

Rättslig ordning, politisk och ekonomisk styrning

Tankar om civilt försvar

av Björn Körlof

Résumé

The article attempts to sort out the intricate and complex relations between political steering, legal rules and budget funding with regard to the situation prevailing for civil defence in Sweden. The Committee on Defence has, in its latest report to the Government in May 2014, put forward proposals that will have far-reaching repercussions on civil defence if they become effective. One of the committee's proposals involves an overhaul of the entire legal framework for the total defence - a framework which has in the main been in effect since the end of the Cold War with some additions that mostly concern crisis management short of war. The article sharply criticizes some of those legal solutions, especially the mixing of rules about civil defence for war and crisis management in peacetime which occur in some important laws. The article also deals with the controversy between the notions of "crisis preparedness" and "civil defence" and the different ways in which the interpretations of those notions have affected the development of planning for civil defence. The article also deals with the complex funding methods.

FÖRSVARBEREDNINGEN HAR I sin rapport från den 15 maj 2014¹ lämnat förslag till inriktning av det samlade försvarets (totalförsvarets) olika delar. I detta sammanhang tar beredningen också upp behovet av en översyn av lagstiftningen för totalförsvaret.² Beredningen hänvisar bl. a till att situationen i omvärlden och i Sverige har förändrats sedan lagstiftningen tillkom.

Även om beredningens motiv i vissa avseenden har giltighet kan konstateras att den lagstiftning som beredningen refererar till i väsentliga avseenden likväl har varit föremål för viss översyn efter det kalla kriget. Regeringsformens bestämmelser för krig reviderades (föga uppmärksammat) så sent som 2010, och lagen om totalförsvaret och höjd beredskap ändrades och kommenterades av regeringen i mitten av 1990-talet, alltså väl efter det kalla krigets slut.

Här görs ett försök att beskriva det nuvarande regelsystemets uppbyggnad samt lämnas vissa förslag på hur en omgestaltning av systemet skulle kunna utformas.³

Två viktiga övergripande principiella frågeställningar gör sig gällande när regelverket inom totalförsvaret diskuteras. Det är dessa två principiella frågeställningar som främst beaktas i den föreliggande framställningen vad gäller den nu rådande rättsliga ordningen.

Den första handlar om *den sakliga rättsystematiska ordningen* för denna typ av lagregler och rör hur regler för krig och krigsfara skall fogas till det gängse fredstida regelverket.

Den andra handlar om *de främst pedagogiska frågor* som knyter sig till hur regelverket så friktionsfritt som möjligt kan til-

lämpas och även hur det skall förstås och läras ut.

Vidare behandlas frågor om den politiska målstyrningen av området civilt försvar liksom frågor om hur budgethanteringen går till vad gäller detta område.

Den politiska målstyrningen av civilt försvar berör ett gränsområde mot det som benämns ”krisberedskap” och innebär delvis överlappande ambitioner mellan de bägge områdena, inte minst vad gäller faktiska resurser. Detta är emellertid alls inte okomplicerat då områdena berör verksamheter under högst skilda rättsliga förutsättningar. Även om den politiska målstyrningen i viktiga avseenden är relativt tydlig för de olika områdena, kompliceras bilden av att resurser och förmågor inom den fredstida krisberedskapen självfallet skall nyttiggöras inom civilt försvar vid höjd beredskap. Det är dock inte tydligt vad civilt försvar behöver, utöver den fredstida krisberedskapen, för att nå de politiska målen för civilt försvar (t ex vad gäller stödet till Försvarsmakten).

Även den budgetmässiga hanteringen av de bägge områdena leder till komplicerade ekonomiska styrningar både i förhållande till kommun- och landstingssektorn, liksom till den statliga sektorn. Nuvarande ordning innebär också påtaglig risk för effektförluster och dålig målstyrning och resultatuppföljning vad gäller hela området civilt försvar då budgetmedel nu slussas till olika ändamål utan samlad målbild och konkret och tydlig verksamhetsambition för området i sin helhet.

Bakgrund

I vårt land växte under andra världskriget och det efterföljande kalla kriget successivt fram en omfattande rättslig reglering av hur höjd beredskap, krig och även ockupation

skulle hanteras från juridisk synpunkt. Bl a erfarenheterna från ockupationen av Polen och Norge ansågs göra det nödvändigt att söka skapa ett offentligrättsligt regelsystem som skulle förhindra att den svenska rättsordningen sattes ur spel och att en illegitim regering fick makten i hela eller delar av landet.

Stora delar av detta regelsystem finns idag kvar. Grundlagsreglerna fick i vissa avseenden en ny gestaltning så sent som 2010.

I Sverige har statsmakterna sedan lång tid haft några huvudprinciper i starkt fokus när rättsregler för krig utformats. Sverige skall i fred som i krig fungera som en rättsstat. En långtgående oreglerad konstitutionell nödrätt för krig har inte ansetts vara förenlig med demokratiska principer för en rättsstat. Den svenska rättsordningen är därför uppbyggd så att den utgör ett helt sammanhållet system av regler. Reglerna för höjd beredskap och krig ingår således i rättsordningen som helhet och utgör inte en ordning vid sidan om det sedvanliga regelverket. Formerna för hur grundlag tillkommer eller ändras är tydligt stipulerade, liksom hur lag tillkommer och ändras. Regeringen får inte ändra eller upphäva lag stiftad av riksdagen utan särskilt bemyndigande från riksdagen för varje särskilt fall, och riksdagen är genom regeringsformen förhindrad att stifta lag på ockuperat område. Denna ordning innebär att de lagregler som skall gälla under höjd beredskap och krig i princip redan är stiftade (därmed kända och förutsebara). De binder såväl regeringen som myndigheterna till vissa tydliga regler som är noggrant prövade redan nu och de kan göras gällande endast under vissa i lagarna bestämda förhållanden (höjd beredskap och krig).

En juridisk form som lagstiftaren valt för att hantera de extraordinära förhål-

landen som höjd beredskap och krig kan påkalla är att infoga vissa särskilda bestämmelser för sådana förhållanden i varje allmän lag för sig.⁴ Det finns dock några mycket väsentliga undantag från denna huvudprincip. Det viktigaste undantaget utgörs av Lagen om totalförsvar och höjd beredskap.⁵ Skälet till att denna lag har en särställning är att de tydligt övergripande och generella regler som stipuleras i den inte kan inpassas naturligt som särskilda regler för höjd beredskap och krig vilka då måste upprepas i en stor mängd andra lagar. En möjlig lösning hade naturligtvis kunnat vara, p g a reglernas övergripande karaktär för hela samhällslivet, att införa dessa bestämmelser i regeringsformen. Så har emellertid inte blivit fallet.⁶ Andra exempel på lagar som, i likhet med lagen om totalförsvar m m, inte naturligt kan inpassas inom ett lämpligt rättsligt sakområde är sådana lagar som under höjd beredskap och krig gör det möjligt att göra långtgående ingripanden i enskildas fri och rättigheter (t ex lagstiftningen om totalförsvarspåbud, rätt att ianspråkta egendom eller undanföra eller förstöra egendom).

