



Justitiedepartementet  
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående dnr

Ledamoten Björn Körlof  
070-625 69 02, bogodai@hotmail.com

**Remissvar på betänkande av Utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25).  
"Struktur för ökad motståndskraft". Dnr Ju 2021/00971.  
(Tre bilagor)**

Kungl Krigsvetenskapsakademien, som genom remiss beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande, får härmed överlämna följande yttrande.

Yttrandet har beretts av en arbetsgrupp inom Akademiens avdelning V som består av ledamöterna Björn Körlof sammankallande, Marie Hafström, Thomas Hörberg, Peter Lagerblad och Bo Richard Lundgren. Övriga avdelningar inom Akademien har beretts tillfälle att till arbetsgruppen inkomma med synpunkter på betänkandet. Ledamoten Björn Körlof har svarat för huvuddelen av arbetet med att utforma arbetsgruppens slutliga ställningstagande till betänkandet.

Yttrandet är avfattat så att först görs en allmän sammanfattning av de synpunkter som lämnas på betänkandet.

Under ett inledande avsnitt (1.) lämnas därefter under olika rubriker vissa synpunkter av allmän principiell karaktär. Därefter tas under olika avsnitt (2.,3.,4.,5.och 6.) ställning till utredningens olika viktiga delförslag.

I fyra olika bilagor utvecklas därutöver vissa synpunkter och resonemang på olika frågor som även berörs i remissvaret, men som har bedömts viktiga att analysera och belysa något mer utförligt i bilageform. Dessa frågor har ett nära sammanhang med det som avhandlas i betänkandet.

Besöksadress och säte  
Teatergatan 3, 1 tr  
111 48 STOCKHOLM

Bankgiro  
5784-8806

Org. nr  
26 20 00-1152

Telefon  
076-760 96 41  
076-760 96 40  
076-760 96 45 (red)

E-post, Internet  
info@kkvva.se  
www.kkrva.se



### **Sammanfattning av remissvaret**

Utredningens betänkande tillstyrks i allt väsentligt.

- Finansieringen av det civila försvaret i de strukturellt olika delar som nu föreslås behöver utredas för att säkerställa långsiktighet.
- Utredningens förslag bedöms ge upphov till omfattande utbildningsinsatser.
- Förslaget om MSB:s nya roll tillstyrks i allt väsentligt med den förändringen att MSB inte bör vara sektorsmyndighet för sektorn befolkningsskydd och räddningstjänstroll. MSB:s roll inom civilt försvar i fred och under höjd beredskap samt rollen under fredstida kriser i olika avseenden behöver förtydligas.
- De principiella förslagen om nya beredskapssektorer och beredskapsmyndigheter tillstyrks. Befolkningsskydd och räddningstjänst bör ha en självständig myndighet som sektorsansvarig. Detsamma gäller frågor om utrikeshandel.
- Cybersäkerhet bör behandlas som ett särskilt beredskapsområde.
- Psykologiskt försvar, utbildningsområdet och migrationsfrågor bedöms fungera bäst som sektorer i likhet med övriga förslag om sektorer.
- Den roll som sektorsmyndigheter och beredskapsmyndigheter föreslås ha under fredstida kriser tillstyrks.
- Förslaget om indelning på högre regional nivå för civil ledning och samordning tillstyrks med ett undantag. Östra civilområdet föreslås få en annan indelningsgrund samt att civilområdesledningen i stället lokaliseras till Västerås.
- Länsstyrelsernas roll under såväl fred som under höjd beredskap bör stärkas.
- Förslagen om författningsändringar tillstyrks. En författningsöversyn bör genomföras där bl.a. begreppet "kris" förtydligas.

## ***1. Inledande allmänna synpunkter***

### ***1.1. Viktig utredning som vilar på bred enighet***

Det kan inledningsvis konstateras att regeringens direktiv till förevarande utred-

I alla väsentliga principiella hänseenden tillstyrks de förslag som utredningen lagt fram. Bedömningen är att de i viktiga avseenden tjäna syftet att ge viktiga ansvarsmissiga klargöranden, myndighetsmässiga förstärkningar och stöd inom flera samhällsområden till utveckling och återuppbyggnad av civilt försvar.



ning - liksom utredningens nu framlagda förslag - i allt väsentligt följer den principiella inriktning som Försvarsberedningen presenterade i sitt betänkande "Motståndskraft" från 2017. Försvarsberedningens förslag omfattades av, så när som på frågan om NATO-medlemskap och beredskapspolisens utnyttjande i fredstid, en partipolitiskt helt enig beredning. Det finns mot denna bakgrund anledning att välkomna och understryka den stora politiska enighet som de nu framlagda förslagen därför i allt väsentligt bygger på.

Det finns också goda skäl att framföra uppskattning av ett väl genomfört utredningsarbete som i många avseenden kommer att kunna tjäna som ett viktigt kunskapsmässigt underlag inom hela totalförsvaret under det uppbyggnadsarbete som nu förestår.

Kungl Krigsvetenskapsakademien har i flera skrifter de senaste åren diskuterat och lagt fram förslag avseende behoven av utveckling inom civilt försvar. Inte minst innebar projektet KV 21 ett stort arbete som utmynnade i två böcker med omfattande redovisning och synpunkter på behovet av upprustning inom området civilt försvar. Dessa förslag anslöt i flera viktiga avseenden till de förslag som Försvarsberedningen redovisade i sitt betänkande och även till de förslag som förevarande utredning nu lagt fram.

