). ISBN 978-91-7383-631-9.
- (2017-09-15), *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden: Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017*. Dnr. 2017-695.
- (2017a), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publ.nr. MSB777 (reviderad februari 2017). ISBN 978-91-7383-569-5.
- (2017b), *Opinioner 2016 – Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. Publ.nr. MSB1068 (januari 2017). ISBN 978-91-7383-722-4.
- (2018-01-12), *Opinioner 2017: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar. Undersökningen genomförd av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB*. 2018-01-12. Publ.nr. MSB1160 (januari 2017). ISBN 978-91-7383-792-7.
- (2018-09-11), *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut: Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK) samt (Ju2017/02064/SSK)*. 2018-09-11. Dnr. 2018-02791.
- (2018-12-19), *Opinioner 2018: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. 2018-12-19. Undersökningen genomförd av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB.
- (2018a), *Vägledning för säker och robust samverkan*. Version 1.0. Publ.nr. MSB 1285 (november 2018). ISBN 978-91-7383-881-8.

- (2018b), *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017: Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK*. Publ.nr. MSB 1193 (april 2018). ISBN 978-91-7383-816-0.
 - (2018c), *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. Publ.nr. MSB1221 (April 2018).
 - (2018d), *Årsredovisning 2017*. Publ.nr. MSB1172 (februari 2018). ISBN 978-91-7383-800-9.
 - (2019), *Att möta informationspåverkan – Handbok för kommunikatörer*. Publ.nr. MSB 1260 (reviderad december 2018). ISBN 978-91-7383-910-5.
 - (2020-04-14), *Opinioner 2020: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. Undersökningen genomförd av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB. Publ.nr. MSB1539 (april 2020). ISBN 978-91-7927-034-6.
 - (2020), *Årsredovisning 2019*. Publ.nr. MSB1493 (februari 2020). ISBN 978-91-7927-009-4.
 - (2021), *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap: Baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021*. Publ.nr. MSB1796 (juni 2021). ISBN 978-91-7927-169-5.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Landsting** (2013), *Ta ett samlat grepp - Om trygghet och säkerhet*. ISBN 978-91-7164-923-2.
- (2018-16-19), *Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020*. 2018-06-19. Ärendenummer MSB 2018-05682, SKL 18/02653.
 - (2018-10-16), *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*. 2018-10-16. Ärendenummer MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Sveriges Kommuner och Regioner** (2020-01-26), *Förlängd och justerad överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2021*. 2020-01-26. Ärendenummer MSB 2020-15116, SKR 20/01674.
- (2020-12-18), *Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2021*. 2020-12-18. Ärendenummer MSB 2020-15116, SKR 20/01540.
- Nordatlantiska rådet** (2016), *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*.
- Petersson, Olof** (2018), *Medborgarna och det psykologiska försvaret*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. ISBN 978-91-7383-848-1.
- Polismyndigheten** (2017-12-08), *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.
- Portulans Institute** (2019), *The Network Readiness Index 2019: Towards a Future-Ready Society*. ISBN 978-0-578-62273-6. USA: Washington D.C.
- Post- och telestyrelsen** (2017-05-22), *Rapport: Svensk telekommarknad 2016*. 2017-05-22. PTS-ER-2017:10. Dnr. 16-11655.
- (2018-03-29), *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2017: En geografisk översikt av mobiltelefoni- och bredbandstillgången i Sverige*. 2018-03-29. PTS-ER-2018:7. Dnr. 17-8445.
 - (2020-10-20), *Godkännande av sökande samt tillkommande villkor i auktion av frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz*. 2020-10-20. Dnr. 18-8496.
- Praktikan** (2009), *Trossamfundens krisberedskap*.
- Prop. 1925:50** Kunglig Majestäts proposition till riksdagen angående försvarsväsendets ordnande.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- Prop. 1942:210** Kunglig Majestäts proposition till riksdagen angående den fortsatta utbyggnaden och organisationen av landets försvarskrafter.
- Prop. 1948:206** Kunglig Majestäts proposition till riksdagen angående vissa frågor rörande försvarets organisation.
- Prop. 1964:109** Kunglig Majestäts proposition angående ny organisation av totalförsvarets regionala ledning m.m.
- Prop. 1968:27** Kunglig Majestäts proposition med förslag till ändringar i regeringsformen, m.m.
- Prop. 1968:109** Kunglig Majestäts proposition till riksdagen angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret.
- Prop. 1972:75** Kunglig Majestäts proposition angående försvarets fortsatta inriktning m.m.
- Prop. 1973:90** Kunglig Majestäts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1977/78:65** Om vissa organisationsfrågor m.m. rörande försvaret.
- 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. 1986/87:95** Totalförsvarets fortsatta utveckling.
- 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. 2005/06:34** Utökad 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. 2009/10:160** Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal.
- 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. 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.
- Prop. 2019/20:86** Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali.
- Prop. 2019/20:110** Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.
- Prop. 2019/20:176** En effektivare kommunal räddningstjänst.
- Prop. 2020/21:1** Budgetproposition för 2021, Utgiftsområde 6.
- Prop. 2020/21:22** Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.
- Prop. 2020/21:30** Totalförsvaret 2021-2025.
- Prop. 2020/21:32** Svenskt deltagande i Förenta Nationernas stabiliseringsinsats i Mali.
- PWC UK** (2017), *Operation Cloud Hopper: Exposing a systematic hacking operation with an unprecedented web of global victims*. In collaboration with BAE Systems. April 2017. 170328-155605-GC-UK.
- Regeringen** (2008-12-18), *Regeringsbeslut: Inrättande av krishanteringsråd*. 2008-12-18. Statsrådsberedningen. SB2008/9096/KH.
- (2014-11-27), *Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 2014-11-27: Ändring av beslut om inrättande av krishanteringsråd*. 2014-11-27. Statsrådsberedningen. SB2014/8016/RCK.
- (2015-03-06), *Regeringsbeslut: Ändring av beslut om inrättande av krishanteringsråd*. 2015-03-06. Justitiedepartementet. JU/2015/3060/RK KH.
- (2015-10-29), *Regeringsbeslut: Ändring av beslut om inrättande av krishanteringsråd*. 2015-10-29. Justitiedepartementet. JU2015/08184/RK KH.
- (2017-01-08), *Nationell Säkerhetsstrategi*. Publicerad på regeringens webbplats 2017-01-08. Statsrådsberedningen.
- (2017-03-02), *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt*. 2017-03-02. Försvarsdepartementet. Fö2016/01252/MFI (delvis).
- (2018-08-09), *Kommittédirektiv: 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.
- (2019-09-26), *Regeringsbeslut: Uppdrag för inrättandet av ett nationellt cybersäkerhetscenter*. 2019-09-26. Försvarsdepartementet. Fö2019/01000/SUND.
- (2019-11-14), *Kommittédirektiv: Tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09)*. Dir. 2019:83. Beslut vid regeringssammanträde 2019-11-14.
- (2020-06-30), *Kommittédirektiv: Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*. Dir. 2020:74. Beslut vid regeringssammanträde 2020-06-30.
- (2020-08-20), *Kommittédirektiv: Tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09)*. Dir. 2020:84. Beslut vid regeringssammanträde 2020-08-20.
- (2020-12-10), *Uppdrag om fördjupad samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter*. Regeringsbeslut 2020-12-10. Fö2019/01330.
- (2021-03-18), *Kommittédirektiv: Inrättande av Myndigheten för psykologiskt försvar*. Dir. 2021:20. Beslut vid regeringssammanträde 2021-03-18.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- Regeringens skrivelse** (2009/10:124), *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*.
- (2013/14:115), *Verksamheten i Europeiska unionen under 2013*.
 - (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), *Beredskapspolisens vägval 2010*. 2010-05-20. POA-134-6927/09.
- Riksrevisionen** (2010), *Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga*. RiR 2010:20. ISBN 978 91 7086 230 4.
- (2014), *Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen*. RiR 2014:23. ISBN 978-91-7086-361-5.
 - (2016), *Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter: En andra granskning av informationssäkerhet i staten*. RiR 2016:8. ISBN 978-91-7086-401-8.
 - (2017), *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 - beredskap och hantering*. RiR 2017:4. ISBN 978-91-7086-430-8.
- Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande** (2015/16:UFöU4). *Samförståndsavtal om världsstödet*.
- Severin, Malin** (2018), *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt: Utmaningar för underrättelsetjänsten*. Totalförsvarets Forskningsinstitut. FOI-R—4577—SE.
- Socialdepartementet** (2015), *Trossamfundens sociala insatser: En preliminär undersökning*. Ds 2015:3. ISBN 978-91-38-24218-6.
- (2016), *Driftsformer för universitetssjukhus*. Ds 2016:28. ISBN 978-91-38-24487-6.
- Socialstyrelsen** (2013), *Katastrofmedicinsk beredskap*. SOSFS 2013:22.
- SOU** (1963:65), *Totalförsvarets regionala ledning*. Utdrag ur 1960 års Försvarsutrednings betänkande III.
- SOU** (1972:4), *Säkerhets- och försvarspolitiken*. Betänkande av 1970 års försvarsutredning.
- SOU** (1972:15), *Ny regeringsform Ny riksdagsordning*. Betänkandet av Grundlagberedningen 1972. ISBN 91-38-00199-3.
- SOU** (1976:5), *Säkerhetspolitik och totalförsvaret*. Betänkande av 1974 års försvarsutredning. ISBN 91-38-02732-6.
- SOU** (1976:58), *ADB och samordning: Samordning av ADB-verksamheten inom den offentliga förvaltningen*. Betänkande avgivet av datasamordningskommittén (DASK). ISBN 91-38-03027-6.
- SOU** (1979:93), *ADB och samhällets sårbarhet: Överväganden och förslag*. Betänkande av sårbarhetskommittén (SÅRK). ISBN 91-38-05328-4.
- 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** (2001:41), *Säkerhet i en ny tid*. Betänkande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. ISBN 91-38-21462-8.
- SOU** (2005:42), *Säker information: Förslag till informationssäkerhetspolitik*. Delbetänkande av InfoSäkutredningen. ISBN 91-38-22356-2.
- SOU** (2005:71), *Informationssäkerhetspolitik: Organisatoriska konsekvenser*. Slutbetänkande av InfoSäkutredningen. ISBN 91-38-22412-7.

- SOU** (2005:104), *Sverige och tsunamin - granskning och förslag*. Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission. ISBN 91-38-22476-3.
- SOU** (2007:31), *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap. 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.
- SOU** (2008:61), *Krisberedskapen i grundlagen - Översyn och internationell utblick*. Expertgruppsrapport. Grundlagensutredningens rapport XIII. ISBN 978-91-38-23000-8.
- 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** (2010:25), *Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet*. Betänkande från Informationssäkerhetsutredningen. 2010-03-31.
- 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** (2014:27), *Svensk veteranpolitik – Ett ansvar för hela samhället (vol 1)*. Slutbetänkande av Veteranutredningen. ISBN 978-91-38-24106-6.
- SOU** (2015:23), *Informations- och cybersäkerhet i Sverige: Strategi och åtgärder för säker information i staten*. Betänkande av NISU 2014. ISBN 978-91-38-24256-8.
- SOU** (2016:32), *En trygg dricksvattenförsörjning – bakgrund, överväganden och förslag*. Slutbetänkande av Dricksvattenutredningen. ISBN 978-91-38-24439-5.
- SOU** (2016:63), *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*. Betänkande av 2015 års personalförsörjningsutredning. ISBN 978-91-38-24500-2.
- SOU** (2016:64), *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete*. Betänkande av Förutsättningsutredningen. ISBN 978-91-38-24501-9.
- SOU** (2016:80), *En gränsöverskridande mediepolitik: För upplysning, engagemang och ansvar*. Slutbetänkande av Medieutredningen. ISBN 978-91-38-24524-8.
- SOU** (2018:31), *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland*. Betänkande av Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland. ISBN 978-91-38-24790-7.
- SOU** (2019:51), *Näringslivets roll inom totalförsvaret*. Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. ISBN 978-91-38-24987-1.
- SOU** (2020:23), *Hälsa- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*. Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. ISBN 978-91-38-25046-4.
- SOU** (2020:29), *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*. Betänkande av Psykförsvarsutredningen. ISBN 978-91-38-25055-6.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvär i Sverige

- SOU** (2020:56), *Det demokratiska samtalet i en digital tid Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat*. Betänkande av kommittén Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet. ISBN 978-91-38-25096-9.
- SOU** (2020:80), *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen. ISBN 978-91-38-25132-4.
- SOU** (2021:19), *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*. Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. ISBN 978-91-525-0057-6.
- SOU** (2021:25), *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. ISBN 978-91-525-0073-6.
- Statskontoret** (2003), *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. 2003:11. ISBN 91-7220-517-2.
- (2017), *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*. 2017:5.
- Statsrådsberedningen** (2007), *Krishantering i Regeringskansliet*. Rapport från utredaren Christina Salomonsson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Rapport 2007-10-04.
- Stockholms läns landsting** (2017-09-13), *Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017*. 2017-09-13. LS 2017-0649.
- Sveriges Kommuner och Landsting** (2005), *Storm – krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun*. ISBN 91-7164-058-4.
- (2017), *Yttrande – Tydligare ansvar och roller*. 2017-02-28. Dnr. 17/00807.
- Säkerhetspolisen** (2019), *Vägledning i säkerhetsskydd – Informationssäkerhet*. Juni 2019.
- (2020), *Årsbok 2019*. ISBN 978-91-86661-17-5.
- Totalförsvarets forskningsinstitut** (2017), *Strategisk utblick 7: Närområdet och nationell säkerhet*. Oktober 2017. FOI-R—4454—SE.
- (2019), *Kryptomaskar och deras konsekvenser: Åtgärder för cybersäkerhet utifrån fallen WannaCry och NotPetya*. Juni 2019. FOI-R—4774—SE.
- (2020), *Årsredovisning 2019*. Dnr. FOI-2020-214.
- Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne** (red.) (2020), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R—4752—SE.
- Östtyska Ministeriet för Statens Säkerhet/ Ministerium für Staatssicherheit** (1985), *Wörterbuch zur politisch-operativen Arbeit*. Andra upplagen. Stichwort: "Zersetzung", GVS JHS 001-400/81.
- 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

- Agrell, Wilhelm** (1990), *Det välorganiserade nederlaget*. ISBN 91-7324-377-9. Stockholm: Ordfronts förlag.
- (2000), *Fred och fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000*. ISBN 91-89442-00-8. Lund: Historiska Media.
- (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*. Kungliga Örlogsmannasällskapet. Publikation 31. ISBN 978-91-977973-6-8.
- Asp Viktoria, Fredrik Bynander, Pär Daléus, Jenny Deschamps-Berger, Daniel Sandberg och Erik Schyberg** (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. ISBN 978-91-86137-49-6.
- Bergquist, Mats** (1988), *Maktbalans och auskräckning*. 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 *Försvarmakten, Utlandsstyrkan i fredens tjänst Band 2 2006-2016: Försvarmaktens 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.
- (2011), *Försvarets förfall: Konsten att lägga ned försvaret utan att någon bryr sig*. ISBN 978-91-7359-048-8. Stockholm: Santérus.
- (2013), *Var vi redo? Svenska armén under kalla kriget*. ISBN 978-91-86837-54-9. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag.
- Blomquist, Håkan** (2017), *Potatisrevolutionen och kvinnoupploppen på Södermalm 1917*. ISBN 978-91-98313-45-1. Stockholm: Hjalmarson och Högberg Bokförlag.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark** (2013), *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge, Storbritannien: Cambridge University Press.
- Calvocoressi, Peter** (1996), *Världspolitik efter 1945*. ISBN 91-44-46071-6. Lund: Studentlitteratur AB.
- Cars, Hans-Christian, Skoglund, Claës & Zetterberg, Kent** (1986), *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. ISBN 91-87184-02-8. Stockholm: Probus förlag.
- Echevarria II, Antulio Joseph** (2016), *In the gray zone: An alternative paradigm for U.S. military strategy*. Pennsylvania, United States: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Ericson, Lars** (1999), "Plikten framför allt." Artikel i *Populär Historia* 6/1999.
- Fischer, Bert A.** (2000), *The Reagan Reversal: Foreign Policy and the End of the Cold War*. Columbia, United States: University of Missouri.
- Franzén, Nils-Olof** (2001), *I Sverige under första världskriget: Undan stormen*. Andra upplagan. ISBN 978-91-00578-34-3. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Charpure, Radhika et al** (2020), "Knowledge and Practices Regarding Safe Household Cleaning and Disinfection for COVID-19 Prevention — United States, May 2020." *Morbidity and Mortality Weekly Report* 2020, 69 (23), s. 705–709.
- Glimvall, Peter** (2001), "Svensk anpassningspolitik under 1900-talet – Ett säkerhetspolitiskt vägspel?" Uppsats Försvarshögskolan. Beteckning 19100:1049.
- Granholt, Niklas, Malminen, Johannes & Persson, Gudrun** (red.) (2014), *Aggression Towards Ukraine*. Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R—3892—SE.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran** (2012), *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts juridik AB.
- Islam, Saiful et al** (2020), "COVID-19–Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis." *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* Vol. 103 (4), s. 1621-1629.
- Klockare, Sigurd** (1967), *Svenska revolutionen 1917-1918*. Stockholm: Prisma/Seelig.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- Larsson, Olle** (2011), "Försvarsbeslutet 1925." *Militär Historia*, nr 9/2011. Bonnier Publications International AS.
- 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.
- (2007), *Sektorsansvar*. Krisberedskapsmyndigheten. Dnr. 519/7:4.
- (2010), *Sveriges krishanteringssystem i ett jämförande perspektiv: organisering och reglering*. Försvarshögskolan. Beteckning 58/2010, Bilaga 2.
- Munck af Rosenschöld, Sten** (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget. Stockholms universitet. ISBN 987-91-980498-7-9. Karlskrona: Printfabriken AB.
- (2017), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. ISBN 978-91-88053-74-9. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag.
- Navander, Lars & Johansson, Rolf** (2009), *Försvarsmaktens totalförsvarsamverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*. Försvarets historiska telesamlingar: A 01/09.
- Nordisk familjebok** (1918). Andra upplagan. Stockholm: Nordisk familjeboks förlags aktiebolag.
- (1959), 1952-55 års upplaga. Del 21, Ternopil till vane. Malmö: Förlagshuset i Norden AB.
- Press, Daryl G.** (2005), *The Credibility of Power: Assessing Threats during the "Appeasement" Crises of the 1930s*. *International Security*, Vol. 29 (3), s. 139-169.
- Rác, András** (2015), *Russia's hybrid war in Ukraine*. FIIA Report 43. Helsingfors: Ulkopoliittinen instituutti/Utrikespolitiska institutet.
- Renz, Bettina & Smith, Hanna** (2016), "Russia and hybrid warfare – going beyond the label." *Aleksanteri Papers* 1/2016. Finland: Aleksanteri Institute, University of Helsinki.
- Rosander, Lennart & Olgarsson, Per** (2014), *Om kriget kommer*. ISBN 978-91-86691-79-0.
- Roth, Thomas** (2014), *Den svenska krigsmakten under kalla kriget: Krigsplanläggning, förband och beredskap*. ISBN 978-91-86837-68-6. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag.
- Sari, Aurel** (2018), *Blurred lines: Hybrid threats and the politics of international law*. Hybrid CoE Strategic analysis.
- Schmitt, Michael N.** (red.) (2017), *Tallinn manual 2.0 On the international law applicable to cyber operations*. Andra upplagan. Cambridge, Storbritannien: Cambridge University Press.
- Sjölin, Vilhelm et al** (2014), *I skuggan av kriget – Svenskt Civilförsvaret 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*, Vol. 4 (4), s. 60-92.
- Swaan Wrede, Laura & Görnsjö, 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.