Lagen om totalförsvar och höjd beredskap reglerar två väsentliga områden. Det första är att den anger vad som är totalförsvar och hur totalförsvar delas upp i två verksamhetsområden; militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Uppdelningen i dessa två verksamhetsområden torde, bortsett från uppenbara verksamhetsmässiga praktiska omständigheter, främst ha folkrättslig bakgrund. Det språkbruk som förekommer i denna lag är något egenartat och kräver vid läsning viss eftertanke. Lagen anger att totalförsvar är ”verksamhet som behövs för att förbereda för krig” och att ”vid höjd beredskap är totalförsvar all den samhällsverksamhet som då skall bedrivas”.

Lagen får med dessa språkligt breda formuleringar (”verksamheter”, ”som behövs” och ”all samhällsverksamhet”) relativt långtgående konsekvenser inom ett stort antal samhällsområden, men begränsas naturligtvis i realiteten genom den anslags-tilldelning som de olika myndigheterna och landsting och kommuner får för dessa ”verksamheter” och de resurser som finns i landet för dem.

Det andra området som regleras är de generella beredskapsgraderna inför och under krig, deras benämning samt att regeringen kan besluta om höjd beredskap. Ett mycket stort antal av reglerna inom totalförsvarets olika verksamheter, liksom om de kan tillämpas eller inte är knutna till frågan om beredskapen höjts eller inte.

Konsekvensen av denna juridiska ”teknik” blir alltså den att åtskilliga andra författningar som talar om totalförsvar är beroende av innebörden av lagen om totalförsvar och höjd beredskap.

I samband med att det omfattande invasionsförsvaret avvecklades i slutet av 1990-talet och början på 2000-talet behölls väsentliga delar av det rättsliga ramverk som den tidigare totalförsvarsplaneringen byggde på. Samtidigt kom nya rättsliga frågor om krisberedskap, som alltså gällde fredstida kriser utan koppling till krigsförhållanden att – något olyckligt från både rättslig och systematisk men även pedagogisk synpunkt – att fogas in i det totalförsvarsrättsliga regelverket. Men även det omvända skedde, d v s frågor om höjd beredskap och krig kom att flyta in i författningar vilka till sin grundläggande karaktär inte har krig utan krisberedskapen som främsta rättsliga fokus.

Orsakerna till denna utveckling av regelverket får sökas i de tankar som fanns vid denna tidpunkt och tog sig uttryck i formuleringar om en ”breddad hotbild”, att be-

redskapen skulle byggas ”underifrån” och omfatta ”hela hotskalan”. Lagstiftarens strävan blev mot bakgrund av dessa, inte alltid helt entydiga synsätt att – från rättslig synpunkt – söka göra en verksamhetsmässig övergång från fredstida kriser till krigsförhållanden så okomplicerad som möjligt. Ordet ”helhetssyn” kom att användas som en metafor för den tänkta okomplicerade övergången mellan mindre kriser och krigsförhållanden.⁷ Som framgår senare i framställningen gav dock Sårbarhets- och säkerhetsutredningen från 2001 uttryck för ett synsätt som innebär att denna ”övergång” alls inte fick göras otydlig.⁸

En viktig tanke under början på 1990-talet var också den att resurser för totalförvarsändamål utan rättsliga hinder i större utsträckning också skulle kunna användas vid fredstida kriser, något som flera beredskapsförfattningar tidigare lagt hinder i vägen för.⁹ Även den budgetmässiga styrningen av ekonomiska medel i statsbudgeten kom utanför den militära verksamheten att ske med främst krisberedskapen i fokus. Detta medförde att man i den offentliga verksamheten i stor utsträckning kom att utveckla planering och verksamhet inom civilt försvar för höjd beredskap och krig.¹⁰

Senare kom regeringen även att formulera nya övergripande mål för landets säkerhet, för säkerhetspolitiken och olika politiska mål för militärt och civilt försvar inom ramen för totalförsvaret och det tillstånd som kännetecknas av höjd beredskap, men också vissa mål för krisberedskapen.

Den bakomliggande tankemässiga idévärlden må ha varit välmenad, men kombinationen av dessa delvis allmänt hållna politiska mål, budgetstyrningen och resultatet av de delvis blandade rättsliga regleringarna mellan fred och krig blev ett po-

litiskt mycket svårtillgängligt, och rättsligt och sakligt sett ostrukturerat och delvis dunkelt område. Inte minst gäller detta verksamhetsområdet civilt försvar, både vad gäller dess relation till frågor om krisberedskap, dess budget och resurser, ansvarsförhållanden och dess möjligheter att verka under höjd beredskap och krig.

Hänsynstaganden till nödvändiga folk-rättsliga frågor har blivit påtagligt otydliga och frågor om hur bistånd från kretsen av medlemsländer i EU vid höjd beredskap ska hanteras är i allt väsentligt oreglerade. De långtgående befogenheter som olika myndigheter inom området civilt försvar måste få under höjd beredskap och krig går sannolikt inte rättsligt att hantera som en okomplicerad eller t o m ”sömlös” övergång i en svårbedömd hotsituation.

Den ”ordning” som, över tiden, nu kommit att utvecklas har bl a lett till att när planering för militärt och civilt försvar av Sverige och verksamhet med dessa syften nu återupptas framkommer flera svårigheter. Det finns t ex en benägenhet att anse krisberedskap vara liktydigt med civilt försvar, ibland t o m att någon särskild planering eller verksamhet för civilt försvar inte behövs! De didaktiska komplikationerna uppstår i första hand mellan rättsområdena ”civilt försvar” och ”krisberedskap”, vilket sannolikt hänger samman med hur innebörden av begreppen ”breddad hotbild”, ”hela hotskalan” och en beredskap byggd ”underifrån” har kommit att uppfattas. Det nu beskrivna läget i kombination med att ingen utbildning bedrivits inom området totalförsvaret under lång tid och att rättsområdet i sig är begreppsmässigt svårtillgängligt och nu delvis oklart, gör att det finns ett stort behov av att tydliggöra hur de båda begreppen ”civilt försvar” och ”krisberedskap” förhåller sig till varandra och hur de rättsligt och verksam-

hetsmässigt bör hanteras i den uppbyggnad av civilt försvar som enligt försvarsberedningen nu bör ske.

Regeringens politiska mål för civilt försvar och krisberedskap

I budgetpropositionen 2013/14 beskrivs målen för civilt försvar på följande sätt:

Arbetet med civilt försvar tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar till att inför och under höjd beredskap samt under krig värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp.

En viktig slutsats som följer av denna formulering är att civilt försvar avser verksamhet redan i fredstid före det att beredskapen höjts, något som i och för sig redan sägs i lagen om totalförsvar. Vidare bör observeras att målen i vissa avseenden inte är liktydiga med mål som hör hemma under fredstida kriser.

Målen för krisberedskapen anges i stället av regeringen på följande sätt i budgetpropositionen 2013/14:

Målen för arbetet med samhällets krisberedskap är att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor. Skulle en sådan händelse inträffa bör alla människors personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller i miljö begränsas.

Det som kan konstateras – när de båda målformuleringarna jämförs – är att styrningen för de olika områdena från regeringens sida har påtagligt olika fokus, olika inriktning och därmed också leder till olika styrning mot olika verksamheter i samhället på olika nivåer. Men det är också

uppenbart att det finns verksamheter inom civilt försvar och krisberedskap som är helt eller delvis desamma eller får likartade inriktningar. Civilt försvar kan i dessa avseenden naturligtvis ta sin utgångspunkt i de kunskaper och resurser som byggs upp inom krisberedskapen. Det ter sig från resurssynpunkt inte rimligt att bygga upp parallella resurssystem, ett för fred och ett för krig med samma resursslåg inom de bägge områdena.

Samma skrivningar som regeringen gjort i de citerade budgetpropositionerna återfinns i allt väsentligt i försvarsberedningens senaste rapport. Men beredningen gör några tydliga tillägg i sin text som är värda att uppmärksamma i diskussionen om relationen mellan civilt försvar och krisberedskap.

Efter målet att bidra till försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp gör beredningen följande tillägg i målen för civilt försvar:

..och i övrigt säkerställa och stödja samhällets beredskapsförmåga. Denna förmåga bör fortsatt utvecklas och gemensamt planeras mellan civila och militära myndigheter. Det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap.

Krisberedskapens mål beskrivs av försvarsberedningen på följande sätt:

Med utgångspunkt i de övergripande målen för vår säkerhet är målen för arbetet med samhällets krisberedskap att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor. Skulle en sådan händelse inträffa bör alla människors personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller miljö begränsas. En minskad sårbarhet i samhället och en god förmåga att hantera allvarliga krissituationer i fred utgör en

grund för den verksamhet som behövs inom det civila försvaret.

Formuleringen i avsnittet om civilt försvar om att *säkerställa och stödja samhällets beredskapsförmåga* är alltså ny, liksom också formuleringen om att det civila försvarets förmåga *bör fortsatt utvecklas och gemensamt planeras mellan civila och militära myndigheter*. Beredningen upprepar att *det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap*.

Försvarsberedningen lyfter alltså i sin rapport fram och betonar vissa aspekter av förhållandet mellan krisberedskap och civilt försvar som bör uppmärksammas. Det hänger säkert samman med att beredningen varit medveten om den delvis kontroversiella diskussion som under senare tid pågått om denna relation hos myndigheterna.

En viktig anknytning mellan krisberedskap och civilt försvar sägs nu – med ett förtydligande – vara att ”En minskad sårbarhet i samhället och en god förmåga att hantera allvarliga krissituationer i fred utgör en grund för den verksamhet som behövs inom det civila försvaret”.

Vid en analys av dessa skrivningar står det dock klart att civilt försvar inriktningsmässigt och verksamhetsmässigt är någonting annat än krisberedskap, även om det naturligen är så att de resurser som finns inom den fredstida krisberedskapen självfallet ”utgör en grund” för civilt försvar. Det innebär naturligtvis också att ju bättre den fredstida krisberedskapen är (t ex vad gäller traumasjukvård eller förmåga att ta hand om omfattande bränder) desto bättre blir också förutsättningarna för civilt försvar, om beredskapen för krig höjs.

Beredningens tillägg till målbeskrivningen vad avser civilt försvar i förhållande till regeringens skrivning innebär dock även

en vidgad ambition som innebär ”att i övrigt säkerställa och stödja samhällets beredskapsförmåga” och att civilt försvar ska, som beredningen understryker, ”fortsatt utvecklas och planeras mellan civila och militära myndigheter”. Skrivningarna indikerar tydliga signaler om att någonting måste ske inom området civilt försvar som inte enbart eller huvudsakligen avser krisberedskap. Framförallt torde beredningens formuleringar ta sikte på att det civila försvarets stöd till Försvarsmakten måste ges en tydligare inriktning.

Ytterligare en indikation på ett förändrat synsätt inom partierna i beredningen sedan början på 2000-talet är ett byte av ordval på en väsentlig punkt. Anknytningsområdet mellan krisberedskap och civilt försvar formulerades tidigare så att ”civilt försvar bygger på samhällets krisberedskap”. I sin rapport från våren 2014 säger nu beredningen att civilt försvar ”tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap”. Omformuleringen har angetts betyda inte endast en betydelselös språklig justering, utan även stå för en meningsbärande förändring. Innebördsförändringen i ordvalsbytet är kanske inte helt entydig men torde kunna tolkas på ungefär följande sätt.

Att ”bygga på” samhällets krisberedskap kan språkligt sett närmast stå för tanken att väsentliga delar av det som ”behövs” redan är på plats. Den senare formuleringen (”ta sin utgångspunkt i”) kan tolkas som att den ger ett vidgat utrymme att från en viss nivå eller visst tillstånd välja vilken riktning och i vilken omfattning något kan ske; i detta fall vad avser resurser för civilt försvar och vad gäller planering för verksamhet under krig, och då inte minst stödet till Försvarsmakten och planering för detta.

Oavsett den mer precisa distinktionen i meningsinnebörden är det under alla för-

hållanden så att det som civilt försvar blir under höjd beredskap och krig (de verksamheter som då ska bedrivas) delvis avser resurser eller förmågor som i fredstid ingår i begreppet krisberedskap, men som, vid den rättsliga förändring som övergången till höjd beredskap innebär, övergår till att beteckna resurser som ingår i verksamheter som bedrivs inom ramen för begreppet civilt försvar (om de behövs). Verksamheter som behövs för höjd beredskap och krig sker då med styrning mot de mål regeringen angett för civilt försvar under dessa förhållanden. De kommer då också att avse styrningen under fredstid av den nationella försvarsplaneringen (civil och militär) för krigsförhållanden och har då inte någon annan koppling till krisberedskapen än att planeringen bygger på att dess resurser och förmågor utnyttjas för civilt försvar.

De av statsmakterna satta målen för det civila försvarets verksamhet före och under krig ger alltså det väsentliga underlaget för planeringsinriktningen för denna verksamhet. Dessa mål har inte att göra med mål som rör krisberedskap. Det är istället med utgångspunkt i de övergripande målen för civilt försvar som de verksamheter som behövs ska beskrivas, resurssättas och en planering genomförs som leder till att de verksamheter som behövs också kommer till stånd före och under krig.

Den rättsliga ordningen

Den politiska styrningen av totalförsvaret stöds av den rättsliga regleringen som har en viktig utgångspunkt i den redan nämnda lagen om totalförsvaret och höjd beredskap.

Lagen anger att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Lagen reglerar även beredskapshöjningssystemet som innebär att det i princip finns tre beredskapsgrader: 1) den bered-

skap som är den som vanligen råder i fredstid, men i lagen inte getts någon särskild benämning; 2) skärpt beredskap samt 3) högsta beredskap. Lagen anger att om Sverige är i krig råder högsta beredskap, och när högsta beredskap råder är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Lagen skiljer således på verksamhet inom totalförsvaret som behövs för att förbereda landet för krig och sådan verksamhet som bedrivs under skärpt beredskap och högsta beredskap. Högsta beredskap kan alltså vara beslutad även om inte krig råder, men om krigstillstånd inträder råder – med lagens bestämmelse – med automatik högsta beredskap oavsett om det beslutas eller inte.