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 Förenade Nationerna (FN)*. ISBN 91-7183-543-1.

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

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

Författningar och föreskrifter

Begravningslag (1990:1144)

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.

Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2019/420 av den 13 mars 2019 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen. Europeiska unionens officiella tidning 2019-03-20.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen. Europeiska unionens officiella tidning 2016-07-19.

Europaparlamentets och rådets förordning (2019/881) av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten). Europeiska unionens officiella tidning 2019-06-07 (svensk version).

Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), Europeiska unionens officiella tidning 2012-10-26.

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

Förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del (upphävd genom SFS 1993:242)

Förordning (1986:424) med instruktion för statens räddningsverk (upphävd genom SFS 1988:1040)

Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

Förordning (1995:238) om totalförsvarspolit

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

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

Förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt

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

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

- Förordning** (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten
- Förordning** (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten
- 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** (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- Förordning** (2015:1053) om totalförvar 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** (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
- Förordning** (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster
- Förordning** (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning
- Förordning** (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19
- Förordning** (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten
- Förordning** (2021:555) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt
- Försvarsmaktens föreskrifter** (FFS 2019:2) om säkerhetsskydd
- Försvarsmaktens interna bestämmelser** (FIB 2020:5) med arbetsordning för Försvarsmakten (FMArbo)
- Hälso- och sjukvårdslag** (2017:30)
- Kommunallag** (2017:725)
- Kulturmiljölag** (1988:950)
- Lag** (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap
- Lag** (1994:1809) om totalförvarsplikt
- Lag** (2003:389) om elektronisk kommunikation
- Lag** (2003:778) om skydd mot olyckor
- Lag** (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Lag** (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst
- Lag** (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet
- Lag** (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands
- Lag** (2010:449) 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
- Lag** (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
- Lag** (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster
- Lag** (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland
- Lag** (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

- Lag** (2021:553) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt
- 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.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter** (MSBFS 2011:5) om varning utomhus
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter** (MSBFS 2018:7) om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster
- Myndighetsförordning** (2007:515)
- Ordningslag** (1993:1617)
- Polisdatalag** (2010:361) (upphävd genom SFS 2018:1693)
- Regeringsformen** (1974:152) (Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform)
- Skyddslag** (2010:305)
- Smittskyddslag** (2004:168)
- Säkerhetspolisens föreskrifter** (PMFS 2019:2) om säkerhetsskydd
- Säkerhetsskyddsförordning** (2018:658)
- Säkerhetsskyddslag** (2018:585)
- Totalförsvarets folkrättsförordning** (1990:12)

Internetkällor

- Affärsverket Svenska kraftnät** (2019-07-15), Nya föreskrifter om säkerhetsskydd (SvkFS 2019:1). 2019-07-15. Tillgänglig: <https://www.svk.se/press-och-nyheter/nyheter/allmanna-nyheter/2019/nya-foreskrifter-om-sakerhetsskydd-svkfs-20191/> (hämtad 2021-02-26).
- (2020-06-29), Styrel och förbrukningsfränkoppling. Senast granskad 2020-06-29. Tillgänglig: <https://www.svk.se/om-kraftsystemet/om-systemansvaret/verktyg-for-systemdrift/styrel-och-forbrukningsfrankoppling/> (hämtad 2021-05-12).
- (2020), Karta över transmissionsnätet. Tillgänglig: https://www.svk.se/contentassets/ebdeed10af72408dab6fad3c591d7922/karta-transmissionsnatet_2020.pdf (hämtad 2020-07-10).
- Almega** (2019), Privat Värdfakta 2019. Tillgänglig: <https://www.almega.se/app/uploads/sites/3/2019/06/privat-vardfakta-2019.pdf> (hämtad 2020-07-08).
- AmnestyPress** (2018-06-29), Ukrainadagarna: Ingen lösning på konflikten i sikte. Tillgänglig: <http://www.amnestypress.se/artiklar/reportage/26260/ukrainadagarna-ingen-losning-pa-konflikten-i-sikte/> (hämtad 2021-06-08).
- Bankgirot** (2020), Årsredovisning och hållbarhetsrapport 2019. Tillgänglig: https://www.bankgirot.se/globalassets/dokument/arsredovisning--rapporter/2019_bankgirots_arsredovisning_o_hallbarhetsrapport_1.4.3.pdf (hämtad 2021-02-08).
- BBC News** (2020-08-30), Germany coronavirus: Anger after attempt to storm parliament. 2020-08-30. Tillgänglig: <https://www.bbc.com/news/world-europe-53964147> (hämtad 2021-06-10).
- (2020-09-14), Belarus protests: Putin pledges \$1.5bn loan at Lukashenko meeting. 2020-09-14. Tillgänglig: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54144644> (hämtad 2021-03-19).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

- Beredskapsmuseet** (u.å.), En svensk tiger. Tillgänglig: <https://www.beredskapsmuseet.com/en-svensk-tiger/> (hämtad 2020-07-08).
- Bing, Christopher et al** (2021-02-02), Exclusive: Suspected Chinese hackers used SolarWinds bug to spy on U.S. payroll agency – sources. Reuters. 2021-02-02. Tillgänglig: <https://www.reuters.com/article/us-cyber-solarwinds-china-idUSKBN2A22K8>. (hämtad: 2021-02-11).
- Bratt, Stefan** (2017-09-25), Viktig övning i civil och militär samverkan. Försvarsmakten. 2017-09-25. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/09/viktig-ovning-i-civil-och-militar-samverkan/> (hämtad 2020-07-08).
- Brors, Henrik** (2013-12-17), 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 2020-07-08).
- Civildöforsvarsförbundet** (u.å.), Fakta om Civildöforsvarsförbundet. Tillgänglig: <https://www.civil.se/om-oss/fakta/> (hämtad 2020-07-08).
- Corera, Gordon** (2016-10-10), How France's TV5 was almost destroyed by 'Russian hackers'. BBC News. 2016-10-10. Tillgänglig: <https://www.bbc.com/news/technology-37590375> (hämtad 2021-06-09).
- Dagens Nyheter** (2020-10-18), Ryska landstigningsfartyg utlöste höjd svensk beredskap. 2020-08-25 (uppdaterad 2020-10-18). Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/sverige/ryska-landstigningsfartyg-utlostehojd-svensk-beredskap/> (hämtad 2021-01-30).
- Dagligvaruleverantörernas förbund** (2020), Dagligvarukartan 2020. Tillgänglig: <https://www.dlf.se/rapporter/dagligvarukartan-2020/> (hämtad 2021-06-09).
- Dahlberg, Jessica** (2017-09-20), Myndigheter samövar för att hantera farliga ämnen. Försvarsmakten. 2017-09-20. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/09/myndigheter-samovar-for-att-hantera-farliga-amnen/> (hämtad 2020-07-08).
- Dataskyddsförordning** (Integritetsskyddsmyndighetens redogörelse). Tillgänglig: <https://www.imy.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/dataskyddsförordningen---fulltext/> (hämtad 2021-02-03).
- Dinsäkerhet.se** (2018-07-02), Broschyren Om krisen eller kriget kommer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018-05-17 (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 2020-07-08).
- DNI** (2017), Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections. Tillgänglig: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (hämtad 2020-07-08).
- Dobos, Lars** (2020), Solarwinds: Detta vet vi om cyberattacken som drabbat 18 000 organisationer. Techworld. 2020-12-12. Tillgänglig: <https://techworld.idg.se/2.2524/1.744660/solarwinds-rysk-bakdoor> (hämtad: 2021-02-11).
- Europe External Policy Advisors** (u.å.), The Lisbon Treaty. Tillgänglig: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html> (hämtad 2020-07-08).
- Europeiska kommissionen** (2020-05-04), EU Civil Protection Mechanism. Senast uppdaterad 2020-05-04. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (hämtad 2020-08-19).
- (2020-06-10), Coronavirus: EU strengthens action to tackle disinformation. 2020-06-10. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1006 (hämtad 2021-06-10).

- (2021-01-11), rescEU. Senast uppdaterad 2021-01-11. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en (hämtad 2021-06-10).
- (2021-05-28a), Emergency Response Coordination Centre (ERCC). Senast uppdaterad 2021-05-28. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (hämtad 2021-06-10).
- (2021-05-28b), European Civil Protection Pool. Senast uppdaterad 2021-05-28. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en (hämtad 2021-06-10).
- (2021-06-04), Coronavirus response – Timeline of EU action. Senast uppdaterad 2021-06-04. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en (hämtad 2021-06-10).

Europeiska läkemedelsmyndigheten

(2021), Treatments and vaccines for COVID-19. Tillgänglig: <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/overview/public-health-threats/coronavirus-disease-covid-19/treatments-vaccines-covid-19> (hämtad 2021-06-09).

Europeiska smittskyddsmyndigheten

- (2021-05-28), Data on country response measures to COVID-19. 2018-05-18. Tillgänglig: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19> (hämtad 2021-06-10).
- (u.å.), About ECDC. Tillgänglig: <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-ecdc> (hämtad 2021-06-10).

Europeiska unionen (2019-08-06), Utrikes- och säkerhetspolitik. Senast uppdaterad 2019-08-06. Tillgänglig: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_sv (hämtad 2020-08-19).

Europeiska unionens råd (2019-05-17),

Cyberattacker: rådet kan nu införa sanktioner. 2019-05-17. Tillgänglig: <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/05/17/cyber-attacks-council-is-now-able-to-impose-sanctions/> (hämtad 2021-02-03).

- (2020-01-14), Utrikesrådet. Senast uppdaterad 2020-01-14. Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/configurations/fac/> (hämtad 2020-08-19).
- (2020-07-30), EU imposes the first ever sanctions against cyber-attacks. 2020-07-30. Tillgänglig: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/eu-imposes-the-first-ever-sanctions-against-cyber-attacks/> (hämtad 2021-02-03).

Europeiska utrikestjänsten (2016-07-

08a), 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 2020-07-08).

- (2016-07-08b), Common Security and Defence Policy (CSDP) structure, instruments, agencies. 2016-07-08. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/common-security-and-defence-policy-csdp-structure-instruments-agencies_en (hämtad 2021-06-10).
- (2018-05-03), The Common Security and Defence Policy (CSDP). 2018-05-03. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en (hämtad 2021-06-10).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

- (2018-06-01), 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 2020-07-08).
- (2018-11-19), A stronger EU on security and defence. 2018-11-19. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35285/eu-strengthens-cooperation-security-and-defence_en (hämtad 2021-06-10).
- (2019-03-05), Military and civilian missions and operations. 2019-03-05. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (hämtad 2021-06-10).
- (u.å.), The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). Tillgänglig: [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC)) (hämtad 2021-06-10).
- Finansdepartementet** (2021), Den statliga budgetprocessen steg för steg. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen-steg-for-steg/> (hämtad 2021-05-12).
- FOJO Medicinstitutet** (2021), Det nya normala – ett hot mot demokratin. Linnéuniversitetet. Tillgänglig: <https://fojo.se/wp-content/uploads/2021/03/Detnyaormala.pdf> (hämtad 2021-06-09).
- Folk och Försvar** (2016-02-10), Det psykologiska försvaret- nedrustat, eller...?. 2016-02-10. Tillgänglig: <https://folkkochforsvar.se/event/det-psykologiska-forsvaret-nedrustat-eller/> (hämtad 2020-10-08).
- Folkhälsomyndigheten** (2020-01-31), Folkhälsomyndigheten föreslår att nytt coronavirus tas upp i smittskyddslagen. 2020-01-31. Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/januari/folkhalsomyndigheten-foreslar-att-nytt-coronavirus-tas-upp-i-smittskyddslagen/> (hämtad 2021-06-08).
- (2020-02-26), Nytt bekräftat fall av covid-19. 2020-02-26. Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/februari/nytt-bekraftat-fall-av-covid-19/> (hämtad 2021-06-08).
- (2021-05-21), Nationella allmänna råd och rekommendationer för att minska spridningen av covid-19. Senast uppdaterad 2021-05-21. Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skyddadig-och-andra/rekommendationer-for-att-minska-spridningen-av-covid-19/> (hämtad 2021-06-09).
- (2021-06-22a), Totalt antal laboratoriebekräftade. Senast uppdaterad 2021-06-22. Tillgänglig: https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa/page/page_0/ (hämtad 2021-06-23).
- (2021-06-22b), Statistik för vaccination mot covid-19. Senast uppdaterad 2021-06-22. Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/statistik-over-registrerade-vaccinationer-covid-19/> (hämtad 2021-06-23).

- Forslund, Johan** (2012), Pansarbåtssymposium 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 2020-07-08).
- Förenta Nationerna** (u.å.), Former Secretaries-General. Tillgänglig: <https://www.un.org/sg/en/content/former-secretaries-general> (hämtad 2020-07-08).
- Försvarets materielverk** (2019-12-09), Nationellt certifieringsorgan. Senast uppdaterad 2019-12-09. Tillgänglig: <https://www.fmv.se/verksamhet/ovrig-verksamhet/csec/> (hämtad 2021-02-03).
- Försvarsdepartementet** (1995), Sverige och Europa i världen. DS 1995:28. Tillgänglig: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/departementsserien/ds-1995-28-GJB428> (hämtad 2020-07-08).
- (2019-11-01), Utredning tillsätts om svensk anpassning till EU:s cybersäkerhetsakt och om vissa åtgärder till skydd för verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet. 2019-11-01. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/10/utredning-tillsatts-om-svensk-anpassning-till-eus-cybersakerhetsakt-och-om-vissa-atgarder-till-skydd-for-verksamheter-av-betydelse-for-sveriges-sakerhet/> (hämtad 2021-02-03).
- Försvarsmakten** (2013-06-13), Beslut om internationell arbetskyldighet. 2010-07-02 (uppdaterad 2013-06-13). Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20200710105427/https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2010/07/beslut-om-internationell-arbetskyldighet/> (hämtad 2021-06-29).
- (2017-06-09), Tydligare bild av hur samhället möter Försvarsmaktens behov. 2017-06-09. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/06/tydligare-bild-av-hur-samhallet-moter-forsvarsmaktens-behov/> (hämtad 2020-08-17).
- (2017a), Försvarsmaktsövning Aurora 17. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/ovningar/avslutade-ovningar/aurora-17/> (hämtad 2020-07-08).
- (2017b), Fakta om etablering av Gotlands regemente. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20170921095823/http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/var-verksamhet-pa-gotland/fakta-om-etablering-av-gotlands-regemente/> (hämtad 2020-08-20).
- (2018-08-24), Massivt stöd till civilsamhället. 2018-08-24. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/08/massivt-stod-till-civilsamhallet/> (hämtad 2020-07-08).
- (2020-04-03), Försvarsmaktsövning Aurora 20 flyttas fram. 2020-04-03. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/04/forsvarsmaktsovning-aurora-20-flyttas-fram/> (hämtad 2021-06-09).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

- (2020-08-24), Beredskapsinsats i Östersjön och på Gotland. 2020-08-24. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/08/beredskapsinsats-i-ostersjon-och-pa-gotland/> (hämtad 2021-01-30).
- (2021-04-22), Förvarsmakten avslutar insatsen i Afghanistan. 2021-04-22. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2021/04/forsvarsmakten-avslutar-insatsen-i-afghanistan/> (hämtad 2021-05-10).
- (u.å. Afghanistan - ISAF), Afghanistan - ISAF. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/avslutade-internationella-insatser/afghanistan-isaf/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Afghanistan - RSM), Afghanistan - RSM. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/afghanistan-rsm/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Alla våra överbefälhavare), Alla våra överbefälhavare, Förvarsmakten. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/alla-vara-overbefalhavare/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Cyberförvar), Cyberförvar. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/det-har-gor-forsvarsmakten/cyberforsvar/> (hämtad 2021-02-03).
- (u.å. Ekonomisk redovisning), Ekonomisk redovisning. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/darfor-finns-forsvarsmakten/ekonomisk-redovisning/> (hämtad 2021-05-12).
- (u.å. Gotland regemente - P 18), Gotland regemente - P 18. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/gotland-regemente-p-18/> (hämtad 2021-06-08).
- (u.å. Hemvärnets historik), Hemvärnets historik. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/det-har-gor-forsvarsmakten/hemvarnet/hemvarnet-historik/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Hesa Fredrik - Larmet som ekar genom historien), Hesa Fredrik - Larmet som ekar genom historien. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/hesa-fredrik/> (hämtad: 2020-07-08).
- (u.å. IFOR/SFOR - Bosnien), IFOR/SFOR - BOSNIEN. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/iforsfor-bosnien/> (hämtad 2021-05-07).
- (u.å. Kosovo - KFOR), Kosovo - KFOR. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/kosovo-kfor/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Mali - EUTM), Mali - EUTM. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/mali-eutm/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Mali - MINUSMA), Mali - MINUSMA. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/mali-minusma/> (hämtad 2021-06-10).