I det senare fallet anger lagen att totalförsvaret då är ”all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.” Strikt tolkat finns det således under krig egentligen ingen samhällsverksamhet som bedrivs som inte är totalförsvaret.

Både den verksamhet som avser förberedelser för krig och den verksamhet som bedrivs under skärpt och högsta beredskap delas in i två områden; ”militär verksamhet (militärt försvar)” och ”civil verksamhet (civilt försvar)”.

Det är alltså i denna lag som den rättsliga formaldefinitionen av begreppet ”civilt försvar” kan återfinnas. Civilt försvar avser verksamhet som utgör förberedelser för krig och all samhällsverksamhet som bedrivs under krig och som inte i något av fallen utgör militär verksamhet. All samhällsverksamhet som ska bedrivas under krig (som inte är militärt försvar) är således, som nämnts, enligt denna lag civilt försvar. En första viktig distinktion i förhållande till krisberedskapen är således att begreppet ”krisberedskap” inte avser förberedelser för krig (även om dess resurser självfallet skall användas i krig) och inte

heller avser någon civil samhällsverksamhet som bedrivs under krigsförhållanden.

Lagens båda olika verksamhetsområden, ”civilt försvar” och ”militärt försvar” torde åtskiljas väsentligen genom att militär verksamhet endast bedrivs av kombattanter i folkrättslig mening. Det bör dock observeras att även icke-militär verksamhet berörs av åtskilliga folkrättsliga regler under krig.

Begreppet ”civilt försvar” och de författningar som anknyter till det har alltså sin grund i ”verksamhet som behövs” före krig (alltså civila beredskapsförberedelser) och den samhällsverksamhet (utanför militärt försvar) ”som då skall bedrivas”, dvs det som av regering och behöriga myndigheter beslutas då skall bedrivas.

Två formuleringar i denna lagtext är särskilt viktiga att kommentera.

Den första avser begreppet ”krig”. Även om lagstiftaren i olika författningar använder begreppet ”krig” har förslag om en legaldefinition av detta begrepp hittills avvisats av statsmakterna.

Skälen till det kan sannolikt sökas i två omständigheter. Dels finns i folkrättslig sedvana definierade former för krig (”de facto” och ”de jure”) som accepterats av statsamfundet och som Sverige i sin regeringsform (RF) inte avviker från.¹¹ Viss vägledning rörande sk ”gräzonsproblematik” (dvs tillstånd eller händelser, incidenter etc före krig, där våra militära förband ”sätts in”) kan hämtas från IKFN-förordningen som ger vissa viktiga bestämmelser om Försvarsmaktens möjligheter och rätt att ingripa, ytterst med vapenmakt, vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet.

Den andra omständigheten torde vara att en legaldefinition, som går utöver folkrättens sedvanerätt, i olika avseenden skulle kunna hindra eller låsa regeringen till

handlingsmönster i olika svårförutsebara säkerhetspolitiska situationer, hinder eller låsningar vilka kan vara kontraproduktiva i förhållande till landets övergripande intressen.

Krig är alltså ett folkrättsligt tillstånd med en särskild internationellrättslig ordning som inte kommenteras ytterligare här. Men främst är det ett tillstånd som präglas av pågående stridshandlingar med långtgående destruktiv inverkan på olika delar av samhället och dess invånare. Kriget kan också i sin förlängning innebära ett övergripande politiskt hot mot nationens suveränitet. Det är främst mot denna bakgrund det rättsområde byggts upp som avser totalförsvarsverksamhet. Till detta rättsområde anknyter nämligen alla de beredskaps- och fullmaktslagar som i sin helhet syftar till att ge mycket långtgående legala förutsättningar för en vittgående nationell kraftansträngning (ett totalförsvar) för att bevara landet som självständig stat.

Endast höjd beredskap och krigsförhållanden har bedömts vara så exceptionella tillstånd att långtgående, men alltså tydliga och förutsägbara, rättsliga särregleringar i förhållande till normal fredstida verksamhet är påkallade. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) gjorde några viktiga uttalanden som rör denna princip. Utredningen underströk ”den mycket strikta uppdelning som framgår av 13 kap. regeringsformen mellan samhällets ordinära åtgärder och de förskjutningar som kan föranledas av krig eller krigsfara.”¹² Utredningen förtydligade sitt synsätt på en viktig punkt som rör förhållandet mellan civilt försvar och krisberedskap och skrev ”att även med ett breddat säkerhetsbegrepp och med en helhetssyn på hantering av säkerhetsfrågor över hotskalan i dess helhet finns det enligt utredningens mening inte anledning att ifråga-

sätta den rådande uppfattningen att krig är en i så hög grad extraordinär påfrestning att endast den motiverar en generell omställning av hur det allmännas verksamhet får och skall bedrivas.”

Verksamheter som avser civilt försvar (liksom naturligtvis militärt försvar!) är därför från helt avgörande utgångspunkter styrda av hur ett militärt hot kan bedömas se ut och hur krig kan komma att gestaltas om det riktas mot vårt land. Det är därför krigshotet och konsekvenserna av krigshandlingar som måste bli styrande för planering och verksamhet inom civilt försvar, inte fredstida olyckor och kriser, även om de senare i vissa begränsade avseenden kan ha likartade effekter och därför delvis kan kräva likartade resurser.

En viktig konsekvens av denna grundläggande inriktning för verksamhet under höjd beredskap och krig vad avser området civilt försvar är att författningar som i olika avseenden reglerar kris och krisberedskap under fredstida förhållanden, antingen blir irrelevanta, endast tillämpas i vissa avseenden eller får en mer eller mindre underordnad betydelse när krig råder. Detta sätter sin prägel på all verksamhet som behövs inom området civilt försvar, både i grundläggande rättsligt avseende, men även verksamhetsmässigt och resursmässigt, inte minst vad gäller det av regeringen tydligt uttalade kravet på stöd till Försvarsmakten som också måste planeras under fred mellan de civila och militära myndigheterna.

Det nu sagda får dock inte uppfattas på det viset att de rättsregler som träder i kraft under höjd beredskap och krig medför att annan lagstiftning i principiellt eller generellt hänseende upphävs. Det innebär istället att fokus för olika verksamheter i samhället som behövs för krigsansträngningarna blir ett annat och att verksamheter

na bedrivs med stöd av annan rättslig reglering än den som i första hand kommer ifråga i fred. Den fredstida rätten blir i olika avseenden ”vilande”.¹³ Med en metafor kan sägas att det sker en ”gestaltväxling” mellan rättsområdena krisberedskap och civilt försvar när beredskapen höjs.

Den förordning, som ansluter till lagen om totalförsvar och höjd beredskap (till vardags oftast benämnd ”krisberedskapsförordningen”), ger ett exempel på det försök till ”sömlös” övergång mellan kris och krig som tidigare nämnts.¹⁴ Det finns ingen särskild lag om krisberedskap. Istället för att tas upp i en lag för sig behandlas krisberedskapsfrågor utförligt i den nyss nämnda förordningen om såväl krisberedskap som höjd beredskap för krig. Denna förordning borde, enligt min mening, innehållsmässigt ha delats upp i två förordningar med å ena sidan regler som har direkt anknytning till lagen om totalförsvar och höjd beredskap (och då benämnas förordning om totalförsvar och höjd beredskap) och å andra sidan sådana regler som har med krisberedskap att göra och som ansluter till regler i olika lagar om extraordinära händelser eller kris. Det kan också med fog övervägas om det inte borde finnas en särskild lag om krisberedskap för fredstida krishändelser, en lag som omfattar både staten, kommuner och landsting och till vilken en sådan förordning om krisberedskap borde ansluta. Det bör nämligen observeras att krisberedskapsförordningen endast riktar sig till statliga civila myndigheter under regering- och inte till kommuner och landsting.

Skälen till att hålla båda dessa rättsområden isär har redan nämnts. I den nu gällande sk ”krisberedskapsförordningen” framträder olägenheterna med blandningen tydligt, både vad gäller språkbruk, systematik och sakinnehåll, förutom det uppenbara att rättsområdena har sin grund i

helt skilda förhållanden i både sakligt och rättsligt avseende, nämligen fred och krig.

Innebörden av ”verksamhet som behövs” etcetera

Lagen om totalförsvar använder uttrycket ”verksamhet som behövs” för fredstida förberedelser och ”all samhällsverksamhet som då skall bedrivas” för verksamhet under högsta beredskap. Med ordet ”behövs” avses den bedömning som under planeringsverksamheten regeringen och de ansvariga myndigheterna anser krävs för att uppnå de mål regeringen satt, en bedömning som naturligtvis också begränsas av vad som är möjligt att ekonomiskt och på annat sätt åstadkomma. Det är de satta målen för civilt försvar som i kombination med anslagsmedel och styrning via regleringsbrevet ger upphov till förberedande verksamheter inom olika samhällsområden som ”behövs” för att förbereda för krig.

Med uttrycket ”all samhällsverksamhet som då skall bedrivas” (under krig) avses uppenbarligen all verksamhet som anses behövas för krigsansträngningarna, oavsett om den är av privat eller offentlig natur. De beredskapslagar som ger långtgående möjligheter att med plikt utnyttja personella resurser, ianspråkta egendom etc ger både planeringsmässiga förutsättningar i fred och verksamhetsmässiga förutsättningar under krig att rikta alla samhällets resurser till de olika områden som bedöms mest viktiga för att krigsansträngningarna ska lyckas.¹⁵

I detta sammanhang bör observeras att regeringen i regeringsformen (RF 15 kap 8 §) fått långtgående befogenhet att under krigsförhållanden delegera regeringsuppgifter till underordnade myndigheter.¹⁶ Det bemyndigande som riksdagen lämnat i RF 15 kap 8 § redan i fred återfinns i 12

§ i Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m, i vilken regeringen således – med vissa begränsningar – får delegera regeringsuppgifter till en förvaltningsmyndighet. Denna reglering i RF syftar bl. a till att säkerställa att all verksamhet som snabbt och resolut behövs verkligen kommer att genomföras med stöd av de olika beredskapslagarna, och att alla de resurser samhället förfogar över kommer krigsansträngningarna till del. Regeringens möjlighet att under krig vid behov delegera regeringsbefogenheter till olika myndigheter kan därför få mycket stor betydelse för tillämpning av lagen om totalförsvar inom vidsträckta områden av samhällslivet.

Det bör i detta sammanhang observeras att under höjd beredskap kan kommuner och landstingskommuner också få sådana befogenheter som normalt tillkommer statliga myndigheter.¹⁷ Den ovan nämnda grundlagsregeln ger alltså regeringen möjlighet att under höjd beredskap styra över kommunsektorn på ett helt annat sätt än i fredstid och kan helt eller delvis förvandla denna sektor till rent statlig verksamhet. Kommuners och landstings verksamhet före och under höjd beredskap och krig avhandlas dock i en särskild lag med ett synnerligen långt och krångligt namn, Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544). Till vilken det finns anledning återkomma.

Den ovan nämnda lagen som behandlar statliga förvaltningsmyndigheters, domstolars och kommuners verksamhet under krig eller krigsfara ger också långtgående möjligheter till förenklade former för ärendehantering, beslutsfattande etc. Denna lag ger generella förutsättningar för undantag från gängse förvaltningsrättsliga principer.

De tre nu berörda lagarna (lagen om totalförsvaret m m, lagen om kommuners och landstings åtgärder etc samt lagen om förenklad ärendehantering och beslutsfattande m m) ger exempel på de svårigheter som blandning av fredstida regler (inklusive regler för kris och s k extraordinära händelser i fredstid) och krigsberedskapsregler i samma författningar ger upphov till. De regler i de två sistnämnda lagarna som gäller höjd beredskap och krig hade, enligt min mening, från sakliga, systematiska och pedagogiska utgångspunkter med fördel kunnat inlemmas i lagen om totalförsvaret och höjd beredskap.

Det är egendomligt att dessa rättsliga blandningar, varav några här berörts, likväl kommit till stånd. Den principiella hållning som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen från 2001 gav uttryck åt och som tidigare refererats ger enligt min mening stöd åt att rättsreglerna för fred och krig tydligt bör hållas åtskilda. Stöd för detta principiellt viktiga synsätt kan också återfinnas i regeringens proposition ”Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2”.¹⁸ Här framhåller regeringen särskilt vikten av att gränsdragningen gjordes tydlig dels mellan skilda totalförsvarsverksamheter (alltså främst mellan civil verksamhet och militär verksamhet), dels också mellan totalförsvaret och samhället i övrigt. Regeringen fann därför att det fanns ett behov av att på en viktig punkt klargöra hur lagen om totalförsvaret fungerar i förhållande till krisberedskap. I propositionen ”Totalförsvaret i förnyelse” (prop. 1995/96:12, alltså etapp 1 i ”totalförsvarfsförnyelsen”) hade slagits fast att totalförsvarsresurser skulle utformas för att även, vid behov, kunna komma till användning i olika slag av samhällsverksamhet i fred. Regeringen var nu i den senare propositionen angelägen om att uttala att när dessa resurser togs i anspråk i så-

dan verksamhet var det inte fråga om totalförsvarsverksamhet. Det handlade om att totalförsvarsresurser ställdes till förfogande för det samhällsorgan som normalt hade att hantera en viss situation. Syftet var således, enligt regeringen, att på ett effektivt sätt utnyttja samhällets samlade resurser, inte att utvidga vad som avsågs med totalförsvaret.

Författningar om kris

Någon särskild lag som, likt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap, avhandlar kris eller krisberedskap finns som tidigare nämdes inte. Det leder till flera egendomligheter, förutom dem som redan nämnts. En första egendomlighet är att begreppet ”kris” inte är lagdefinierat utan definieras i den tidigare berörda s k ”krisberedskapsförordningen”, som alltså är en förordning som utfärdas med stöd av lagen om totalförsvaret m m. Begreppet ”kris” används här dessutom parallellt med en annan benämning, nu i en annan tidigare berörd lag, nämligen Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Här används nämligen i rubriken begreppet ”extraordinär händelse” (nota bene om förhållanden i fred!). Den egendomliga parallelliteten är att denna lag, som enligt sin rubrik behandlar s k ”extraordinära händelser i fred och höjd beredskap”, i själva paragraftexten växlar språkbruk och övergår från begreppet ”extraordinära händelser” till begreppet ”kris-situationer”, ett begrepp som utnyttjar ett ordval som används i en helt annan författning. Frågan uppstår således omedelbart vid tolkning om det olika språkbruket syftar på olika händelsetyper.