- (u.å. Militärregioner), Militärregioner. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/militarregioner/> (hämtad 2021-06-09).
- (u.å. ONUC - Kongo), ONUC - KONGO. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/onuc-kongo/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. Psyops-förbandet), Psyops-förbandet. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20200710102919/https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/ledningsregementet/insatsforband/psyops/> (hämtad 2020-07-10).
- (u.å. Södra militärregionen), Södra militärregionen. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/militarregioner/sodra-militarregionen/> (hämtad 2021-06-09).
- (u.å. Tillbakablick på jämställdhet), Tillbakablick på jämställdhet, Forsvarsmakten. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/varderingar-och-vision/jamstalldhet-och-jamlikhet/tillbakablick-pa-jamstalldhet/> (hämtad 2021-05-12).
- (u.å. Totalförsvarsövning 2020), TOTALFÖRSVARSOVNING 2020. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/ovningar/avslutade-ovningar/totalforsvarsovning-2020/> (hämtad 2021-06-09).
- (u.å. UNEF - Suez och Gaza), UNEF - SUEZ OCH GAZA. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unef-suez-och-gaza/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. UNEF II - Egypten), UNEF II - EGYPTEN. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unef-ii-egypten/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. UNFICYP - Cypern), UNFICYP - CYPERN. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unficyp-cypern/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. UNIFIL - Libanon), UNIFIL - LIBANON. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unifil-libanon/> (hämtad 2020-07-08).
- (u.å. UNPROFOR - Kroatien, Bosnien och Makedonien), UNPROFOR - KROATIEN, BOSNIEN OCH MAKEDONIEN. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/unprofor-kroatien-bosnien-och-makedonien/> (hämtad 2021-05-07).
- (u.å. Verksamhet på Gotland), Verksamhet på Gotland. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/gotlands-regemente-p-18/var-verksamhet-pa-gotland/> (hämtad 2020-08-21).
- (u.å. Vykort från ett land i väntans tider), 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: 2020-07-08).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

(u.å.), Totalförvarsövning 2020: Tillsammans försvarar vi Sverige.

Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/contentassets/dd56a6422b8e496ab552c5f4186da291/tfo_faktablad_se-faststalld.pdf (hämtad 2021-06-09).

Gerdfelder, Mathias (2015-11-27),

Terrordåden i Paris – detta har hänt, dag för dag. Sveriges Television. 2015-11-26 (uppdaterad 2015-11-27). Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/utrikes/terrorraden-i-paris-detta-har-hant-dag-for-dag> (hämtad 2020-07-08).

Government of the District of Columbia

(2021), Mayor Bowser Orders Citywide Curfew Beginning at 6PM Today.

Tillgänglig: <https://www.mayor.dc.gov/release/mayor-bowser-orders-citywide-curfew-beginning-6pm-today> (hämtad 2021-03-15).

Government of the District of Columbia Metropolitan Police Department

(2021), Testimony of Robert J. Contee, III Acting Chief of Police Examining the January 6 Attack on the U.S. Capitol United States Senate Homeland Security & Governmental Affairs Committee Rules and Administration Committee February 23, 2021. Tillgänglig: https://mpdc.dc.gov/sites/default/files/dc/sites/mpdc/release_content/attachments/TESTIMONY_Senate_January%206th%20Attack_02%2023%2021_FINAL.pdf (hämtad 2021-03-15).

Granberg, Märten (2018-05-29), Stor

uppslutning vid veterandagen.

Försvarsmakten. 2018-05-29. Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/05/stor-uppslutning-vid-veterandagen/> (hämtad 2020-07-08).

Hakeberg, Sofia (2017-09-20), Gotland får

eget regemente: "Tydlig markering". Hela Gotland. 2017-09-20. Tillgänglig: <http://www.helagotland.se/samhalle/gotland-far-eg-et-regemente-tydlig-markering-14901945.aspx> (hämtad 2020-07-08).

Hermansson, Lisbeth (2021-03-03), MSB:

Rykten och desinformation hotar vaccineringsen. Sveriges Radio. 2021-03-03. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/artikel/msb-rykten-och-desinformation-hotar-vaccineringsen> (hämtad 2021-06-10).

Horvatovic, Iva & Österberg, Ida (2017-05-03),

Regeringen avskaffar id-kontroller. Sveriges Television. Senast uppdaterad 2017-05-03. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-vantas-avskaffa-id-kontroller> (hämtad 2020-08-18).

Hultqvist, Peter & Bydén, Micael (2017-05-17),

Risk för desinformation om militärovningsen Aurora. Debattartikel av Peter Hultqvist och Micael Bydén. Dagens Nyheter. 2017-05-15 (uppdaterad 2017-05-17). Tillgänglig: <https://www.dn.se/debatt/risk-for-desinformation-om-militarovningen-aurora/> (hämtad 2021-06-08).

Härjedalens kommun (2018-07-27),

Evakueringen av Huskølen och Storån hävs. 2018-07-27. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20200710111014/https://kommun.herjedalen.se/omkommunen/nyheter/nyheter2018/evakueringen-avhuskolenochstoranhavs.5.6bc4e9ad164c98fb2b15806e.html> (hämtad 2021-06-08).

Integritetsskyddsmyndigheten

(u.å. a), Dataskyddsförordningen (GDPR). Tillgänglig: <https://www.imy.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/> (hämtad 2021-02-23).

- (u.å. b), Dataskyddsförordningens grundläggande principer. Tillgänglig: <https://www.imy.se/tagar--regler/dataskyddsförordningen/grundlaggande-principer/> (hämtad 2021-02-23).
 - (u.å. c), Informationssäkerhet. Tillgänglig: <https://www.imy.se/tagar--regler/dataskyddsförordningen/informationssäkerhet/> (hämtad 2021-02-23).
- Jankowivz, Mia & Davis, Charles** (2020), These big firms and US agencies all use software from the company breached in a massive hack being blamed on Russia. Business Insider. 2020-12-15. Tillgänglig: <https://www.businessinsider.com/list-of-companies-agencies-at-risk-after-solarwinds-hack-2020-12?r=US&IR=T> (hämtad 2021-02-11).
- Juhlin, Johan et al** (2017-04-13), Detta vet vi om attacken. Sveriges Television. 2017-04-07 (uppdaterad 2017-04-13). Sveriges Television. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/detta-vet-vi> (hämtad 2020-07-08).
- Justitiedepartementet** (2018-08-07), Uppdrag till MSB att redovisa behov av förstärkt kapacitet och satsning på fler utbildningsplatser för brandmän. 2018-08-07. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/presmeddelanden/2018/08/uppdrag-till-msb-att-redovisa-behov-av-forstarkt-kapacitet-och-satsning-pa-fler-utbildningsplatser-for-brandman/> (hämtad 2020-07-08).
- (2021-02-02), Översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig. 2021-02-02. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/presmeddelanden/2021/02/oversyn-av-systemet-for-att-varna-allmanheten-i-fred-och-krig/> (hämtad 2021-06-09).
- Krisinformation.se** (2018-07-18), Viktigt meddelande till allmänheten i Nordmalings kommun, i Västerbottens län. Senast uppdaterad 2018-07-18. Tillgänglig: <https://www.krisinformation.se/nyheter/2018/juli2/viktigt-meddelande-till-allmanheten-i-nordmalings-kommun-i-vaesterbottens-lan> (hämtad 2020-07-08).
- (2020-08-05), Polisen. Senast uppdaterad 2020-08-05. Tillgänglig: <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar/polisen> (hämtad 2020-08-18).
 - (2020-08-06), Strålsäkerhetsmyndigheten. Senast uppdaterad 2020-08-06. Tillgänglig: <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar/stralsakerhetsmyndigheten> (hämtad 2020-08-19).
 - (2021-03-03), POSOM. Senast uppdaterad 2021-03-03. Tillgänglig: <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/samhallets-ansvar/kommuner/posom> (hämtad 2021-06-08).
- Kungafonden** (u.å.), Stiftelsen Kungafonden med folket för fosterlandet. Tillgänglig: <https://kungafonden.se/> (hämtad 2020-07-08).
- 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: 2020-07-08).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- Kunig, Philip** (2008), Intervention, Prohibition of. Oxford Public International Law. Tillgänglig: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div1-3> (hämtad 2021-06-11).
- Ljusdals kommun** (2018-08-01), Evakuerade från Enskogen och Laforsen får återvända hem. 2018-08-01. Tillgänglig: <https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkiv/krisinformation/evakueradefranenskogenochlaforsenfaratervandahem.5.7259f893164f281f9822dfffb.html> (hämtad 2021-06-08).
- Läkemedelsverket** (2021-05-04), Coronavaccin, vaccin mot coronaviruset (covid-19). Senast uppdaterad 2021-05-04. Tillgänglig: <https://www.lakemedelsverket.se/sv/coronavirus/coronavaccin> (hämtad 2021-06-09).
- 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 2020-07-08).
- (2020-11-22), Statsminister Stefan Löfvens tal till nationen den 22 november 2020. 2020-11-22. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/tal/2020/11/statsminister-stefan-lofvens-tal-till-nationen-den-22-november-2020/> (hämtad 2021-06-09).
- Malm, Anne** (2016), Försvarslänet / Försvarsobligationer i Sverige. 2016-01-25. Tillgänglig: <http://www.tornsvala.se/2016/01/25/forsvarslandet-forsvarsobligationer-i-sverige/> (hämtad 2020-07-08).
- Melén, Johanna** (2021-02-11), Lukasjenko: Vi undanröjde ett "blixtkrig". Sveriges Radio. 2021-02-11. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/artikel/lukasjenko-vi-undanrojde-ett-blixtkrig> (hämtad 2021-03-22).
- Migrationsverket** (2016-01-01), Inkomna ansökningar om asyl 2015. 2016-01-01. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202015%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202015.pdf> (hämtad 2020-07-08).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** (2017-05-16), Pågående ransomware-kampanj (WannaCry/Wcry/WannaCryptor). 2017-05-16. Tillgänglig: <https://www.cert.se/2017/05/pagaende-ransomware-kampanj-wannacry-wcry-wannacryptor> (hämtad 2021-02-03).
- (2018-06-12), Ann Linde vid invigningen av MSB:s EU-lager i Kristinehamn. 2018-06-12. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20190129184552/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 2020-08-18).
- (2018-08-17), Nationella samordningen av volontärer vid skogsbränderna avslutas. 2018-08-17. Tillgänglig: <https://www.mynewsdesk.com/se/msb/pressreleases/nationella-samordningen-av-volontarer-vid-skogsbraenderna-avslutas-2641034> (hämtad 2020-08-17).
- (2018-09-07), FAQ om Krisberedskapsveckan och broschyr till hushållen. Senast granskad 2018-09-07. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20181022184811/https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSBs-krisberedskapsvecka/Fragor-och-svar-om-krisberedskapsveckan/> (hämtad 2021-06-11).
- (2019-03-20), Svenska Nationella Ambulansflyget. Senast granskad 2019-03-20. Tillgänglig: <https://www.msb.se/snarnam> (hämtad 2021-05-12).

- (2019-05-01), Dialog med trossamfund. Senast granskad 2019-05-01. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkansforum/dialog-med-trossamfund/> (hämtad 2021-06-09).
- (2019-05-03), Undersökning visar att MSB:s broschyr skapat reflektion. 2019-05-03. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20200817093225/https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2019/maj/undersokning-visar-att-msbs-broschyr-skatat-reflektion/> (hämtad 2021-06-11).
- (2019-05-09a), Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Senast granskad 2019-05-09. Tillgänglig: <https://www.msb.se/samverkanledning> (hämtad 2021-06-28).
- (2019-05-09b), Om krisen eller kriget kommer. Senast granskad 2019-05-09. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/publikationer/om-krisen-eller-kriget-kommer/> (hämtad 2020-08-17).
- (2019-05-23), Nationell lägesbild. Senast granskad 2019-05-23. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/nationell-lagesbild/> (hämtad 2020-08-17).
- (2019-05-31), Frågor och svar om VMA. Senast granskad 2019-05-31. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/varningssystem/fragor-och-svar-om-vma/> (hämtad 2020-08-17).
- (2019-06-14), Vad gör MSB inom ramen för psykologiskt försvar. Senast granskad 2019-06-14. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20200817112241/https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/vad-gor-msb-inom-ramen-for-psykologiskt-forsvar/> (hämtad 2021-06-11).
- (2019-12-20), Avdelningen för cybersäkerhet och säkra kommunikationer. Senast granskad 2019-12-20. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/om-msb/organisation/avdelningen-for-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/> (hämtad 2021-06-08).
- (2020-01-29), Om CERT-SE. Senast uppdaterad 2020-01-29. Tillgänglig: <https://www.cert.se/om-cert-se> (hämtad 2021-06-08).
- (2020-03-18), EU:s logistiktjänst för civila krishanteringsinsatser. Senast granskad 2020-03-18. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/internationella-insatser/civil-krishantering/eu-logistiktjanst-for-civila-krishanteringsinsatser/> (hämtad 2020-08-17).
- (2020-03-26), Utveckling - Gemensamma grunder 2.0. Senast granskad 2020-03-26. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkan-och-ledning/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar/Utveckling-av-Gemensamma-grunder-2.0> (hämtad 2021-06-28).
- (2020-05-20), Krisberedskapsveckan 2020. Senast granskad 2020-05-20. Tillgänglig: <https://www.msb.se/krisberedskapsveckan> (hämtad 2020-08-17).
- (2020-07-01a), EU och civilskyddssamarbetet. Senast granskad 2020-07-01. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/eu-samarbete/eu-och-civilskyddssamarbetet/> (hämtad 2020-08-17).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- (2020-07-01b), EU and civil protection. Senast granskad 2020-07-01. Tillgänglig: <https://www.msb.se/en/about-msb/international-co-operation/cooperation-with-eu-and-the-civil-protection-cooperation/> (hämtad 2021-06-10).
 - (2020-12-01), Forskning pågår. Senast granskad 2020-12-01. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/aktuellt/forskning-pagar/> (hämtad 2021-06-07).
 - (2020-12-03), Totalförsvarsövning 2020. Senast granskad 2020-12-03. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/ovning/totalforsvarsovning-2020/> (hämtad 2021-06-09).
 - (2021-01-04), Samverkan inom informationssäkerhet. Senast granskad 2021-01-04. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/samverkan-inom-informationssakerhet/> (hämtad 2021-02-03).
 - (2021-04-13), MSB:s arbete inom ramen för psykologiskt försvar. Senast granskad 2021-04-13. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/msbs-arbete-inom-ramen-for-psykologiskt-forsvar/> (hämtad 2021-06-09).
 - (2021-05-10), Rakels styrkor. Senast granskad 2021-05-10. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/rakel/om-rakel/rakels-styrkor/> (hämtad 2021-06-08).
 - (2021-05-27), Civilt försvar. Senast granskad 2021-05-27. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/om-msb/var-roll-i-samhalltet/civilt-forsvar/> (hämtad 2021-06-08).
 - (2021-06-02), Finansiering och anslag 2:4 Krisberedskap. Senast granskad 2021-06-02. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/finansiering/> (hämtad 2021-06-07).
 - (2021-06-22), Nationell risk- och förmågebedömning. Senast granskad 2021-06-22. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/inriktning-och-ramverk/nationell-risk--och-formagebedomning/> (hämtad 2021-06-23).
 - (u.å.), Utbildning och övning ger färdighet. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20190322063357/https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/> (hämtad 2020-08-19)
- Myndigheten för stöd till trossamfund** (u.å.), Krisberedskap. Tillgänglig: <https://www.myndighetenst.se/krisberedskap.html> (hämtad 2020-07-08).
- Mårtensson, Erik** (2014), Psykologiska operationer är psykologiskt försvar!. Kungliga Krigsvetenskapsakademien. 2014-03-28. Tillgänglig: <https://kkryva.se/psykologiska-operationer-ar-psykologiskt-forsvar/> (hämtad 2020-07-08).
- Nakashima, Ellen & Warrick, Joby** (2012), Stuxnet was work of U.S. and Israeli experts, officials say. Washington Post. 2012-06-02. Tillgänglig: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQA1nEy6U_story.html (hämtad 2021-02-03).
- Nationalencyklopedin** (u.å. Andra världskriget), Andra världskriget. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/andra-v%C3%A4rldskriget> (hämtad 2021-04-06).