Det får väl dock hållas för sannolikt att de båda olika begreppen, rättsligt sett, av-

ser samma typ av händelser. De berör således händelser som i allvarlighet ligger över det som avhandlas i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, men likväl inte leder till höjd beredskap p g a risk för krig.

Det som i "krisberedskapsförordningen" benämns krisberedskap, och delvis också definieras i denna förordning, har således en annan benämning i den långa rubriken till lagen om kommuners och landstingskommuners ansvar m m. I den senare författningen används formuleringen "extraordinär händelse i fredstid". Beskrivningen av en sådan händelse innebär att det är "en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting".

Begreppet "kris" definieras i krisberedskapsförordningens § 9. Det avser enligt denna paragraf situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, och/eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå och/eller situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer, och eller det avser situationer som kräver att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet; och/eller det avser situationer som kräver förmåga att hantera mycket allvarliga situationer inom en myndighets ansvarsområde. Utan att söka lösa upp de språkliga och eventuellt sakliga olikheterna mellan "kris" och "extraordinär händelse i fredstid" i dessa författningar, är det dock rimligt att uttrycka en undran över att lagstiftaren hittills inte förmått skapa enhetliga begrepp på denna punkt.

Förhållandet mellan krisberedskapsförordningens definition av begreppet "kris" och de skilda lagar inom vars regelverk oli-

ka myndigheter skall hantera svåra händelser och förlopp är heller inte entydigt. Det gäller t ex lagen om skydd mot olyckor, smittskyddslagen, hälso- och sjukvårdslagen, polislagen, lag om kärnteknisk verksamhet, epizootilagen m fl. Dessa lagar har, med sina anslutande förordningar, en "högre" legal status än krisberedskapsförordningen.

Skälet till att kommuners och landstings kommuners ansvarsförhållanden under kris och höjd beredskap måste regleras i lag är att dessa offentliga förvaltningsformer inte lyder under regeringen så som de statliga myndigheterna. Utöver det som sägs i kommunallagarna har det därför ansetts nödvändigt att reglera förhållandena för extraordinära händelser (kris) och höjd beredskap för kommuner och landsting i en särskild lag.

Att lagform krävs för att staten kan reglera verksamhet i kommunerna och i landstingen är odiskutabelt. I övrigt kan flera invändningar riktas mot denna rättssystematik. Reglerna för krisverksamhet kunde mycket väl ha influerat i kommunallagarna, alternativt (som tidigare nämndes) i en särskild generell lag för krisverksamhet som skulle gälla för såväl statliga myndigheter, kommuner och landsting som kanske också för vissa privata verksamheter.

En andra rättssystematisk inadvartens är också här att en blandning av regler för "kris" ("extraordinär händelse") och regler för höjd beredskap och krig förekommer i samma författning. För kommuner och landsting gäller alltså den ordningen att de båda rättsområden som dels avser beredskap för krig och krigsförhållanden och dels det som avser krisförhållanden (extraordinära händelser) regleras i den nyss nämnda särskilda lagen. Men de regler i lagen som avser beredskap för krig och krigsförhållanden har naturligtvis sin fundamenta-

la grund i lagen om totalförsvar, både vad gäller civilt försvar i största allmänhet liksom vad gäller beredskapssystemet. Till lagen om kommuners och landstings ansvar för extraordinära händelser m m an knyter dessutom en förordning som tydligt hänvisar till lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Rättssystematiken blir med denna ordning högst förvirrande. Även från pedagogisk synpunkt är denna blandning, liksom den som också sker i krisberedskapsförordningen, mycket olycklig. Den medför att bestämmelser för två vitt skilda samhällsförhållanden och rättslagen, kriser i fredstid och höjd beredskap och krig, regleras i samma lag; låt vara under olika kapitel.

Orsakerna till varför dessa egendomligheter uppstått i reglerna för kommunerna och landstingen kan sökas i de inledningsvis nämnda ambitionerna att åstadkomma en ordning där verksamheterna ”byggs underifrån” och ”omfattar hela hotskalan”. Lagen om kommers och landstings ansvar för extraordinära händelser m m. har nämligen i första kapitlets 1§ angett syftet med den kommunala krisberedskapen, ett syfte som särskilt bör observeras i sammanhang med begreppet civilt försvar.

Denna paragraf har följande lydelse. ”Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar”.

Syftet anges alltså vara att kommuner och landsting ska ”ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred” och att de ”därigenom också” ska ”uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.” Lagtexten gör alltså en skillnad mellan ”god förmåga” att hantera krissituationer i

fred och en ”grundläggande förmåga” till civilt försvar.

Vad lagstiftaren haft i sinnet när dessa skilda ordval kommit till bruk är inte helt tydligt. För krisen kräver lagen ”god förmåga”, för kriget en ”grundläggande förmåga”. Oavsett hur stor skillnad som kan läggas in mellan de båda begreppen (d v s hur mycket extra resurser eller förmåga som fordras, utöver grundläggande förmåga, för att förmågan till civilt försvar också skall vara god) pekar dock ordvalen på skilda förmågor under de olika förutsättningarna.

Detta tydliggörs något i bestämmelserna i 5:e kapitlet av lagen. Här framgår nämligen att kommuner och landsting skall få ersättning av staten för de kostnader som uppstår hos dem för civilt försvar genom att bestämmelserna i lagen ställer krav på förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap och krig.¹⁹

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stipulerar i kapitel 5 att kommuner och landsting skall få ersättning av staten för kostnader för ”förberedande uppgifter” som de utför enligt 2:a och 3:e kapitlen i lagen. Kapitel 2 refererar till förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid, d v s ”krisberedskap”. Kapitel 3 refererar till förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap, d v s det som i lagen om totalförsvar benämns civilt försvar.

Lagen anger även, med referens till kapitel 2, att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till statlig ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet. Detta förtydligande anger att det rå-

der en skillnad mot sådana uppgifter kommunerna och landstingen har inom ramen för skydd mot olyckor. De berättigar inte till statlig ersättning och dessa ska de följaktligen själva ta det ekonomiska ansvaret för.²⁰ Förtydligandet anger även att den extraordinära händelse i fredstid som berättigar till ersättning för förberedelser ska ha en ”mycket stor omfattning” och ”allvarligt kan påverka” kommunens respektive landstingets verksamhet. Detta speglar ett synsätt att det avser förberedelser för en hantering som kräver avsevärt mer av en kommun eller landsting än även mycket omfattande och svåra olyckor. Exakt hur gränsen skall dras blir ytterst en bedömning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska göra, eftersom MSB är den myndighet som ska tillämpa ersättningsförfattningarna.

Lagen gör däremot inte (vilket är en brist) något förtydligande på samma sätt vad gäller förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap och krig, d v s civilt försvar.

För den statliga sektorn, d v s centrala myndigheter, länsstyrelser och sådana af-färsverk som i vissa egenskaper är myndigheter (t ex Svenska Kraftnät som är elberedskapsmyndighet) gäller att de uppgifter som de författningsmässigt är ålagda inom krisberedskapen liksom även inom området civilt försvar, i princip ska betalas genom det förvaltningsanslag de får använda i den statliga budgeten med de inriktningar regeringen anger i regleringsbrev.

För att få grepp om hur regeringen riktar budgetmedlen vad gäller civilt försvar respektive krisberedskap är det alltså nödvändigt att granska texterna i regleringsbrev till de olika beredskapsansvariga myndigheternas anslag. Det är dock, inom ramen för denna artikel, inte möjligt att kommentera

alla myndigheters regleringsbrev i de angivna avseendena.

Ett viktigt anslag är dock det s k ”2:4-anslaget” som MSB ansvarar för. Först bör noteras att den vardagliga benämningen på detta anslag med ordet ”krisberedskap” lätt kan leda till antagandet att verksamhet inom området civilt försvar inte ryms inom anslaget. Anslagsmedlen får emellertid också användas till verksamhet inom ”civilt försvar” för att ”stödja” och ”påskynda” införandet av särskilda satsningar, något som dock inte skett i någon nämnvärd utsträckning under lång tid. Det får därför antas att den planering för civilt försvar som nu, enligt försvarsberedningen, skall komma igång till del kan finansieras genom detta anslag. Om inte anslaget ökas innebär det dock att olika aktiviteter inom ramen för krisberedskap torde få stå tillbaka.

Hur hög förmågan till civilt försvar i kommuner och landsting blir (utöver den ”grundläggande förmågan” som förutsätts uppnås genom krisberedskapen) blir således beroende av den statliga bidragsgivningen till civilt försvar. Det är emellertid, som tidigare berördes, så att någon verksamhet som avser planering för, resursanskaffning, utbildning för eller övning för höjd beredskap och krig inte ägt rum i kommuner och landsting under lång tid. Förmågan till civilt försvar torde därför fin vara helt beroende av den förmåga i kommunsektorn som finns med utgångspunkt inom de båda områdena skydd mot olyckor och krisberedskap.

Det finns en påtaglig risk för att om myndigheterna, kommunerna och landstingen, så som varit fallet de senaste åren, i stor utsträckning får ansöka om medel från ”2:4-anslaget”, detta leder till att de olika ansökningarnas inriktning i alla avseenden inte leder till ett stabilt, koordinerat och ef-

fektivt uppbyggnadsarbete avseende civilt försvar. Det finns därför starka skäl som talar för att medel bör anvisas av regeringen samlat för bestämda ändamål inom området civilt försvar och med tydlig koppling till de politiska målen inom området (skydd av befolkningen, upprätthållande av de viktigaste samhällsfunktionerna och stöd till Försvarsmakten). Dessa politiska mål behöver brytas ner till mer konkreta mål och ambitioner, så att myndigheterna och kommunerna får en tydlig struktur att rikta sina aktiviteter emot. Dessa strukturer bör också ha en sådan form att resultat i rimlig omfattning går att mäta och följa upp över tiden. Detta bör ske under flera år framöver för att tydligheten i ambitionen skall bli påtaglig och de myndigheter – inklusive kommunerna och landstingen – som får medlen ska kunna bygga upp kompetens, resurser och förmåga inom civilt försvar som blir bestående, liksom att uppbyggnadsverksamheten kan följas och målstyras bättre än vad som annars löper risk att bli fallet.

Detta innebär att en ändring bör äga rum av hur medlen styrs och att MSB i större utsträckning av regeringen bör få i uppgift att ange inom vilka områden inom civilt försvar som ekonomiska resurser ska utnyttjas och att myndigheternas och kommunernas möjligheter att själva söka om medel för egna projekt begränsas.

Fortsatt utveckling av civilt försvar

Den totalförsvarsverksamhet, utanför det militära försvaret, som ägt rum sedan början på 2000-talet har, som nämnts, i stort sett inneburit att några särskilda insatser vare sig vad gäller planering eller resurser i princip inte ägt rum.

Den civila ledningsstruktur som fanns under det kalla kriget har till viktiga delar behållits även om förändringar ägt rum vad gäller den centrala myndighetsnivån liksom att den regionala nivån undergått förändringar (CB-myndigheten finns t ex inte längre kvar). Den militära strukturen är emellertid radikalt förändrad, vilket starkt påverkar olika former av samverkan mellan militära och civila strukturer på alla nivåer. Utbildning och övningar för samverkan under höjd beredskap och krig har i stort sett inte ägt rum sedan början på 2000-talet. Förutsättningar för att under höjd beredskap förstärka den civila ledningsstrukturen, t ex med olika typer av personalresurser, finns rent författningsmässigt, men någon planering för detta har inte gjorts. Ledningsplatser finns i stor utsträckning kvar, men det är oklart vilken skyddsnivå som nu kan komma att krävas med hänsyn till den senaste vapentechniska utvecklingen, liksom också om den kommunikationstekniska utrustningen är adekvat med hänsyn till IT-utveckling m m.

Det är av särskilt stor betydelse att ansvarsförhållandena vad avser ledning och samordning inom området civilt försvar blir tydliga. Detta gäller naturligtvis mest uttalat under krigsförhållanden, men ansvaret i fred för planering, utbildning och övning i samverkan med Försvarsmakten måste vara detsamma på alla tre ledningsnivåerna i samhället (jfr den s k ”ansvarsprincipen”).

Behoven inom befolkningsskyddet (regeringens mål ”värna befolkningen”) behöver granskas med avseende på sjukvårdsresurser för krigsförhållanden, skyddsrumbehov, andningsskydd, utrymningsfrågor, livsmedels- och vattenförsörjningsfrågor samt värmebehov. Någon planering inom dessa områden med ett perspektiv som avser höjd beredskap och krig har inte ägt rum under lång tid inom de olika berörda områ-

dena. Det innebär att inte heller näringslivets resurser, som alla är starkt beroende av inom alla dessa områden, har planerats för ett annorlunda utnyttjande och med andra prioriteringar än dem som det fredstida samhället präglas av. En sådan planering behöver därför komma igång så snart som möjligt och de viktigaste behoven analyseras och prioriteras samt frågor om hur företagens resurser kan och skall utnyttjas under höjd beredskap och krig bedömas och beslutas. Det senare kräver en omfattande insats vad gäller inventeringar, avtalsfrågor etc.

Från rent rättsliga utgångspunkter kan sägas att författningarna för att genomföra en sådan verksamhet hos myndigheterna och i näringslivet i allt väsentligt finns. Det bör dock understrykas att näringslivet undergått mycket stora förändringar sedan den gemensamma planeringen med företagen gjordes under det kalla kriget. Det gäller ägarförhållanden, strukturer, produktionsförhållanden, lagerhållning, personal o s v. Företagens intressen under höjd beredskap och krig är, mot denna bakgrund, inte givet desamma som under det kalla kriget. Avtalsförhållanden mellan svenska myndigheter och olika företag, med de nya ägarförhållandena, behöver därför särskilt analyseras och grunderna för ett system med beredskapsavtal på olika områden måste rättsligt klarläggas.