- (u.å. Första världskriget), Första världskriget. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/f%C3%B6rsta-v%C3%A4rldskriget> (hämtad 2021-03-30).
 - (u.å. Försvarsfrågan), Försvarsfrågan. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/f%C3%B6rsvarsfr%C3%A5gan> (hämtad 2021-05-12).
 - (u.å. Mellanrigstiden), Mellanrigstiden. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/mellanrigstiden> (hämtad 2021-05-12).
 - (u.å. Nationernas förbund), Nationernas förbund. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/nationernas-f%C3%B6rbund> (hämtad 2021-03-30).
 - (u.å. Wikileaks), Wikileaks. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/wikileaks> (hämtad 2020-07-08).
- Nato** (1949), The North Atlantic Treaty. Undertecknat i Washington DC., USA den 4 april 1949. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (hämtad 2020-07-08).
- (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 2020-07-08)
 - (2019), NATO Cyber Defence. Factsheet February 2019. Tillgänglig: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190208_1902-factsheet-cyber-defence-en.pdf (hämtad 2021-02-03).
 - (2020-05-26), NATO's role in Kosovo. Senast uppdaterad 2020-05-26. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm?selectedLocale=en (hämtad 2020-08-19).
 - (2020-09-24), Member countries. Senast uppdaterad 2020-09-24. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm (hämtad 2021-05-12).
 - (2021-04-06), Relations with Sweden. Senast uppdaterad 2021-04-06. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52535.htm (hämtad 2021-05-12).
 - (2021-04-14), NATO Allies decide to start withdrawal of forces from Afghanistan. Senast uppdaterad 2021-04-15. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_183086.htm (hämtad 2021-05-07).
 - (2021-04-21), Relations with Russia. Senast uppdaterad 2021-04-21. Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm (hämtad 2021-05-12).
- Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence** (2015-07-01), Sweden to Join NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. 2015-07-01. Tillgänglig: <https://ccdcoe.org/news/2015/sweden-to-join-nato-cooperative-cyber-defence-centre-of-excellence/> (hämtad 2021-05-24).
- Net4Mobility** (u.å.), Home. Tillgänglig: <https://net4mobility.com/page/home/> (hämtad 2021-06-09).
- Nyman, Emelie** (2015-11-25), 11 frågor och svar om gränskontrollerna. Svenska Dagbladet. 2015-11-25. Tillgänglig: <https://www.svd.se/11-fragor-och-svar-om-granskontrollerna> (hämtad 2020-07-08).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- Oksanen, Patrik** (2020-10-23), Den ryska cyberattacken mot Stortinget. 2020-10-23. Frivärld. Tillgänglig: <https://frivarld.se/rapporter/den-ryska-cyberattacken-mot-stortinget/> (hämtad 2021-06-09).
- Oksanen, Patrik & Sundbom, Henrik** (2020-03-23), Informationspandemi – Desinformation i skuggan av Coronakrisen. 2020-03-20 (uppdaterad 2020-03-23). Frivärld. Tillgänglig: <https://frivarld.se/wp-content/uploads/2020/03/Informationspandemi.pdf> (hämtad 2021-06-10).
- Olsson, Emelie** (2016-12-02), Kronoberg kryllar av bortglömda krigssjukhus. Smålandsposten. 2016-12-02. Tillgänglig: <http://www.smp.se/inblick/kronoberg-kryllar-av-bortglomda-krigssjukhus/> (hämtad 2021-05-12).
- Owetz, Josefine** (2015-01-09), Svensk ledning för Nordic battlegroup. Sveriges Radio. 2015-01-09. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6063073> (hämtad 2020-07-08).
- Pettersson, Charlotte & Elovsson, Joakim** (2017-03-31), Världsstöd i praktiken. Försvarsmakten. 2017-03-31. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2017/03/varldsstod-i-praktiken/> (hämtad 2020-07-08).
- Polismyndigheten** (2016-02-19), Sammanfattning av gränspolisarbetet i "Alma". 2016-02-19. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20160310140134/https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/feb/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/> (hämtad 2020-08-17)
- (2017-04-07), Händelsen i Stockholm city. 2017-04-07. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20170415012135/https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2017/April/lastbil-har-kort-pa-personer-i-Stockholm/> (hämtad 2020-08-18)
- (2019-03-18), Regler för vistelse i Sverige. Senast granskad 2019-03-18. Tillgänglig: <https://polisen.se/Lagar-och-regler/Regler-for-vistelse-i-Sverige/> (hämtad 2020-08-19).
- Post- och telestyrelsen** (2021-01-19), Auktionerna i 3,5 GHz- och 2,3 GHz-banderna är avslutade. 2021-01-19. Tillgänglig: <https://www.pts.se/sv/nyheter/pressmeddelanden/2021/auktionerna-i-35-ghz--och-23-ghz-banderna-ar-avslutade/> (hämtad 2021-06-09).
- Preem** (u.å.), Europas modernaste raffinaderier. Tillgänglig: <https://www.preem.se/om-preem/om-oss/vad-vi-gor/raff/> (hämtad 2020-07-08).
- 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 2020-07-08)
- Regeringen** (2014-10-03), Regeringsförklaringen oktober 2014. 2014-10-03. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49b6d2/contentassets/436960c05f524109b8a020b879efd76b/436960c05f524109b8a020b879efd76b-3-oktober-2014> (hämtad 2021-06-08).
- (2014a), Regeringen bereder kommissionens förslag. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20190901062057/https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/safungerareu/lagstiftning-i-eu---sveriges-roll/> (hämtad 2020-08-18)
- (2014b), Så fungerar EU. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20191127071509/https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/safungerareu/> (hämtad 2020-08-18)
- (2015-01-22), Arbetet på lokal nivå. 2015-01-22. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/arbetet-pa-lokal-niva/> (hämtad 2021-05-12).

- (2015-01-23), Arbetet på regional nivå. 2015-01-23. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/arbetet-pa-regional-niva/> (hämtad 2021-05-12).
- (2015-04-02), 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 2021-06-08).
- (2015-11-12), 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 2020-07-08).
- (2016-04-29), Migrationsverket får ett utökad ansvar för beredskapen. 2016-04-29. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/migrationsverket-far-ett-utokat-ansvar-for-beredskapen/> (hämtad 2020-07-08).
- (2017-05-04), 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 2021-06-08).
- (2017-06-29), Ny nationell informations- och cybersäkerhetsstrategi. 2017-06-29. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/ny-nationell-informations--och-cybersakerhetsstrategi/> (hämtad 2020-07-08).
- (2017-09-11), 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 2020-07-08).
- (2017-11-09), Sanktioner som svar på Rysslands olagliga annektering av Krim och Sevastopol. 2015-04-02 (senast uppdaterad 2017-11-09). 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 2021-06-08).
- (2017-11-10), Gränskontroller vid inre gräns förlängs. 2017-11-10. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/granskontroller-vid-inre-grans-forlang/> (hämtad 2020-07-08).
- (2017-12-15), Beslut om regemente på Gotland. 2017-12-15. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/12/beslut-om-regemente-pa-gotland/> (hämtad 2020-07-08).
- (2018-05-03), Gränskontroller vid inre gräns förlängs. 2018-05-03. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/granskontroller-vid-inre-grans-forlang/> (hämtad 2020-07-08).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

- (2018-05-07), Försvarsminister Peter Hultqvist besöker Washington. 2018-05-07. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/forsvarsministern-peter-hultqvist-besoker-washington/> (hämtad 2020-07-08).
- (2018-05-08), Försvarsminister Peter Hultqvist undertecknar trilateral avsiktsförklaring. 2018-05-08. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/forsvarsminister-peter-hultqvist-undertecknar-trilateral-avsiktsforklaring/> (hämtad 2020-07-08).
- (2018-07-25), Krishanteringsrådet samlas för att diskutera torkan och bränderna. 2018-07-25. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/07/krishanteringsradet-samlas-for-att-diskutera-torkan-och-branderna/> (hämtad 2021-06-08).
- (2018-11-08), Fortsatt gränskontroll vid Sveriges inre gräns. 2018-11-08. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/11/fortsatt-granskontroll-vid-sveriges-inre-grans/> (hämtad 2020-07-08).
- (2019-01-29). Regeringsförklaring angiven av statsminister Stefan Löfven. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/tal/20192/01/regeringsforklaringen-den-21-januari-2019/> (hämtad 2021-02-03).
- (2019-02-12), Regeringskansliets krishantering. Senast uppdaterad 2019-02-12. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/regerings-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/> (hämtad 2021-06-08).
- (2020-01-02), Justitiedepartementets organisation. Senast uppdaterad 2020-01-02. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/justitiedepartementets-organisation/> (hämtad 2020-08-19).
- (2020-03-20), Pressträff efter möte i krishanteringsrådet. 2020-03-20. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/presstraff-efter-mote-i-krishanteringsradet/> (hämtad 2021-02-26).
- (2020-04-07), Strategi med anledning av det nya coronaviruset. 2020-04-07. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/regerings-politik/regerings-arbete-med-coronapandemin/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset> (hämtad 2021-06-08).
- (2020-04-09), Pressbrief efter möte i krishanteringsrådet den 9 april. 2020-04-09. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/pressbrief-efter-mote-i-krishanteringsradet-den-9-april/> (hämtad 2021-02-26).
- (2020-05-04), Arbetet i Regeringskansliet. Senast uppdaterad 2020-05-04. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/arbetet-i-regeringskansliet/> (hämtad 2020-08-19).
- (2020-11-05), Beslut om återinförande av gränskontroll vid inre gräns. 2020-11-05. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/beslut-om-aterinforande-av-granskontroll-vid-inre-grans/> (hämtad 2021-02-26).
- (2021-02-15), UD och ambassadernas krisberedskap. 2021-02-15. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/uds-reseinformation/ud-och-ambassadernas-krisberedskap/> (hämtad 2021-06-08).
- (2021-05-06), Fortsatt gränskontroll vid inre gräns. 2021-05-06. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/05/fortsatt-granskontroll-vid-inre-grans/> (hämtad 2021-05-06).

- (2021-05-27), Regeringens plan för avveckling av restriktioner. 2021-05-27. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2021/05/regeringens-plan-for-avveckling-av-restriktioner/> (hämtad 2021-06-10).
 - (u.å. Försvarssamarbetet Sverige Finland), Försvarssamarbetet Sverige Finland. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvarssamarbetet-sverige-finland/> (hämtad 2021-06-09).
 - (u.å. Kosovo), Kosovo. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/sveriges-diplomatiska-forbindelser/europa-och-centralasien/kosovo/> (hämtad 2020-07-08).
- Regeringens deklaration vid 2021 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 24 februari 2021.**
(2021-02-24) Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/tal/2021/02/utrikesdeklarationen/> (hämtad 2021-03-19).
- 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 2021-06-09).
- (2019), RIX tertial 2 maj - augusti. Tillgänglig: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rix/tertiarapport/svenska/2019/rix-tertiarapport-nr-2-2019-med-information-kring-deltagare-incidenter-och-statistik.pdf> (hämtad 2021-06-09).
 - (2020), Så betalar svenskarna 2020. Tillgänglig: <https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2020/> (hämtad 2021-06-09).
 - (2021-06-01), Sedel- och myntstatistik. Senast uppdaterad 2021-06-01. Tillgänglig: <https://www.riksbank.se/sv/statistik/statistik-over-betalningar-sedlar-och-mynt/sedlar-och-mynt/> (hämtad 2021-06-09).
- Riksdagen** (2017-03-20), 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 2020-07-08).
- (2018-01-24), 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 2020-07-08).
 - (2020-02-01), EU:s institutioner. Senast uppdaterad 2020-02-01. Tillgänglig: <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/#> (hämtad 2021-06-10).
 - (2020-03-02), Krigsdelegationen. Senast granskad 2020-03-02. Tillgänglig: <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-myndigheter-och-namnder/krigsdelegationen/> (hämtad 2020-08-19).
 - (2020-03-25), Medlem i EU. Senast uppdaterad 2020-03-25. Tillgänglig: <http://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#Att-g%C3%A5-med-i-EU> (hämtad 2020-08-19).
 - (2021-06-03), KU:s granskning av regeringen är klar. 2021-06-03. Tillgänglig: <https://www.riksdagen.se/sv/aktuell/2021/jun/3/kus-granskning-av-regeringen-ar-klar/> (hämtad 2021-06-09).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige

- Ringström, Jenny** (2018-08-13), 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 2020-07-08).
- Salmaso, Emil** (2021-02-16), Trettio journalister och människorättsaktivister gripna i Belarus. Sveriges Television. 2021-02-16 Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/trettio-journalister-och-manniskorattsaktivister-gripna-i-belarus> (hämtad 2021-03-22).
- Salomonsson, Lars** (2012), F-båten – Sverigeskeppen: Bakgrund, konstruktion och produktion i Flottans Män, Kungliga Örlogsmannasällskapet, Sjöofficerssällskapet i Stockholm, Försvarshögskolan & Sjöhistoriska museet (2012). Tillgänglig: <http://www.flottansman.se/uploads/forbundet/SYMPOSIUM/Pansarb%C3%A5stsinsamlingen.%202012.pdf> (hämtad 2020-07-08).
- Sanger, David E.** (2012), Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran. New York Times. 2012-06-01. Tillgänglig: <https://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html> (hämtad 2021-02-03).
- Sjöfartsverket** (2019-09-11), Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC). Senast uppdaterad 2019-09-11. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20200819104537/http://www.sjofartsverket.se/sv/sjofart/sjo--och-flygraddning/uppdrag-och-verksamhet/sjo--och-flygraddningscentralen/>
- (2020-12-15), Uppdrag och verksamhet. Senast uppdaterad 2020-12-15. Tillgänglig: <https://www.sjofartsverket.se/sv/sjo--och-flygraddning/uppdrag-och-verksamhet/> (hämtad 2021-06-08).
- Socialdepartementet** (2020-12-15), Regeringen välkomnar Coronakommissionens delbetänkande. 2020-12-15. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/regeringen-valkomnar-coronakommissionens-delbetankande> (hämtad 2021-06-09).
- (2021-05-27), Promemoria: Regeringens plan för avveckling av restriktioner. 2021-05-27. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49bcff/contentassets/986d9a7d3d5348b98a0e0fdd0fd9fdf1/promemoria.-plan-for-avveckling-av-restriktioner-tillganglighetsanpassad.pdf> (hämtad 2021-06-10).
- Statistiska Centralbyrån & Energimyndigheten** (2020), El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2019, Slutliga uppgifter. EN 11 SM 2001. Tillgänglig: https://www.scb.se/contentassets/f3feaf1fd8f6040e8b78b9408f49adbc8/en0105_2019a01_sm_en11sm2001.pdf (hämtad 2021-02-26).
- Stockholm International Peace Research Institute** (2021), SIPRI Military Expenditure Database. Databas över länders försvarsutgifter 1949-2020 ("Data for all countries 1949-2020 (excel spreadsheet)"). Tillgänglig: <https://www.sipri.org/databases/milex> (hämtad 2021-05-03).
- Stockholms stad** (u.å.), Personer löser ut ransoneringskort vid Stockholms stads kristidsnämnd. Tillgänglig: <https://stockholmskallan.stockholm.se/post/30805> (hämtad 2020-07-08).

- Stockholms tingsrätt** (2018-06-07), Tingsrätten dömer en person till livstids fängelse för terroristbrott m.m. i anledning av händelserna på Drottninggatan. 2018-06-07. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20180912132441/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 2020-08-18)
- Svenska FN-förbundet** (u.å.), FN FAKTA – SVERIGES BIDRAG TILL FREDINSATSER. Tillgänglig: <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/08/Faktablad-4-13-sveriges-bidrag-till-fredsinsatser.pdf> (hämtad 2020-07-08).
- Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet** (2020), SPBI Branschfakta 2019. Tillgänglig: <https://drivkraftsverige.se/wp-content/uploads/2020/04/SPBI-branschfakta-2020-04-02.pdf> (hämtad 2021-06-09).
- Sveriges delegation vid Nato i Bryssel** (2019-09-26), Om delegationen. Senast uppdaterad 2019-09-26. Tillgänglig: <https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/om-oss/om-delegationen/> (hämtad 2020-08-19).
- (u.å.), Vanliga frågor. Tillgänglig: <https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/> (hämtad 2020-07-08).
- Sveriges Kommuner och Landsting** (2018-12-28), Alla landsting blir regioner. 2018-12-28. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20190528093139/https://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/allalandstingblirregioner.26062.html> (hämtad 2021-05-12)
- Sveriges Kommuner och Regioner** (2020a), Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2019. Tillgänglig: https://skr.se/download/18_1f376ad3177c89481f74274e/1615284729580/statistik_om_halso-och_sjukvard_regional%20utveckling%202019.pdf (hämtad 2021-06-11).
- (2020b), Personalen i välfärden: Personalstatistik för kommuner och regioner 2019. Tillgänglig: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-826-5.pdf> (hämtad 2021-06-11).
- (2021-03-11), Fakta om kommuner och regioner. 2021-03-11. Tillgänglig: <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.1022.html> (hämtad 2021-05-12).
- (2021-03-22), Så styrs regionerna. 2021-03-22. Tillgänglig: https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunalt_sjalvstyresastyskommunenochregionen/sastysregionerna.1790.html (hämtad 2021-05-12).
- Sveriges Radio** (2015-11-11), Tidslinje över flyktingkrisen. 2015-11-11. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6299595> (hämtad 2020-07-08).
- (2020-08-12), 5G och coronakonspirationen. 2020-08-12. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/avsnitt/1560499> (hämtad 2021-06-10).
- Sveriges Television** (2018-08-23), Hur stor yta täcker bränderna?. 2018-07-24 (uppdaterad 2018-08-23). Tillgänglig: <https://www.svt.se/special/karta-skogsbrand-2018/> (hämtad 2020-07-08).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

- Säkerhetspolisen** (2015-11-18), Beslut om höjning av hotnivån. 2015-11-18. Tillgänglig: <http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2015-11-18-beslut-om-hojning-av-hotnivån.html> (hämtad 2020-07-08).
- (2016-03-02), Åter till förhöjd terrorhotnivå. 2016-03-02. Tillgänglig: <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2016-03-02-ater-till-forhojd-terrorhotniva.html> (hämtad 2020-08-18).
 - (2017-04-07), 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 2020-07-08).
 - (2019-07-01), Främmande makt agerar i gråzon. 2019-07-01. Tillgänglig: <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-07-01-frammande-makt-agerar-i-grazon.html> (hämtad 2021-06-09).
 - (u.å.), Säkerhetsskydd. Tillgänglig: <https://www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd.html> (hämtad 2021-02-26).
- Säkerhetspolitik.se** (2010-07-13), Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Tillgänglig: <http://www.sakerhetspolitik.se/Ordlista/Styrelsen-for-psykologiskt-forsvar-SPF/> (hämtad 2020-07-08).
- (2013-06-18), EU. Senast uppdaterad 2013-06-18. Tillgänglig: <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Internationella-organisationer/eu/> (hämtad 2020-07-08).
- Teracom** (2021), Teracom Samhällsnät vinner önskat frekvenstillstånd. Tillgänglig: <https://www.teracom.se/om-teracom/nyheter/teracom-samhallsnat-vinner-onskat-frekvenstillstand/> (hämtad 2021-06-09).
- 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 2020-07-08).
- Tidningarnas Telegrambyrå** (2010-04-21), Krishanteringsrådet nöjt med reaktion. Sveriges Television. 2010-04-21. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/krihanteringsradet-nojt-med-reaktion> (hämtad 2020-07-08).
- (2014-03-07), 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-oringheterna-i-ukraina/> (hämtad 2020-07-08).
 - (2017-04-08), 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 2021-06-08).
 - (2017-10-13), Minister: Sverige vill förlänga gränskontroller. Svenska Dagbladet. 2017-10-13. Tillgänglig: <https://www.svd.se/sverige-forlanger-granskontroller/om/granskontroller> (hämtad 2020-07-08).
 - (2020-03-02), Regeringens krisråd i extramöte om coronaviruset. Sveriges Television. 2020-03-02. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/krisrad-i-extramote-om-coronaviruset> (hämtad 2021-02-26).
 - (2020-03-16), Stängda gränser stoppar sjukvårdsutrustning. Sveriges Television. 2020-03-16. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/stangda-granser-stoppar-sjukvardsutrustning> (hämtad 2021-06-09).

- (2020-08-30), Expert: Ryssland håller Lukasjenko vid makten. Sveriges Television. 2020-08-30. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/expert-ryssland-haller-lukasjenko-vid-makten> (hämtad 2021-03-19).
 - (2020-09-06), Stora demonstrationer i Minsk – flera gripna. Sveriges Television. 2020-09-06. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/stora-demonstrationer-i-minsk-flera-gripna> (hämtad 2021-03-19).
 - (2021-03-07), Damberg om demonstranterna: ”Total brist på respekt”. Sveriges Television. 2021-03-07. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/damberg-om-demonstranterna-total-brist-pa-respekt> (hämtad 2021-06-10).
- Trafikanalys** (2020), Transportarbete i Sverige 2000–2019. Tillgänglig: <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/transportarbete/transportarbete-2019.pdf?> (hämtad 2021-06-09).
- 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 2020-07-08).
- UK Foreign & Commonwealth Office & UK National Cyber Security Centre** (2018-02-15), Foreign Office Minister condemns Russia for NotPetya attacks. 2018-02-15. Tillgänglig: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-condemns-russia-for-notpetya-attacks> (hämtad 2021-02-03).

- UK National Cyber Security Centre** (2018-02-14), Russian military ‘almost certainly’ responsible for destructive 2017 cyber attack. 2018-02-14. Tillgänglig: <https://www.ncsc.gov.uk/news/russian-military-almost-certainly-responsible-destructive-2017-cyber-attack> (hämtad 2021-02-03).
- UNESCO - Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur** (u.å.), Journalism, ‘Fake News’ and Disinformation: A Handbook for Journalism Education and Training. Tillgänglig: <https://en.unesco.org/fightfakenews> (hämtad 2021-06-10).
- United States Congress** (2021), H.Res.26 – 117th Congress (2021-2022). Tillgänglig: <https://www.congress.gov/bills/117/congress/house-resolution/26> (hämtad 2021-03-15).
- United States Congressional Record Vol. 167** (2021), Proceedings and Debates of the 117th Congress, First Session. Washington, Wednesday, January 6, 2021. Tillgänglig: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-2021-01-06/pdf/CREC-2021-01-06-senate.pdf> (hämtad 2021-03-15).
- United States Cybersecurity and Infrastructure Security Agency** (2021-01-05), Joint Statement By The Federal Bureau Of Investigation (FBI), The Cybersecurity And Infrastructure Security Agency (CISA), The Office Of The Director Of National Intelligence (ODNI), And The National Security Agency (NSA). 2021-01-05. Tillgänglig: <https://www.cisa.gov/news/2021/01/05/joint-statement-federal-bureau-investigation-fbi-cybersecurity-and-infrastructure> (hämtad 2021-06-10).

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

United States Department of Defense

(2021), Planning and Execution Timeline for the National Guard's Involvement in the January 6, 2021 Violent Attack at the U.S. Capitol. Tillgänglig: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2467051/planning-and-execution-timeline-for-the-national-guards-involvement-in-the-janu/> (hämtad 2021-03-15).

United States Department of Justice

(2021), Capitol Breach Cases. Tillgänglig: <https://www.justice.gov/usao-dc/capitol-breach-cases> (hämtad 2021-03-15).

United States Department of State (2020),

GEC Special Report: Pillars of Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem. Augusti 2020. Tillgänglig: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia%E2%80%99s-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf (hämtad 2021-06-09).

United States Department of the Interior

(2021), Public Gathering Permit 21-0274. Tillgänglig: <https://www.nps.gov/aboutus/foia/upload/21-0274-Rally-to-Revival-Freedom-Plaza-permit-Redacted.pdf> (hämtad 2021-03-15).

United States Federal Bureau of

Investigation (2021a), Pipe Bombs in Washington, D.C. Tillgänglig: <https://www.fbi.gov/wanted/seeking-info/suspected-pipe-bombs-in-washington-dc> (hämtad 2021-03-15).

— (2021b), U.S. Capitol Violence. Tillgänglig: <https://www.fbi.gov/wanted/capitol-violence> (hämtad 2021-03-15).

— (2021c), Oversight of the Federal Bureau of Investigation: The January 6 Insurrection, Domestic Terrorism, and Other Threats. Tillgänglig: <https://www.fbi.gov/news/testimony/oversight-of-the-federal-bureau-of-investigation-the-january-6-insurrection-domestic-terrorism-and-other-threats> (hämtad 2021-03-15).

United States Senate (2021), Roll Call

Vote 117th Congress - 1st Session. Tillgänglig: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=117&session=1&vote=00059 (hämtad 2021-03-15).

United States White House (2018-02-15),

Statement from the Press Secretary. 2018-02-15. Tillgänglig: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-25/> (hämtad 2021-02-03).

UNRIC - Förenta Nationernas regionala informationskontor för Västeuropa

(u.å.), Tidigare generalsekreterare i FN. Tillgänglig: <https://www.unric.org/sv/fns-generalsekreterare/15> (hämtad 2020-07-08).

Urquhart, Brian (u.å.), Trygve Lie. United Nations News. Tillgänglig: <https://web.archive.org/web/20181023191252if/http://www.un.org/apps/news/infocus/trygvie-lie.asp#w89yvw77s9I> (hämtad 2020-08-19)

Wikén, Erik (2020-03-20), Yrkesgrupperna som garanteras barnomsorg vid skolstängning. Sveriges Television. 2020-03-20. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/presstraff-krishanteringsradet> (hämtad 2021-02-26).

Williams, James (2020-12-15), What you need to know about the SolarWinds Supply-Chain-Attack. SANS Institute. 2020-12-15. Tillgänglig: <https://www.sans.org/blog/what-you-need-to-know-about-the-solarwinds-supply-chain-attack/> (hämtad: 2021-02-11).

World Health Organization (2020-01-30), Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). 2020-01-30. Tillgänglig: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (hämtad 2021-06-08).

- (2021-06-07), Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public. Senast uppdaterad 2021-06-07. Tillgänglig: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public> (hämtad 2021-06-08).
- (u.å. a), About WHO. Tillgänglig: <https://www.who.int/about> (hämtad 2021-06-08).

- (u.å. b), Timeline: WHO's COVID-19 response. Tillgänglig: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline> (hämtad 2021-06-08).
- (u.å. c), Infodemic. Tillgänglig: <https://www.who.int/health-topics/infodemic> (hämtad 2021-06-10).

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 2020-07-08).

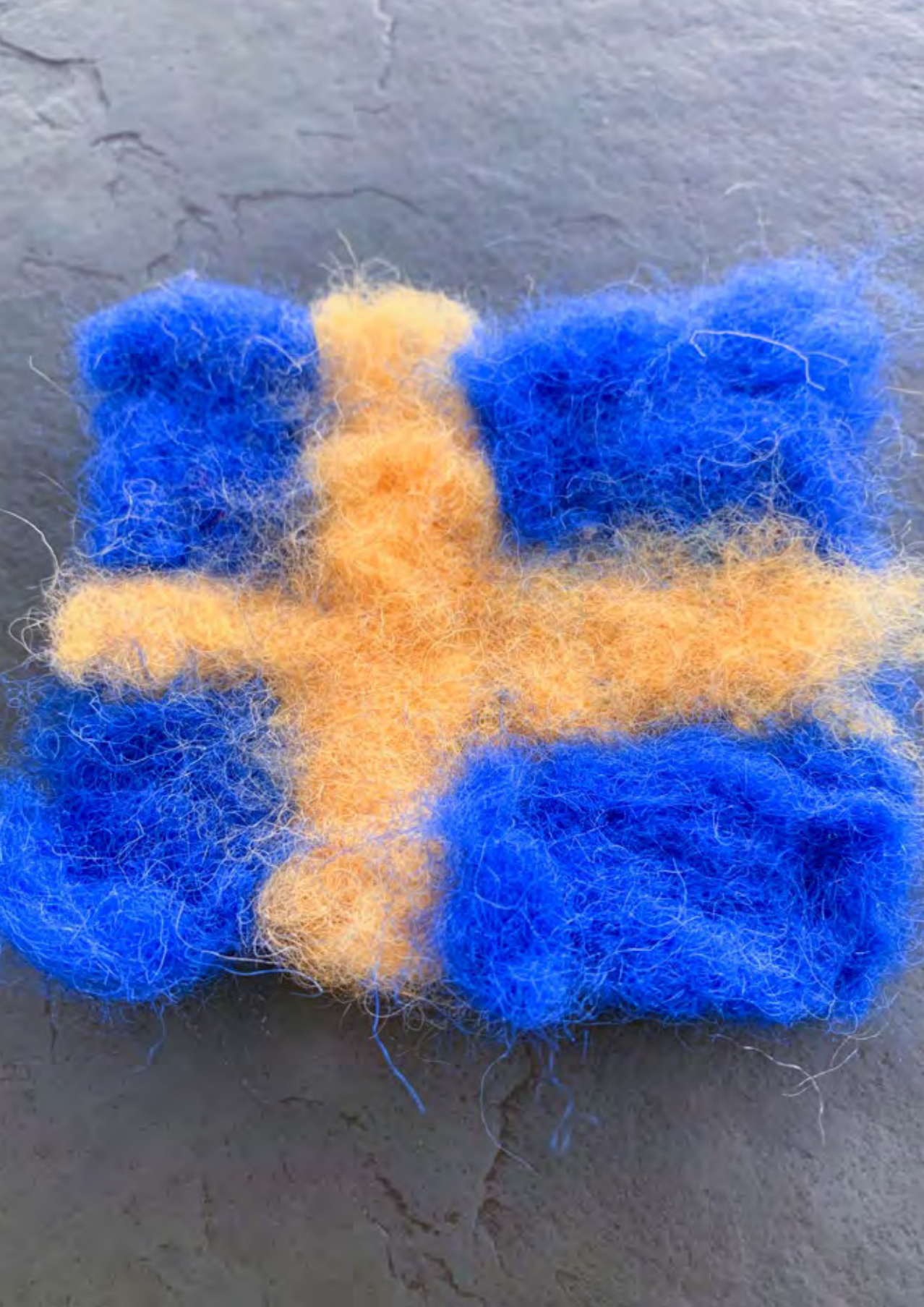
Intervjuer och presentationer

Armémuseum (2018), Krig och fred 1900-talet. Utställning besökt 2018-02-07. Riddargatan 13, Stockholm.

Björklund, Fredrik (2017-11-29), Mejlkonversation med Fredrik Björklund (Kansliråd Kansliet för krishantering, Justitiedepartementet). 2017-11-29.

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 (2016-06-21), Frivilliga inom krisberedskapen - nutid och framtid. Presentation av MSB:s frivilligarbete för SOSUV 2016-06-21.



BILAGA 1 Försvarsmaktens internationella insatser

Kalla kriget benämns perioden från andra världskrigets slut, egentligen från 1946, fram till Sovjetunionens formella upplösning i slutet av 1991. Det 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 härstammar från de ”frostiga/kyliga” relationerna mellan Sovjetunionen och USA som då rådde.

Under kalla kriget uppstod konflikter på olika platser i världen, där Förenta nationerna (FN) kom att agera på olika sätt. Inom ramen för FN var dock USA och Sovjetunionen överens (i alla fall användes inte vetorätten) om vilket stöd en del andra konflikter behövde. Därmed kom svenska soldater att vid flera tillfällen under kalla kriget att delta i internationella militära insatser på mandat av FN.⁹³⁷

Suezkrisen 1956 – United Nations Emergency Force, UNEF

1956 uppstod en konflikt kring tillgången till Suezkanalen i Egypten. I november samma år etablerade FN styrkan UNEF⁹³⁸, vars uppgift var övervakning av eldupphör samt tillbakadragande av brittisk-franska och israeliska styrkor. Senare kom insatsen primärt att fokusera på konflikter mellan Israel och Egypten respektive Palestina. Detta blev den första reella svenska truppinsatsen under kalla kriget. Sverige bidrog med en roterande skyttebataljon samt sjukhuspersonal under insatsen som avslutades i juni 1967. Då hade ungefär 12 000 svenska soldater tjänstgjort i

937 SOU (2007:77), s. 67

938 United Nations Emergency Force

UNEF och 13 svenskar hade omkommit under insatsen. Bataljonen utgjorde grunden för det som senare kom att kallas för utlandsstyrkan.⁹³⁹

Kongo 1960 – United Nations Operation in the Congo eller på franska Opération des Nations Unies au Congo, ONUC

1960 blev Kongo självständigt från sin tidigare kolonialmakt Belgien, men oroligheter utbröt och Kongo begärde stöd från FN. Sverige deltog med förband och utgjorde en del av FN:s fredsbevarande styrkor (ONUC). Uppdraget var inledningsvis att understödja Kongo för att vidmakthålla lag och ordning i samband med tillbakadragandet av belgiska styrkor. Senare kom uppdraget att utökas till att bevara Kongos territoriella integritet och politiska oberoende samt förhindra inbördeskrig. 1960-64 bidrog Sverige bl.a. med skyttebataljoner, högkvarterpersonal, tekniska enheter, och flygförband.⁹⁴⁰ Under insatsen blev svenska förband en stridande part och närmare 20 svenskar dog under insatserna, varav cirka hälften i strid.⁹⁴¹

Cypern 1964 – United Nations Force in Cyprus, UNICYP

I december år 1963 utbröt oroligheter på Cypern i samband med ett försök att ändra landets konstitution efter självständigheten 1960. Konflikten parter begärde i början av 1964 att FN skulle ansvara för fredsbevarande verksamhet. Till följd av beslut i säkerhetsrådet upprättades UNFICYP⁹⁴², där bl.a. Sverige ställde upp med förband. Sveriges bidrag bestod av en bataljon på cirka 1 000 personer mellan 1964 och 1987. När bataljonen avvecklades hade drygt 25 500 personer tjänstgjort i olika befattningar. Totalt omkom 17 personer vid olika tillfällen. Sverige behöll en mindre personalstyrka, främst stabs- och polispersonal, på plats fram till och med 1993. När det svenska bidraget avvecklades hade totalt cirka 28 000 svenskar tjänstgjort i UNFICYP.⁹⁴³

I propositionen inför försvarsbeslutet 1972 fastslog regeringen bland annat att det svenska totalförsvaret skulle utformas så att resurser kunde avdelas för svenskt deltagande i FN:s verksamhet med syfte att upprätthålla eller återställa internationell säkerhet.⁹⁴⁴

939 Försvarsmakten (u.å. UNEF – Suez och Gaza); Svenska FN-förbundet (u.å.); Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 16

940 Försvarsmakten (u.å. ONUC - Kongo)

941 Försvarsmakten (u.å. ONUC - Kongo); SOU (2008:91), s. 379; Försvarsdepartementet (2007-06-14), s. 1

942 United Nations Peacekeeping Force in Cyprus

943 Försvarsmakten (u.å. UNFICYP - Cypern); Svenska FN-förbundet (u.å.)

944 Prop. 1972:75, s. 71

Suez 1973 – The second United Nations Emergency Force – UNEF II

I försvarsbeslutet år 1972 fastslog riksdagen att det svenska totalförsvaret skulle utformas så att resurser kunde avdelas för svenskt deltagande i FN:s verksamhet som syftade till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Mellanöstern var fortfarande en region med fortsatta oroligheter. Efter Jom Kipurkriget/Oktoberkriget år 1973 beslutade FN att sända militära styrkor (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 skyttbataljon och totalt två svenskar omkom.⁹⁴⁵

Libanon 1978 – United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL

År 1978 ockuperade Israel delar av södra Libanon. Den bakomliggande orsaken var att palestinska organisationer hade etablerat sig i södra Libanon och därifrån genomfört upprepade attacker mot Israel. FN etablerade genom en resolution UNIFIL⁹⁴⁶ 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 och 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^{947, 948}

Internationella insatser och deras förändrade karaktär

I propositionen inför försvarsbeslutet 1982 konstaterade regeringen att ”medverkan och stöd för FN:s arbete bör alltså vara en hörnsten i den svenska utrikespolitiken. Genom vår alliansfria politik har vi också särskilda förutsättningar att delta i FN:s fredsbevarande operationer.”⁹⁴⁹

I och med krigen på Balkan ändrades de militära insatsernas karaktär. De internationella förbanden kom tidigare till konfliktområdena och vapenmakt måste

945 Försvarsmakten (u.å. UNEF II - Egypten)

946 United Nations Interim Force in Lebanon

947 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.

948 Försvarsmakten (u.å. UNIFIL - Libanon)

949 Prop. 1981/82:102, Bilaga 1, s. 20

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 och Natos 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.