Samverkan med Försvarsmakten i en planering med syfte att ge stöd (målet "bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp") har heller inte ägt rum med perspektivet höjd beredskap som grund. Den civil-militära samverkan som ägt rum i fred har under de senaste åren i princip avsett skydd mot olyckor och krisberedskap. Försvarsmaktens starkt ökade behov av stöd inom viktiga sakområden

och med geografiska prioriteringar för att genomföra operativ verksamhet under höjd beredskap och krig, behöver grundligt analyseras. Inte minst finns det ett starkt behov av att sätta in de verkliga stödbehoven i en operativt realistisk ram så att den viktiga samverkan med och planeringen med näringslivet kan bygga på sådana förutsättningar. En sådan analys och planering behöver genomföras och har påbörjats mellan MSB och Försvarsmakten. Även utbildning, övningar och spel måste få en stadga och genomföras kontinuerligt åren framöver. Både den nationella nivån och den regionala nivån måste medverka i dessa verksamheter. Inte minst behöver MSB:s roll som riktningsgivande, samordnande och delvis också anslagsstyrande myndighet för civilt försvar påtagligt tydliggöras och förstärkas.

Sammanfattning

Av principiella skäl som inledningsvis angavs är det viktigt att hålla de båda områdena krig och fred tydligt isär. Från rättslig, både saklig och systematisk, synpunkt är nämligen områdena civilt försvar och krisberedskap hemmahörande inom två skilda rättsliga förhållanden och förutsättningar. Att blanda dem i författningarna kan leda till rättssäkerhetsbrister och förstärka de svårigheter som under alla förhållanden råder under de förhållanden som ibland brukar benämnas "skymningslägen", dvs svårbedömda förhållanden i övergången mellan fred och krig.

Civilt försvar hör hemma under begreppet totalförsvar och höjd beredskap, medan krisberedskap hör hemma under begreppet fredstida kriser med de rättsregler som då gäller. Att skilja de båda områdena åt rent rättsligt innebär naturligtvis inte att inte resurser kan utnyttjas mellan de båda

områdena på det okomplicerade sätt som man med utvecklingen efter det kalla kriget sökt åstadkomma och som försvarsberedningen önskar driva vidare.²¹ Från pedagogisk synpunkt är det också viktigt att söka tydliggöra de olika förutsättningar som råder när höjd beredskap inträder och när så inte är fallet, eftersom dessa båda olika förutsättningar har en så starkt olikartad verkan från rättssäkerhetssynpunkt för både enskilda och offentliga intressen.

Ett övergripande och viktigt skäl att hålla de båda områdena isär gäller också den politisk-ekonomiska styrningen från regeringens sida. Här är det av vikt att målstyrningen och resultatuppföljningen är tydlig om vilken verksamhet som avses, liksom vilka statliga medel som avses för den ena verksamheten i förhållande till den andra. Detta är inte minst viktigt i förhållande till kommuner och landsting, där den statliga bidragsgivningen till civilt försvar inte får blandas med den verksamhet som dessa institutioner är skyldiga att bedriva avseende krisberedskap och olycksförebyggande

arbete. Bli inte detta korrekt och transparent torde allvarliga revisionssynpunkter kunna påräknas. Det nu sagda gäller naturligtvis helt oavsett att de faktiska resurser som skapas i samhället (för krisberedskap, militärt och civilt försvar) så långt möjligt skall kunna användas ömsesidigt och flexibelt mellan de olika områdena, beroende på behov som gör sig gällande under olika förhållanden.

Innebörden av försvarsberedningens formuleringar om att det civila försvarets förmåga fortsatt bör utvecklas och gemensamt planeras mellan civila och militära myndigheter måste få en stadga genom anvisningar från regeringen och rimliga budgetmässiga förutsättningar att bedrivas med fasthet under åren framöver. Den centrala myndigheten MSB behöver därför få en tydlig och stark roll inom området civilt försvar.

Författaren är tidigare generaldirektör och riksdagsledamot samt ledamot av KKrVA.

Noter

1. Se Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
2. Ibid, s 109-110.
3. Akademiens avdelning V behandlar hösten 2014 området Civilt försvar. Slutsatser från detta arbete har inte kunnat beaktas i denna artikel.
4. Exempel på detta är – förutom reglerna i Regeringsformen och Riksdagsordningen som ger uttryck för denna princip (det finns alltså inte en särskild grundlag för krig) – Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) och Hälso och sjukvårdslagen (SFS 1982:763).
5. Se SFS 1992:1403. Vissa bestämmelser i lagen har emellertid en avsevärt längre levnad bakåt i tiden än årtalet i SFS ger uttryck åt.
6. Vid den senaste över synen av grundlagsreglerna för höjd beredskap och krig 2010 synes inte frågan ha övervägts.
7. Ibland används ordet ”sömlös” för att beskriva denna tänkta övergång.
8. Se SOU 2001:41.
9. Den minnesgode erinrar sig att det inte var möjligt att utnyttja krigsberedskapslager av olja under energikrisen i början av 1970-talet.
10. På förfrågan för kort tid sedan till företrädare för Sveriges kommuner och landsting, SKL, om det förekommit någon satsning på civilt försvar inom dessa sektorer under senare år blev svaret drastiskt men tydligt: ”nada”.
11. Se Regeringsformen 15 kap. 13 § som talar om ”i enlighet med internationell rätt”.
12. Sedan utredningen skrevs har numreringen av kapitel och §§ i RF ändrats och bestämmelserna återfinns numera i 15 kap.
13. Romarna hade ett drastiskt uttrycksätt för detta: ”INTER ARMAS SILENT LEGES” (citatet brukar ofta översättas till ”När vapnen talar tiger lagarna”).
14. Trots att det är en förordning som utfärdas med stöd av lagen om totalförsvar och höjd beredskap och därmed rimligen borde benämnas ”totalförsvarsförordningen” kallas den alltså, enligt min mening oegentligt, oftast för ”krisberedskapsförordningen”. Detta språkbruk medverkar till att förstärka svårigheterna att förstå rättsområdenas förhållanden sinsemellan.
15. Med intresse kan i detta sammanhang noteras att försvarsberedningen i sin slutrapport från i maj 2014 skriver (s 108): ”Planeringen ska bl a innebära att civil personal och materiel krigsplaceras i det civila och militära försvaret.” En sådan planering har inte skett under mycket lång tid. Att få den av beredningen angivna ordningen till stånd torde kräva betydande insatser inom hela den offentliga sektorn liksom också avtal med viktiga delar av privat verksamhet.
16. Se 15 kap RF.
17. Se lagen om kommuners och landstingskommuners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544).
18. Se prop 1996/97 s 56.
19. Krigsberedskapsförberedelser anses nämligen vara en statlig angelägenhet.
20. Detta regleras i Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.
21. Jfr försvarsberedningens förslag på s 110 i betänkandet vad gäller meranvändande av civila resurser för försvarsändamål. Beredningen har dock inte berört att det finns folkrättsliga komplikationer med att under krigsförhållanden blanda civila resurser med militära, där särskilt personalens status som kombattant eller icke-kombattant måste vara tydlig.