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.⁹⁵⁰

Bosnien 1992 – UNPROFOR, IFOR, SFOR

United Nations Protection Force (UNPROFOR) var en fredsbevarande FN-styrka som var aktiv i den dåvarande Förbundsrepubliken Jugoslavien i samband med de så kallade jugoslaviska krigen under 90-talets första hälft. Republikens sönderfall inleddes sommaren 1991 då Slovenien och Kroatien förklarade sig självständiga. Året efter förklarade sig Bosnien också självständigt. Detta ledde till stridigheter mellan olika etniska grupperingar i regionen⁹⁵¹. Styrkan UNPROFOR upprättades 1992 genom FN:s säkerhetsråds resolution 743.⁹⁵² Sverige bidrog till styrkan i olika kapaciteter från april 1992 till utgången av 1995. I det svenska bidraget ingick bland annat ett stabskompani samt tre skyttekompanier till en svensk-dansk mekaniserad bataljon (NORDBAT 2). Totalt bemannades svenska befattningar av 7345 personer. Vid utgången av 1995 hade tre svenskar som tjänstgjorde inom ramen för UNPROFOR omkommit.⁹⁵³

I slutet av 1995, efter godkännande av FN:s säkerhetsråd genom resolution 1031, efterträdde en Natoledad multinationell styrka *Implementation Force* (IFOR) UNPROFOR i Bosnien. När NORDBAT 2 underställdes IFOR omvandlades den till en helsvensk bataljon, SWEBAT⁹⁵⁴. IFOR verkade enbart under ett år, till slutet av 1996, innan den i sin tur ersattes av den Natoleda styrkan *Stabilisation Force* (SFOR) som skulle övervaka efterlevnaden av ett nytt fredsavtal i regionen (Daytonavtalet). Stora delar av det befintliga svenska bidraget i regionen som ingått i UNPROFOR kom även att ingå i IFOR/SFOR. Bland annat ovan nämnda SWEBAT (som kom att ingå i en nordisk-polsk brigad), stabspersonal, en underhållsenhet, ett sjukvårdskompani

950 SOU (2007:77), s. 67

951 Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 66

952 Förenta Nationerna (1992)

953 Försvarsmakten (u.å. UNPROFOR – Kroatien, Bosnien och Makedonien); Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 73

954 Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 76

samt en logistikenhet var verksamma i olika perioder. Det svenska bidraget avvecklades successivt under 1999-2000. SFOR verkade dock till och med december 2004. Totalt omkom fyra svenskar inom ramen för IFOR/SFOR.⁹⁵⁵

Kosovo 1999 – Kosovo Force, KFOR

År 1999 godkände FN:s säkerhetsråd genom resolution 1244⁹⁵⁶ 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 efter flera krav. En konsekvens av bombningarna var upprättandet av KFOR⁹⁵⁸.

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 området⁹⁵⁹. Sverige bidrog inledningsvis (KS01) till KFOR med en mekaniserad bataljon, 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 2008⁹⁶⁰ stödjande upprättandet av *Kosovo Security Force*⁹⁶¹. Hösten 2013 avslutades Sveriges militära truppbidrag till KFOR genom att KS27 avslutade sin tjänstgöring. Vid denna tid hade totalt cirka

Natos mål för KFOR 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)⁹⁵⁷

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 kulspjut.

955 Försvarsmakten (u.å. IFOR/SFOR – Bosnien); Förenta Nationerna (1995); Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 188-189

956 Förenta Nationerna (1999)

957 Nato (1999)

958 Nato (2020-05-26)

959 Prop. 1998/99:112

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

961 En professionell, multietnisk, lätt beväpnad och uniformerad säkerhetsstyrka under demokratisk och civil kontroll. (Försvarsmakten (u.å. Kosovo – KFOR))

9000 svenska soldater tjänstgjort i Kosovo. Sverige bidrar dock fortfarande med särskilda stabsbefattningar och rådgivning inom ramen för KFOR.⁹⁶²

Afghanistan 2002 – International Security Assistance Force, ISAF och Resolute Support Mission, RSM

I anknytning till invasionen av Afghanistan strax efter terrorattentaten i USA den 11 september 2001 inrättades en militär styrka på FN-mandat (resolution 1386⁹⁶³) 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 2002⁹⁶⁴ 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 huvudstaden Kabul. Stödet motiverades med att en multinationell säkerhetsstyrka ansågs ha en avgörande betydelse för att den afghanska interimadministrationen 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 landet⁹⁶⁵. Läget i Afghanistan försämrades de närmsta åren genom att strider mellan den lokala armén och olika motståndsgupper ökade i intensitet. Till följd av detta kom ISAF successivt att utvidgas. Sverige beslutade att utöka sitt engagemang från 2005-2006⁹⁶⁶ 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.⁹⁶⁷

Efter ISAF:s avveckling i december 2014 kom det svenska bidraget i att ändra karaktär. Sverige bidrog inte längre med förband utan med ett antal officerare (cirka 30 personer). Dessa fungerade som rådgivare till afghanska säkerhetsstrukturer samt stabsofficerare till den uppföljande Nato-ledda utbildnings- och rådgivningsinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM) med mandat från FN (resolution

962 Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 23, 85, 178, 190; Bernhorn & Görjsjö (2016), s. 143-144, 159; Försvarsmakten (u.å. Kosovo – KFOR)

963 Förenta Nationerna (2001)

964 Prop. 2001/02:60

965 Prop. 2001/02:60, s. 8

966 Prop. 2005/06:34

967 Sjöstrand (red.) et al (2006), s. 24; Swaan Wrede & Görjsjö (2016), s. 34-35, 188; Försvarsmakten (u.å. Afghanistan – ISAF)



2189).⁹⁶⁸ RSM och det svenska bidraget 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 så kräver tillföras en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om 150 personer.⁹⁶⁹ Det senaste riksdagsbeslutet om svensk närvaro i Afghanistan för deltagande i RSM löper ut den 31 december 2021. Av beslutet framgår det att det svenska bidraget ska ha beredskap att avveckla sin närvaro under 2021 i samråd med insatsens ledning, Nato och partnerländer (under förutsättningen att det så kallade Dohaavtalet efter-

Enligt Dohaavtalet, som slöts mellan USA och talibanerna i februari 2020, ska de internationella trupperna lämna Afghanistan före maj 2021 i utbyte mot åtaganden från talibanrörelsen om att bland annat motarbeta hot mot USA:s och dess allierades säkerhet och inleda intra-afghanska fredsförhandlingar.⁹⁷⁰

⁹⁶⁸ Swaan Wrede & Görsgö (2016), s. 188; Förenta Nationerna (2014a)

⁹⁶⁹ Prop. 2017/18:32; Försvarmakten (u.å. Afghanistan – RSM); Prop. 2020/21:22, s. 1

⁹⁷⁰ Prop. 2020/21:22, s. 5, 11-12

levs).⁹⁷¹ I april 2021 beslutade Nato att RSM skulle börja avvecklas från och med 1 maj 2021.⁹⁷² Försvarsmakten meddelade kort därefter att svensk militär personal lämnar Afghanistan senast i september 2021. Det betonades dock att det slutgiltiga beslutet om att avsluta insatsen tas av regeringen.⁹⁷³

EU:s militära krishantering – Nordic Battlegroup 2008

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 krishanteringens med militär, polis, räddningstjänst eller andra resurser.⁹⁷⁴

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 försvarspolitikens där militära snabbinsatsförmågan särskilt betonades. Enligt rådet skulle medlemsstaterna bidra med mindre snabbinsatsheter som skulle vara insatsberedda med kort varsel under en beredskapsperiod om sex månader.⁹⁷⁵

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).⁹⁷⁶

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.⁹⁷⁷

Mali 2013 – MINUSMA, EUTM och Task Force Takuba

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 kuppmaakarna som därefter avsåg 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

971 Prop. 2020/21:22, s. 1, 5

972 Nato (2021-04-14)

973 Försvarsmakten (2021-04-22)

974 Säkerhetspolitik.se (2013-06-18)

975 Riksrevisionen (2010), s. 19-20

976 Riksrevisionen (2010), s. 19-20

977 Owetz (2015-01-09)

kunde maliska regeringsstyrkor återta kontrollen av stora delar av landet. Dock har extremistgrupper fortfarande kontroll över vissa geografiska områden.⁹⁷⁸

FN:s säkerhetsråd antog i april 2013 en resolution som inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali som kallades för MINUSMA⁹⁷⁹. I resolutionen bemyndigades insatsen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra väpnade gruppers återkomst till främst norra Mali⁹⁸⁰. Mandat gavs även för att skydda civila som löpte risk för att utsättas för fysiskt våld.⁹⁸¹

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.⁹⁸²

Sverige har sedan december 2013 bidragit med stabsofficerare till MINUSMA. Den svenska bidraget till insatsen i Mali utgörs i huvudsak av ett underrättelseförband och en nationell stödenhet för logistik.⁹⁸⁴ Sedan 2013 deltar också Försvarsmakten i en EU-ledd utbildningsinsats - EUTM⁹⁸⁵. Insatsen ingår i en långsiktig EU-strategi för hela regionen och syftet är att återställa lag och ordning samt neutralisera terrorhot.⁹⁸⁶ Till uppgifterna hör att bistå med rådgivning och stöd till Malis försvarsledning samt utbildning av Malis Försvarsmakt.⁹⁸⁷ I december 2020 beslutade riksdagen att förlänga deltagandet i MINUSMA till och med den 31 december 2021. Det ordinarie styrkebidraget uppskattas till cirka 220 personer, inklusive officerare vid relevanta staber. Vid behov kan dock styrkan tillfälligt förstärkas till max 470 personer.⁹⁸⁸

Under 2019 skedde en markant ökning av de väpnade extremistgruppernas aktiviteter med omfattande attentat mot såväl militära och civila mål i gränsområdet mellan Mali, Burkina Faso och Niger. Mot bakgrund av detta etablerade Frankrike en multinationell specialförbandsstyrka benämnd Task Force Takuba som sattes in med fokus på området sydost om staden Gao i Mali. Regionen Gao gränsar mot Niger och Burkina Faso, och i gränslandet mellan de tre länderna verkar ett antal väpnade terroristgrupper. Task Force Takubas uppgift är att bistå Malis säkerhetsstyrkor med att bekämpa väpnade terroristgrupper på Malis territorium. I januari 2020 gav regeringen Försvarsmakten i uppdrag om att förbereda ett deltagande i insatsen.⁹⁸³

978 Prop. 2013/14:189

979 United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali

980 Försvarsmakten (u.å. Mali – MINUSMA)

981 Försvarsmakten (u.å. Mali – MINUSMA); Förenta Nationerna (2013); Förenta Nationerna (2014b)

982 Förenta Nationerna (2016)

983 (Prop. 2019/20:86, s. 4)

984 Försvarsmakten (u.å. Mali – MINUSMA)

985 European Union Training Mission

986 Försvarsmakten (u.å. Mali – EUTM)

987 Försvarsmakten (u.å. Mali – EUTM)

988 Prop. 2020/21:32, s. 1

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

Under 2020 utökades det svenska deltagandet i Mali genom att Sverige anslöt sig till en separat franskledd multinationell insats kallad Task Force Takuba. I ett riksdagsbeslut från juni 2020 godkändes ett deltagande med en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande till och med den 31 december 2021 för att på malisk inbjudan delta i insatsen Task Force Takuba. Inom ramen för insatsen ska styrkan även kunna verka på Nigers territorium, förutsatt att en inbjudan från Niger finns. Det svenska förbandet ska framför allt kunna understödja, undsätta och förstärka pågående insatser inom Task Force Takuba.⁹⁸⁹

989 Prop. 2019/20:86, s. 1

BILAGA 2 Europeiska unionen

Grunden till Europeiska Unionen (EU) bildades år 1952 och bestod då av sex stycken medlemsländer. För närvarande finns det 27 medlemsländer samt fem så kallade kandidatländer (Albanien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet). Sverige beslutade att gå med i EU 1 januari 1995 efter en folkomröstning 1994.⁹⁹⁰ 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.⁹⁹¹

EU har sju institutioner som ska arbeta för att förverkliga EU:s mål och tillvarata medlemsländernas intressen; EU-kommissionen, Ministerrådet, Europaparlamentet, Europeiska rådet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska revisionsrätten.⁹⁹²

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 expandades då till att även inkludera riskhantering och katastrofriskreducerande åtgärder samt att EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, genom instiftandet av EU:s höga representant och utrikestjänsten, arbetar med krishantering.⁹⁹³ I Lissabonfördra-

990 Riksdagen (2020-03-25)

991 Regeringen (2014a), Regeringen (2014b)

992 Riksdagen (2020-02-01)

993 Lissabonfördraget (2007/C306/01). Den höga representanten är både ordförande i rådet för utrikes frågor och vice ordförande för kommissionen.



get 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:s medlemsstater ska lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstaten.⁹⁹⁴

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- och krisberedskapsmyndigheter i Europa. Civilskyddsmekanismen möjliggör en snabbare och mer effektiv hantering av katastrofer genom att koordinera assistans

⁹⁹⁴ Boin, Ekengren & Rhinard (2013), s. 27; Europe External Policy Advisors (u.å.)

från deltagande stater av civilskyddspersonal och materiel runt om i världen. Alla länder i hela världen samt FN kan påkalla EU:s civilskyddsmekanism. För närvarande inkluderar civilskyddsmekanismen alla EU:s 27 medlemsstater, Island, Montenegro, Norge, Serbien, Nordmakedonien samt Turkiet.⁹⁹⁵ 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.⁹⁹⁶ En väl koordinerad hantering på europeisk nivå är nödvändig för att effektivisera räddningsarbetet och för att försäkra sig om att det möter de krav den drabbade regionen har.⁹⁹⁷

Civilskyddsmekanismen förstärktes 2019 inom katastrofriskreducering och hantering. EU introducerade systemet rescEU vars syfte är att stärka skyddet av befolkningen från naturkatastrofer och hanteringen av potentiella risker. EU etablerade även en europeisk reserv av resurser (rescEU reserve) vilket inkluderar flygplan och helikoptrar för att bekämpa bränder, medicinska evakueringsplan och lager av medicinsk utrustning samt fältsjukhus för att hantera hälsokriser samt kemiska, biologiska, radioaktiva och kärnvapenhändelser.⁹⁹⁸

Sedan civilskyddsmekanismen togs i bruk år 2001 har den aktiverats mer än 330 gånger. Många av de större katastroferna där mekanismen har använts har inträffat utanför EU:s gränser, bland annat vid ebolautbrotten i Västafrika (2014) och Demokratiska republiken Kongo (2018), den tropiska cyklonen Idai i Republiken Moçambique (2019), jordbävning i Albanien (2019) samt vid skogsbränder i Sverige (2018), Bolivia (2019) och Grekland (2019).⁹⁹⁹

Centrum för katastrofberedskap

Centrum för katastrofberedskap (Emergency Response Coordination Centre (ERCC)) är det operativa centret för civilskyddsmekanismen och finns inom DG ECHO i EU-kommissionen. Centret är tillgängligt dygnet runt och bedriver omvärldsbevakning, samordnad katastrofberedskap samt hanterar ett antal

995 Europeiska kommissionen (2020-05-04); Boin, Ekengren & Rhinard (2013), s. 29

996 Europaparlamentets och rådets beslut (1313/2013/EU) om en civilskyddsmekanism för unionen

997 Europeiska kommissionen (2020-05-04); Boin, Ekengren & Rhinard (2013), s. 29; Europaparlamentets och rådets beslut (1313/2013/EU) om en civilskyddsmekanism för unionen

998 Europeiska Kommissionen (2021-01-11); Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2019/420 av den 13 mars 2019 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen

999 Europeiska kommissionen (2020-05-04)

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 vilket exempelvis kan bestå av expertis eller viss utrustning. Via en direktlänk med nationella civilskydds/krisberedskapsmyndigheter med deltagande stater kan ERCC försäkra sig om snabb leverans av civilskyddsstöd.¹⁰⁰⁰ 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.¹⁰⁰¹ MSB är 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 2014¹⁰⁰² samt flygplan och markresurser (från Litauen, Tyskland, Italien, Frankrike, Polen och Portugal) för att bekämpa bränderna under sommaren 2018.¹⁰⁰³

European Civil Protection Pool

European Civil Protection Pool (ECP) startades för att stärka europeiskt samarbete inom civilskydd och för att säkerställa ett snabbare och mer effektivt och koordinerat svar på katastrofer. Poolen samlar resurser från 25 medlemsländer och deltagande stater vilka kan skickas till katastrofområden med kort framförhållning exempelvis, medicinska team, experter samt transport etc. Förfrågan görs via EU:s civilskyddsmekanism och resurserna dras från denna pool. Tillfällen när ECP använts under de senaste åren under covid-19-pandemin 2020 och efter explosionerna i Beirut 2020.¹⁰⁰⁴

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Tanken bakom en gemensam försvarspolitik för Europa går tillbaka till 1948 när Storbritannien, Frankrike och Benelux skrev under Brysselöverenskommelsen. EU har under årens lopp utvecklat en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) för att

1000 Europeiska kommissionen (2020-05-04)

1001 Europeiska kommissionen (2020-05-04); Europeiska kommissionen (2021-05-28a)

1002 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-07-01a)

1003 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-07-01b)

1004 Europeiska kommissionen (2021-05-28b)

kunna agera och tala med en röst i världen. När de 27 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.¹⁰⁰⁵

Det här politikområdet stärktes i och med att Lissabonfördraget och trädde i kraft 2009. Dels då det innehåller bland annat solidaritetsklausulen som posten som EU:s utrikesrepresentant/vice president för EU-kommissionen samt europeiska utrikestjänsten, EU:s diplomatkår, inrättades. De två rollerna ger EU:s utrikesrepresentant möjligheten att samla alla nödvändiga resurser inom EU genom en samlad ansats för EU:s krishantering.¹⁰⁰⁶

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.¹⁰⁰⁷

Civila och militära krishanteringsinsatser

EU bedriver inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

1005 Europeiska unionen (2019-08-06)

1006 Europeiska utrikestjänsten (2016-07-08a)

1007 Europeiska unionens råd (2020-01-14)

(GSFP), civila och militära krishanteringsinsatser i Europa, Asien och Afrika¹⁰⁰⁸. GSFP innebär att EU kan ha en ledande roll i att stärka internationell säkerhet, fredsbevarande insatser samt konfliktförebyggande verksamhet som en del av EU:s övergripande strategi (comprehensive approach) för krishantering. GSFP bedrivs inom EU-rådets olika kommittéer gemensamt med medlemsstaterna.¹⁰⁰⁹ Insatserna bedrivs i samarbete med EU:s delegationer och understöds av EU:s regionala strategier. Beslut om nya missioner och bedrivandet av missionerna tas av Utrikesrådet.¹⁰¹⁰ De civila missionernas operationella högkvarter finns inom EU:s utrikestjänst (EEAS) på direktoratet, Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), och drivs av EU:s Civilian Operations Commander.¹⁰¹¹ De militära missionernas operationella högkvarter finns även de på utrikestjänsten, på direktoratet Military Planning and Conduct Capability (MPCC) som en del av EU Military Staff (EUMS). För närvarande pågår 11 civila missioner (EUPOL COPPS, EUMM Georgia, EUAM Irak, EULEX Kosovo, EUBAM Libya, EUBAM Moldova and Ukraine¹⁰¹², EUBAM Rafah, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger, EUCAP Somalia, EUAM Ukraina, EUAM RCA Central African Republic) och 6 militära missioner (EUTM Somalia, EUNAVFOR Atalanta, EUFOR ALHEA Bosnia and Herzegovina, EUTM Mali, EUTM RCA Central African Republic, EUNAVFOR MED IRINI). Totalt arbetar ca 5000 personer i dessa missioner.¹⁰¹³

Sedan 2003, då den första insatsen lanserades under EU-flagg i Bosnien och Herzegovina, har 37 civila och militära insatser startats i Europa, Afrika och Asien varav 19 civila och militära insatser har avslutats.¹⁰¹⁴ Sverige är en stor bidragande part till de civila krishanteringsinsatserna genom sekondering av personal från bland annat MSB, Folke Bernadotteakademien, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och Försvarsmakten.

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 materielhanteringen. 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

1008 Europeiska utrikestjänsten (2018-05-03)

1009 Europeiska utrikestjänsten (2016-07-08b)

1010 Europeiska utrikestjänsten (2019-03-05)

1011 Europeiska utrikestjänsten (u.å.)

1012 Bedrivs ej av GSFP-strukturen. (Europeiska utrikestjänsten (2019-03-05))

1013 Europeiska utrikestjänsten (2019-03-05)

1014 Europeiska utrikestjänsten (2018-11-19)

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.¹⁰¹⁵

¹⁰¹⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020-03-18); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-06-12); Europeiska utrikestjänsten (2018-06-01)

Regeringsformen (1974:152)

1 kap. Statsskickets grunder

1 § All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

2 § Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

BILAGA 3 Rättsliga förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret

När totalförsvarsplaneringen återupptogs för några år sedan ökade också intresset för lagstiftning och de rättsliga förutsättningarna för krisberedskap och totalförsvaret. Aktörerna med ansvar för krisberedskap och totalförsvaret började fundera över skillnaderna mellan krisberedskaps- och totalförsvagslagstiftning och hur man skulle arbeta vidare med hot som ofta är svåra att tydligt sortera in i ett av systemen.

Under de här åren har mycket hänt och under våren 2021 fick vi också utredningen om civilt försvar, som varit efterlängtat och som vi tror kommer att få stor betydelse för hur såväl systemet som lagstiftningen utvecklas vidare framåt. Samtidigt har systemet för krisberedskap varit i konstant användning sedan vintern 2020 när covid-19 slog till mot både Sverige och världen. Kris har kanske därigenom delvis blivit ett tydligare begrepp i vårt medvetande. Den påverkar hela världen, vårt samhälle och vår mellanmänniska kontakt med varandra ser helt annorlunda ut nu i jämförelse med före pandemin. Under pandemin har vi också sett betydelsen av formuleringen av krisberedskapsförordningen, som tydliggör att begreppet även innehåller utbildning och övning som syftar till att skapa organisation och struktur för att hantera kriser. Nu har vi antingen något att stödja oss på därför att vi förberett oss, eller så har vi upptäckt vad vi hittills inte funderat över eller gjort inom vår krisberedskap.

Kanske har vi insett att kriser ofta påverkar många fler delar av ett samhälle än vad vi kanske tänkt oss. En pandemi är inte enbart en kris inom hälso- och sjukvård den är också en kris i skola och förskola, i äldreomsorgen, i socialsystemen och ekonomin, och den påverkar handel och distributionskedjor. Krisen ger ringar på vattnet som vi kommer att se under lång tid och inom många samhällssektorer. Krisberedskap är det vi gör både före, under och efter krisen.

Krisen ska hanteras inom våra ordinarie lagar, vi har ingen generell krislag eller undantagstillstånd i vår grundlag. Samtidigt har pandemin lett till att ny lagstiftning skapats, under grundlagsnivån, därför att de ordinarie lagarna inte upplevts tillräckliga. Vi har diskuterat hur rekommendationer kontra lag fungerar eller inte fungerar, vilken typ av undantagslagstiftning som behövs och hur mycket våra rättigheter kan inskränkas utan att vi förlorar vår demokratiska grund och förlorar stödet från befolkningen för vår förmåga att hantera krisen.

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. Forskning och mer djuplodande analyser av förutsättningarna för kris och krig ur juridiskt perspektiv är ännu i sin begynnelse. 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.¹⁰¹⁶ 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 totalförsvaret och krisberedskap ur ett konstitutionellt perspektiv saknas fortfarande.

Vad som inbegrips i termen totalförsvaret är inte heller entydigt. I föreliggande rapport avses all lagstiftning från grundlagarna, där vi här främst refererar till 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 totalförsvaret som inte utvecklats är främst fullmaktslagarna (d.v.s. de lagar och förordningar som implementeras enligt särskilt regeringsbeslut eller

1016 Se Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012); Bull & Sterzel (2015)

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, inte minst utifrån de utredningar som presenterat sina resultat.¹⁰¹⁷ Samtidigt måste aktörerna i systemet förhålla sig till den lagstiftning som är gällande oavsett ändringar som är på väg eller som förväntas ske.

Här beskrivs den lagstiftning som bedöms mest relevant för systemet med utgångspunkt i våra grundlagar. Vi inleder med att presentera några av grundbegreppen som används i krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftningen. Sedan analyseras regeringsformens regleringar för fred och krig. Att beskriva all lagstiftning som ingår i krisberedskapssystemet går utanför formatet för den här rapporten, vi kommer istället att fokusera på att beskriva hur regeringen arbetat fram speciallagstiftning under Covid-19. Detta eftersom det tydliggör vilka utmaningar som krisberedskapslagstiftningen står inför efter pandemin när systemet ska lära och vidareutveckla sig för att klara av att hantera nästa kris. Efter att ha hanterat specialregleringarna i regeringsformen för krig fokuserar rapporten på en beskrivning av höjd beredskap och vad ett beslut om skärpt eller högsta beredskap kan komma att innebära. Slutligen hanteras några av fullmaktslagarna i syfte att åskådliggöra hur regleringar av den typen kan komma att påverka centrala myndigheters, kommuners och regioners arbete på ett avgörande sätt i händelse av höjd beredskap och krig.

Begrepp och termer ur juridiskt perspektiv

Totalförsvarslagstiftningen bygger i huvudsak på fyra begrepp: samhällsstörning, krigsfara, krig och fred. Bilden ovan, visar även dessa begrepps koppling till systemen och hur definitionen av en situation som samhällsstörning respektive som krig eller krigsfara medför att hanteringen av händelsen styrs av olika lagstiftningar.

Med **samhällsstörning** avses företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.¹⁰¹⁸ 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

1017 Se t.ex. SOU (2021:25) Struktur för ökad motståndskraft, SOU (2020:29) En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret, SOU (2019:51) Näringslivets roll i totalförsvaret, SOU (2019:34) Förbättrat skydd för totalförsvaret och SOU (2020:23) (delredovisning 1 av 2) – "Hälsa- och sjukvård i det civila försvaret - underlag till försvarspolitisk inriktning".

1018 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 207

krig.¹⁰¹⁹ 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.¹⁰²⁰ På lokal nivå används i stället begreppet extraordinär händelse. I 1 kap 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) 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 en region".

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 oftast som ett normaltillstånd som anses råda om krig eller krigsfara inte föreligger. Då anses den "normala" lagstiftningen tillämplig. En mer tydlig juridisk definition av begreppet fred saknas emellertid.¹⁰²¹ 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 perspektiv¹⁰²² 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.

1019 För en mer ingående beskrivning av termen samhällsstörningar se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), s. 201 ff.

1020 Prop. 2007/08:92, s. 310

1021 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

1022 Blix (1972), s. 349 ff.

Försök i internationell rätt, till exempel genom Haagkonvention III 1907,¹⁰²³ 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.¹⁰²⁴ Internationellrättsligt är det Förenta Nationernas (FN):s Säkerhetsråd, 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.¹⁰²⁵ Den definition av aggression som arbetades fram under 1970-talet innehåller tydliga exempel på konventionell krigföring, t.ex. minering av hamnar, bombardemang och så vidare. Den typen av agerande är dock inte det vi alltid ser i moderna konflikter, med mer inslag av t.ex. cyberattacker.¹⁰²⁶ 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.¹⁰²⁷ 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.

Regeringsformen i fred och krig

Sverige har fyra grundlagar och regeringsformen är den som främst innehåller regleringar som på olika sätt påverkar verksamhet och samhälle i händelse av kris och krig. De flesta länder som har en skriven konstitution har också någon form av regler i den som syftar till att stödja i fredstida kriser och/eller krig. Som kommer att diskuteras nedan har Sverige valt att i regeringsformen inkludera ett eget kapitel för krig och krigsfara, 15 kap. RF. Däremot har lagstiftaren valt att inte inkludera de fredstida kriserna i det kapitlet och att inte heller i övrigt skapa sammanhållna

1023 III:e Haagkonventionen (1907)

1024 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

1025 Se Förenta Nationerna (1945), art. 2 (3), 2 (4), 39, 51

1026 Förenta Nationerna (1974)

1027 Blix (1972), s. 353 ff

regler för att hantera fredstida kriser. Dessa förutsätts istället kunna hanteras under ordinarie regler i 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 normhierarkin. Riksdagen kan alltså inte stifta lagar som är oförenliga med grundlagarna.¹⁰²⁸ 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 fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt 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.¹⁰²⁹ Vidare slås fast i 1 kap. 1 § 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.¹⁰³⁰ 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.

1028 Prop. 2009/10:80, s. 142

1029 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 52

1030 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 59 f.

RF det tydligaste exemplet på hur legalitetsprincipen upprätthålls även i händelse av krig och krigsfara.

Regeringsformen bygger på ytterligare en princip som ofta återkommer i den allmänna debatten, nämligen kommunal självstyrelse. Sedan den senaste större revideringen av regeringsformen 2010 behandlas kommunerna i ett eget kapitel, kap. 14 RF. I 14 kap. 2 § RF sägs att kommunerna ”sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund”. Kommuner i regeringsformens mening innefattar såväl kommuner på lokal nivå, 290 stycken, och 21 regioner, d.v.s. kommuner på regional nivå.¹⁰³¹ 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.¹⁰³² Den kommunala självstyrelsen i förhållande till statens möjlighet att bedöma och hantera hot mot säkerheten är omdebatterad och under utredning.¹⁰³³ 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.¹⁰³⁴ 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 de krig som Sverige då deltog i ute i Europa.¹⁰³⁵ 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 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

1031 Inräknat Region Gotland som officiellt är en kommun med ett utökat ansvar för uppgifter som normalt hör till regioner. Kommunen heter officiellt Gotlands kommun men kallar sig för Region Gotland. Gotlands kommun har tillstånd att besluta att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. I samband med val ska dock beteckningen kommunfullmäktige användas. (Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, 4 §). Jfr. Prop. 2009/10:80, s. 209

1032 Prop. 2009/10:80, s. 210; Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 55

1033 Se t.ex. Kommittédirektiv (2017:31) Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

1034 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012)

1035 Wetterberg (2003), s. 8 ff.

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 av naturliga skäl inte heller uttryckt i den gamla regeringsformen även om kungens makt i praktiken minskades till förmån för statsrådet och riksdagen i flera steg under 1900-talets första hälft.

Arbetet med en ny grundlag kan sägas ha inletts 1954 då en parlamentarisk utredning, Författningsutredningen, utsågs med uppdrag att göra en ”samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning”.¹⁰³⁶ 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.¹⁰³⁷ 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.¹⁰³⁸ 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 reglerna 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.

1036 SOU (1963:16), s. 9

1037 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 15ff

1038 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 18

Däremot har reglerna för kris och krig sällan lett till omfattande debatter och diskussioner under grundlagsarbetet. Det innebär dock inte att det funnits politisk konsensus.

Fredstida kriser och regeringsformen

I Författningsutredningens förslag från 1963 ingick ett eget kapitel i regeringsformen med regler för ”krig och andra utomordentliga förhållanden”.¹⁰³⁹ Författningsutredningen inbegrep även det som kallades ”utomordentliga förhållanden” som idag skulle kunna betecknas som fredstida kriser eller samhällsstörningar. 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.¹⁰⁴⁰ Den efterföljande Grundlagsberedningen som tillsattes 1966 understödde tanken om behovet av specialregler i regeringsformen för krig och integrerades i propositionen till den nya regeringsformen.¹⁰⁴¹ Däremot kom inte de s.k ”utomordentliga förhållanden”, d.v.s. fredstida kriserna med i propositionen. Den 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.¹⁰⁴² 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.¹⁰⁴³ Riksdagsärenden kan också snabbbehandlas genom omedelbar hänvisning till utskott och motionstiden kan

1039 SOU (1963:16), s. 43

1040 SOU (1963:16), s. 44

1041 SOU (1972:15), s. 214; Prop. 1973:90, s. 444

1042 SOU (2008:61), kap. 5

1043 Se Riksdagsordning (2014:801), 6 kap. 12 §

förkortas. En annan möjlighet är att använda så kallade utskottsinitiativ och väcka förslag direkt i ett utskottsbetänkande.¹⁰⁴⁴ 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 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.¹⁰⁴⁵

I övrigt påverkas frågan om hur Sverige styrs under fredstida kriser även av reglerna rörande regeringens styrning av myndigheterna. Alla statliga förvaltningsmyndigheter, utom de som är myndigheter 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.¹⁰⁴⁶

Slutligen kräver ordinarie regelverk att regeringsärenden avgörs av regeringen vid ett regeringsammansamtråde där minst fem statsråd deltar, det som kallas kollektivt beslutsfattande, se 7 kap. 3-4 §§ RF.¹⁰⁴⁷ Det kollektiva beslutsfattandet i reger-

1044 Riksdagsordning (2014:801), 10 kap. 2 § & Riksdagsordning (2014:801), 9 kap. 13 §. Se även: SOU (2008:61), s. 64 ff.

1045 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.

1046 SOU (2008:61), s. 66

1047 Ett undantag från detta finns i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden, s.k. kommandomål.

ingen 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.¹⁰⁴⁸ Intressant nog väljer expertgruppen att trots sitt generella 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.¹⁰⁴⁹ I den efterföljande propositionen konstateras att eftersom de givna förslagen kritiserats av flera remissinstanser läggs inget ändringsförslag fram utan frågan bör utredas ytterligare.¹⁰⁵⁰

Att agera utan stöd i regeringsformen – konstitutionell nödrätt

Det finns olika sätt att rent lagtekniskt hantera frågor om kris och krig. De som diskuterats i Sverige är ett snabbare förfarande för grundlagsändringar, specialregler för kriser eller inga regelverk alls, vilket egentligen innebär 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.¹⁰⁵¹ Specialregler för kriser har antingen ansetts onödiga, eller så har man inte kunnat enas om i vilka situationer sådana regler ska kunna användas.

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

1048 SOU (2008:61), s. 106 ff.

1049 SOU (2008:61), s. 110

1050 Prop. 2009/10:80, s. 207

1051 Prop. 1973:90, s. 443 ff.

konstitutionell nödrätt. Gunnar Myrdal ansåg till exempel att en regerings handling 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".¹⁰⁵² 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 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.¹⁰⁵³ 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 kroater 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 trettioal 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 hade uppfyllt kraven i regeringsformen.¹⁰⁵⁴

1052 Myrdal (1982), s. 124

1053 SOU (1963:16), s. 44; Prop. 1973:90, s. 444; SOU (2008:61), s. 108

1054 KU (1973:20), s. 16

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.¹⁰⁵⁵

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 Bulltoftahändelsen. KU har också återkommit till behovet av utredning rörande särskilda beslutsregler för regeringen i händelse av kris med hänvisning till Författningsutredningens förslag. Både 1973 och 1974 påminde KU 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.”¹⁰⁵⁶

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.¹⁰⁵⁷ 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

1055 KU (1973:20), s. 17

1056 KU (1977/78:35), s. 15

1057 KU (1973:20), s. 20; KU (1977/78:35), s. 15; KU (1981/82:35), s. 20 f.; KU (2005/06:KU8), s. 191 ff.

nödrätten är det enda statsråd och regering kommer att kunna använda sig av för att hantera en uppkommen kris.

Motsatsen till nödrätt – en konstitutionell beredskap

Med konstitutionell beredskap avses här att lagstiftaren i förtid har tänkt igenom hur det centrala beslutsfattandet behöver struktureras i händelse av krig eller krigsfara. I grunden handlar den konstitutionella beredskapen därför om att leva upp till legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § st. 3 RF. I regeringsformen utgör reglerna som främst återfinns i 15 kap. RF om krig och krigsfara en del av vår konstitutionella beredskap. Dessa regler kompletteras sedan av regler i riksdagsordningen (2014:801) rörande krigsdelegationen. 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 regioner. Här finns också grundreglerna rörande hur Försvarsmakten får sättas in vid territoriella kränkningar och krigshot.

Reglerna i 15 kap RF för krig och krigsfara

Det är 15 kap. RF som innehåller reglerna för krig och krigsfara. 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, d. v. s. den administrativa beredskapen. I internationell rätt och för Försvarsmaktens del är begreppet ”väpnat angrepp” det som oftast används eftersom det är grunden för att regeringen får sätta in Försvarsmakten, se nedan om 15 kap. 13 § RF. Regeringen har att under konstitutionellt ansvar ta ställning till om ett angrepp är av sådan intensitet och aktualitet att det utgör ett väpnat angrepp. 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.¹⁰⁵⁸ Idag förs en debatt om hur modern krigsföring relaterar till begreppen krig och väpnat angrepp, vad är ett väpnat angrepp när det som sker är t.ex. cyberattacker¹⁰⁵⁹, eller olika typer av operationer av oidentifierade grupper som kan framstå som såväl militära och som civila?¹⁰⁶⁰

1058 Förenta Nationerna (1974)

1059 Se t.ex. Schmitt (red.) (2017)

1060 Se t.ex. Schmitt (red.) (2017)

Vid tillkomsten av 15 kap. RF användes begreppet "krig" och en utredning av begreppet gjordes.¹⁰⁶¹ 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 ett beslut om höjd beredskap antingen till skärpt eller högsta beredskap 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. Den bedömningen är inte lätt, precis som bedömningen av vad som är krig och krigsfara inte är lätt och i båda fallen kommer bedömningsgrunderna att vara likartade. Regeringen är här beroende av beslutsunderlag och det innebär bland annat myndigheternas analyser av läget, underrättelseinformation och information man får tillgång till genom samarbeten med andra länder. Den möjlighet som ges för regeringen att ge Försvarsmakten i uppgift att använda våld och tvång för att hantera kränkningar av territoriet har genererat förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges 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,

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), avsn. 1.6.2

1061 Blix (1972), s. 349-355

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.¹⁰⁶²

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.¹⁰⁶³

Krigsdelegationen

I 15 kap. 2 § RF finns grundregeln rörande krigsdelegationen. Krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Den tydligaste begränsningen ligger i kravet på att "förhållandena kräver det". Så länge riksdagen kan fungera ska den fortsätta sitt arbete, men om krig eller krigsfara råder och förhållandena kräver det kan krigsdelegationen aktiveras för att säkerställa ett demokratiskt beslutsfattande även i det uppkomna läget. Tanken med den här ordningen är att minska riskerna för att mindre grupperingar i riksdagen ska göra anspråk på att ta över makten och försöka träda i riksdagens ställe. Enligt riksdagsordningen består krigsdelegationen av talmannen jämte 50 proportionellt valda ledamöter, 13 kap. 11 § RO. Ledamöterna finns namngivna på riksdagens hemsida och är alltså utsedda i förtid för att kunna öva 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.

1062 Se mer om detta under rubriken "Författningsberedskap – reglering höjd beredskap" nedan.

1063 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 624

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.

Delegationer

Reglerna i 15 kap. 4- 6 §§ RF syftar i grunden till att vid behov delegera beslutsfattande. De utgör också kärnan i reglerna eftersom de specifikt ändrar på ordinarie regler för 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. Paragrafen ger i händelse av krig regeringen mycket utökade befogenheter och ger även en rätt att inskränka grundlagsskyddade fri- och rättigheter, dock inte de absoluta fri- och rättigheterna eftersom detta skulle kräva en grundlagsändring.

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.¹⁰⁶⁴ 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.¹⁰⁶⁵

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.¹⁰⁶⁶ 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.¹⁰⁶⁷

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 t.ex. 13 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Den ger länsstyrelserna rätt att inom sina respektive områden fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen och besluta att en lag i visst ämne ska börja tillämpas. Bestämmelsen gäller endast i fall där krig råder och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter

1064 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 628

1065 Prop. 1992/93:76, s. 46 ff.

1066 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

1067 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 364, 630

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 beredskapsalarm, även om regeringen inte kan ge det beslutet. Möjligheten att besluta om beredskapsalarm 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 beredskapsalarm 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.¹⁰⁶⁸ 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.¹⁰⁶⁹ En ockupationsmakt ska tvingas att fatta beslut och även administrera dem utan assistans från svenska myndigheter och domstolar.

Samhällets omställning från fred till krig – administrativ beredskap

Den administrativa beredskapen kan enklast beskrivas som ett samlingsbegrepp för lagar och föreskrifter som möjliggör för totalförsvaret att lösa sina uppgifter genom att förbereda och anpassa samhället till höjd beredskap. Den administrativa beredskapen inbegriper två delar: författningsberedskap som är de lagar, förordningar och bestämmelser som är nödvändiga för planläggning och reglering av samhällets omställning från fred till krig och som ser till att samhället har fungerande lagar även i krig. Den andra är organisationsberedskap, som innehåller bestämmelser om myndigheters organisation i krig eller vid krigsfara samt planeringen av denna i fredstid.¹⁰⁷⁰

1068 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 632

1069 Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner (2012), s. 633

1070 Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), s. 16

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 något för fullmaktslagarnas tillämplighet, d.v.s. i vilka lägen regeringen kan fatta beslut om deras tillämpning.

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 totalförsvaret 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.¹⁰⁷¹ 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.”¹⁰⁷² 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:

- Sverige är i krigsfara
- Det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av:
 - att det är krig utanför Sveriges gränser,
 - eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

1071 Prop. 1992/93:76, s. 46

1072 Prop. 1992/93:76, s. 46 f.

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 punktsatserna ovan), är tanken att sakinnehållet ändå ska överensstämma.¹⁰⁷³ I förarbeten till lagen påpekas att det är svårt att ge mer tydliga kriterier för hur rekvisiten i lagen ska tolkas och att det är nödvändigt med en diskretion för regeringen i det avseendet. Sedan har man ändå valt att ge några exempel till stöd för tolkningen. Krigsfara har exemplifierats med att ett "fientligt angrepp på landet bedöms vara förestående".¹⁰⁷⁴ 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.¹⁰⁷⁵ 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.¹⁰⁷⁶

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 institutet 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 även 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 ställa om sin verksamhet och struktur snabbt. Regeringen ska kunna besluta direkt om högsta beredskap om situationen så kräver, men det beslutet kan få stor påverkan på hela samhället. Högsta beredskap bör användas vid krigsfara, när risken

1073 Prop. 1992/93:76, s. 47

1074 Prop. 1992/93:76, s. 47

1075 Prop. 1992/93:76, s. 47

1076 Prop. 1992/93:76, s. 47

för fientligt angrepp är överhängande eller då samhällsfunktionerna utsätts för extrema påfrestningar.¹⁰⁷⁷ Under högsta beredskap är totalförsvaret 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 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.

Fullmaktslagarna

Verktygslådan höjd beredskap blir bara värdefull och användbar om öppningen innebär att ytterligare verktyg kan användas. Enkelt uttryckt innehåller verktygslådan de olika författningar som på olika sätt understödjer och tydliggör prioriteringen och omställningen i samhället till totalförsvaret. Ett exempel på verktygen är fullmaktslagarna.

Beredskapslarm innebär att de speciella författningar som anges i 13 § FTH omedelbart tillämpas i sin helhet. Vid beslut om skärpt eller högsta beredskap 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 ålderstagna och inte uppdaterade på länge. De här

1077 Prop. 1992/93:76, s. 47

lagstiftningarna är därmed också en del av den verktygslåda som är användbar för höjd beredskap. Fullmaktslagarna är ett tydligt exempel på hur lagstiftaren tänkt rörande den administrativa beredskapen. Lagstiftningarna reglerar områden som bedömts av stor vikt för att samhället ska fungera så effektivt som möjligt under höjd beredskap och krig. En av tankarna med att göra lagar helt klara, men inte låta dem träda i tillämpning innan en specifik situation inträder är att lagstiftningarna på det sättet kan göras allmänt kända och utgöra stöd för planeringen inför höjd beredskap. Alternativet vore att förbereda lagar som inte kommuniceras utåt, skrivbordslagstiftningar, och som sedan om behov uppstår plockas fram och snabbt godkänns och blir tillämpliga. Det gör dock regelverken mindre förutsebara för både enskilda och myndigheter och därför har den metoden valts bort. Här följer en genomgång av utvalda lagar som kan vara av allmänt intresse.

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

Den här lagen innehåller regler som kan få stor betydelse för hur staten bedriver sin verksamhet i händelse av krig eller krigsfara. Lagens materiella regler i 5- 37 §§ blir automatiskt tillämpade om riket är i krig eller om beredskapslarmet används enligt 2 §. Om krigsfara eller utomordentliga förhållanden råder kan regeringen föreskriva att 5-37 §§ ska tillämpas från en viss tidpunkt. I det fallet måste också föreskriften underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Den här lagen utgör ett tydligt exempel på *lex specialis*. När den är i tillämpning gäller inte längre bestämmelser i andra lagar och författningar som avviker från det som anges i den här lagen.

Rörande kommuner regleras i 5-10 §§ regler om förenklat beslutsfattande och förfaranden samt att kommunstyrelsen, i ärenden som inte kan anstå, får besluta istället för fullmäktige med vissa undantag. I den 10 § finns också en rätt för fullmäktige att ge i uppdrag åt styrelsen eller en eller flera andra nämnder att överta förvaltning eller verkställighet från andra nämnder (en krisledningsnämnd för krig, enkelt uttryckt).

För förvaltningsmyndigheter kan reglerna i den här lagen medföra stora förändringar i verksamheten. Grundsyftet med reglerna är att möjliggöra beslutsfattande och ärendehantering på så låg nivå som möjligt, och därför kan det behövas att ärenden kan skickas från förvaltningsmyndighet till kommunal nivå eller tvärtom.¹⁰⁷⁸ Dels kan regeringen besluta att uppgifter inte ska fullgöras, eller föras över till en annan myndighet eller en domstol. Regeringen kan också

1078 Prop. 1987/88:6, s. 56

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

Lagen innehåller även regler för domstolarnas verksamhet under krig och krigsfara och även där innebär reglerna att strukturen av domstolarna kan förändras, men processföringen kan förenklas eller förändras på olika sätt.

Förfogandelag (1978:262)

Förfogandelagen är vid sidan av ransoneringslagen en av de mest kända fullmaktslagarna. Det är också en av de mest omfattande lagstiftningarna. Här medges inte en detaljerad genomgång av helheten rörande förfoganden, utan istället ges en mycket kortfattad översikt. Förfoganden kan dessutom ske på olika sätt, antingen genom planering och uttågning 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.¹⁰⁷⁹ 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.

1079 Prop. 1977/78:72, s. 54

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 och så vidare. 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.¹⁰⁸⁰

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.¹⁰⁸¹ 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, regioner 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 regioner 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

1080 Prop. 1977/78:72, s. 87

1081 Prop. 1977/78:72, s. 88

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.

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.¹⁰⁸²

1082 Bevakningsansvariga myndigheter är de myndigheter som är angivna i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

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.¹⁰⁸³

Ransoneringslagen (1978:268)

Ransoneringslagen har utretts senast 2009, men endast mindre förändringar i lagtexten har gjorts under senare år. Ransoneringslagen 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.¹⁰⁸⁴ 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.¹⁰⁸⁵

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, 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 ansvarsbestämmelser.

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

1083 Förfogandelag (1978:262), 2 §

1084 SOU (2009:69), s. 13

1085 SOU (2009:69), s. 13

utomordentliga förhållanden föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, 1-2 §§. Det motsvarar därmed de formuleringar som gäller för regeringens möjlighet att fatta beslut om skärpt eller högsta beredskap.

Lagen ger möjlighet att dels skydda egendom av betydelse för totalförsvaret eller egendom av historisk eller kulturell betydelse mot förstörelse på grund av krigshandlingar. I sådana fall kan egendomen föras bort från sin ordinarie plats, 5 §. Här finns en koppling till de regler om kulturskydd som finns i internationell rätt och som anger en skyldighet att skydda och respektera kulturell egendom under krigsföring.¹⁰⁸⁶ 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 angräparers 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 angräparers 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 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

1086 UNESCO - Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (1954) Konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt (1954) med två tilläggsprotokoll.

fasta installationer ligger också hos Försvarsmakten, i övrigt fattas beslut av länsstyrelsen. Rörande förstörelse finns också en begränsning vad avser förstörelse 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 förstörelse. 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 undanförelse och förstörelse anger att vid krig eller krigsfara får Försvarsmakten med hänsyn till vad militära operationer kräver, bestämma om hur en beslutad undanförelse eller förstörelse ska genomföras 21 §.

Organisationsberedskap – verktyglådan 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 verktyglådan 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, regioner, 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, kommuner och regioner deltar t.ex. i arbetet i samverkansområden utan att finnas med i bilagan eftersom de behövs i arbetet.¹⁰⁸⁷

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 regioner. 3 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners 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 regioner 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 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.

1087 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016)

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.

Försvarsmakten har rätt till underlag från flertalet försvarsmyndigheter enligt 7 § FTH 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 regioner 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. Regionstyrelsen ansvarar för ledningen av civil hälso- och sjukvård samt övrig verksamhet inom civilt försvar som regionen 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 regioner 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 regionen 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 regioner 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, regioner, trossamfund och andra enskilda organisationer och näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska övergå till krigsorganisation, 12 § FTH. Hela Försvarsmakten ska krigsorganiseras, 11 § FTH. Beredskapslarmet innebär också föreskrift om allmän tjänsteplikt och order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt den krigsplaceringsorder eller motsvarande som personen har fått, 15 § FTH. Enligt samma paragraf ska också den egendom som är uttagen i fredstid för totalförsvarets behov omedelbart tillhandahållas i enlighet med det uttagningsbesked som givits.

En speciell del av reglerna rörande beredskapslarm är den bestämmelse i 14 § st. 2 FTH som kopplar till vad som händer med Kustbevakningen. Enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten ska under krig Kustbevakningen användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt överenskommelse mellan myndigheterna, 1 §. Det innebär också att chefen för Kustbevakningen och erforderlig personal ingår i Högkvarteret. Personal som utför uppgifter i enlighet med förordningen har ett särskilt militärt tjänstetecken, fartygen från Kustbevakningen bär örlogsflagga och fartyg och flygplan en särskild beteckning, 4 §.

Slutligen bör konstateras att fullmaktslagarna som finns listade i 13 § FTH automatiskt träder i tillämpning vid beredskapslarm. Vid beslut om skärpt beredskap eller högsta beredskap utan beredskapslarm kan regeringen därmed välja att låta alla eller delar av fullmaktslagarna träda i tillämpning. De utgör därmed det tydligaste exemplet på den verktygslåda som regeringen kan välja ur vid beslutet om höjd beredskap. Lagarna anger inte i något fall att de kan träda i tillämpning vid skärpt eller högsta beredskap, utan istället är det den logiska slutsatsen eftersom alla lagar i sina tillämpningsrekvisit anger krig eller krigsfara eller utomordentliga förhållanden som tidpunkt för att träda i tillämpning. Detta motsvarar därmed formuleringarna i 3 § LTH om i vilka lägen regeringen kan besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Bilaga 3 Referenser

Offentliga dokument

- 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 totalförsvärsverksamhet*, Försvarsdepartementet. 2017-03-23.
- KU** (1973:20), *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbestutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- (1977/78:35), *Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
 - (1981/82:35), *Konstitutionsutskottets betänkande (1981/82:35) med anledning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
 - (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.
- (2017), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, Publ. nr MSB777 (reviderad februari 2017). ISBN 978-91-7383-569-5.
- Prop. 1973:90** Kunglig Majestäts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. Riksdagen 1973, saml. Nr 90. 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 statskick, 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**, 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 2020-07-08)

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 2020-07-08)

Förfogandelag (1978:262)

Förenta Nationerna (1945), *Förenta Nationernas Statgä och Statgä för den Internationella Domstolen. Officiell svensk översättning*. Tillgänglig: <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/07/FN-stadgan.pdf> (hämtad 2020-07-08)

— (1974), *Definition of aggression*, Generalforsamlingens 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 2020-07-08)

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: <https://web.archive.org/web/20190713161736/http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Gen%C3%A8ve-konventionen-den-12-augusti-1949-ang-skydd-for-civila.pdf> (hämtad 2020-08-19)

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

Lag (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Riksdagsordning (2014:801)

UNESCO - Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (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 2020-07-08)

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 (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, Storbritannien: Cambridge University Press.

Det svenska totalförsvaret utvecklades under 1900-talet för att skapa en trovärdig försvarsförmåga samt en förmåga till självförsörjning och befolkningskydd. Över tid förändrades omvärldsläget. Med nya behov av att kunna hantera olyckor och kriser, skapades i början av 2000-talet ett system för krisberedskap. Under de senaste åren har omvärldsläget återigen förändrats, och hotbilden mot Sverige och svenska intressen har i flera avseenden ökat. Totalförsvarsplaneringen har därmed återupptagits. Krisberedskap och totalförsvaret ska nu vävas samman för utforma en hotbildsanpassad beredskap för ett säkrare samhälle både i kris, vid höjd beredskap och i krig.

Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige ger en beskrivning av hur totalförsvaret och krisberedskapen har utvecklats och inriktats, från 1901 och fram till idag. Fokus ligger på förändringar i hotuppfattning, systemutveckling och lagstiftning. Läsaren får en inblick i hur beredskapen i Sverige har förändrats över tid, vilka större åtgärder som vidtagits samt vilka beslut som ligger till grund för de förändringar som gjorts. Läsaren kan också fördjupa sig i det politiska systemet och de juridiska förutsättningar som utgör krisberedskapens och totalförsvarets verktyglåda.

FÖRSVARSHÖGSKOLAN
Centrum för totalförsvaret
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