Avsaknaden av sådana för planeringen avgörande organisatoriska beslut som de nu framlagda förslagen kräver, och inte minst tydliggörande av vilka myndigheter som borde bära ansvar härvidlag, innebär att helt nödvändig planering för civilt försvar kommit fördröjas och sakna viktiga rättsliga klargöranden avseende ansvarsförhållanden inom hela den offentliga sektorns totalförsvarsverksamhet. Kan utredningens förslag nu snabbt komma till genomförande läggs viktiga grundstenar till en återuppbyggnad av civilt försvar, men också för stöd till militärt försvar och innebär därför vid ett genomförande en grundläggande förstärkning av det samlade totalförsvaret.

### *1.2. Lång fördröjning med beslut har medfört tydliga risker.*

Mot bakgrund av den tid som förflutit sedan återupptagen beredningsplanering beslöts 2015, och mot bakgrund av bedömda ökande säkerhetspolitiska risker, understryks särskilt i svaret behovet av att statsmakterna nu agerar med snabbhet vad gäller beslut om de framlagda förslagen.

Sedan regeringen i 2015 års totalförsvarsbeslut lade fast att planeringen för totalförsvaret skulle återupptas har nära sex år förflutit och ett nytt försvarsbeslut hunnit fattas i december 2020. Regeringen deklarerade 2015, och har upprepat det även senare, att det säkerhetspolitiska läget har försämrats och att väpnat angrepp mot vårt land inte kunde uteslutas. Det säkerhetspolitiska läget har, enligt Försvarsberedningen, snarare försämrats sedan dess.



När detta remissvar avges här därtill olika säkerhetspolitiska konflikter ytterligare tillspetsats i främst Ukraina med rysk militär uppladdning vid Ukrainas gräns och tonläget mellan NATO och Ryssland blivit alltmer uppskruvat. Folkliga protester i Belarus har mötts med kraftigt motvåld av regimen och ytterligare oro kan inte uteslutas med svårbedömda konsekvenser för förhållandena i vårt närområde.

Sedan Förvarsberedningen i stor enighet hösten 2018 lade fast viktiga inriktningar för totalförvarsplaneringen har först direktiv till de utredningar som krävdes för att beredningens förslag skall kunna genomföras kraftigt försenats. Därefter fick utredningen avseende ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar förlängd utredningstid till mars 2021.

Utredningen ”En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården” (SOU 2021:19) har nyligen avlämnat ett omfattande betänkande som omfattar en bred remissbehandling och analys innan beslut kan fattas om ny inriktning m.m. inom detta viktiga totalförvarsområde.

Utredningen ”Näringslivets roll inom totalförsvaret” (SOU 2019:51) lämnade sitt betänkande för nära ett år sedan med vissa viktiga förslag men konstaterade, vad gäller stora och principiellt viktiga frågor, att ytterligare utredningar krävdes. En stabil form för näringslivets medverkan i totalförsvarets resursförsörjning under höjd beredskap och krig saknas därmed fortfarande. Alltjämt saknas också ekonomiska resurser för att kunna börja bygga upp en tillräcklig försörjningsverksamhet för längre avspärrningsperioder.

Från det att regeringen i försvarsbeslutet 2015 klargjorde att planeringen inom totalförsvaret skulle återupptas p.g.a. det försämrade säkerhetspolitiska läget samt att väpnat angrepp mot vårt land inte kunde uteslutas, har nu således lång tid förflutit utan att civilt försvar kunnat få den organisatoriska och ekonomiska stadga som krävs inför ett sådant allvarligt hot som regeringen beskrivit.

Med remisstid till juni av utredningen ”Struktur för ökad motståndskraft” och proposition till Riksdagen hösten 2021 torde beslut kunna leda till förverkligande i olika viktiga avseenden först under 2022 - 2023. Det innebär att ca åtta år kommer att ha förflutit från det att kraven ställdes på återupptagen planering mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget, och sex år ha förflutit sedan förslagen första gången presenterades av Förvarsberedningen 2017.

Det kan konstateras att så länge de tänkta sektorsmyndigheterna inte utpekats och fått sektorsansvar i sina instruktioner och så länge inte MSB fått ett tydligt mandat i sin instruktion att hålla samman den civila totalförvarsplaneringen på central nivå, kan inte en planering med kraft genomföras och inte heller stödet till Förvarsmakten kunna komma till stånd.

Den utredning som skulle se närmare på näringslivets roll i totalförvarsverksamheten kunde därför inte, vad gällde sina förslag, bygga på en principiell ledningsstruktur inom civilt försvar och därmed heller inte lämna förslag om hur näringslivet principiellt ska samverka på olika ledningsnivåer inom offentlig sektor vad avser totalförsvaret. Särskilt viktiga områden - utpekade av Förvarsberedningen som väsentliga för stödet till Förvarsmakten - har fortfarande inte fått en sådan



struktur och sådana styrande inriktningar att stödet till Försvarsmakten från näringslivet kunnat säkerställas.

Mot bakgrund av behovet av att skyndsamt genomföra beslut i enlighet med utredningens förslag betonas dock i detta svar, att de kritiska synpunkter som i det följande framförs mot några delfrågor i utredningens förslag, inte får tolkas så att inte utredningens förslag i allt väsentligt nu snabbt måste genomföras. Visar det sig i genomförande, eller efter någon tids verksamhet i de strukturer som nu snabbt behöver genomföras, att behov finns att modifiera besluten i några avseenden kan sådana beslut då fattas utan att den principiella helheten nu behöver fördöjas ytterligare.

### *1.3. Finansiering av civilt försvar.*

Om de förslag till organisatoriska strukturer som förevarande utredning föreslår genomförs behöver sättet som olika verksamheter inom civilt försvar ska finansieras och budgeteras tydliggöras. Det gäller främst de föreslagna olika sektorsområdena.

Det bör skapas en ekonomisk ram för civilt försvar som är långsiktig och kräver en självständig behovsbedömning. Den långsiktiga finansieringen av civilt försvar på kommunal och regional nivå måste säkerställas.

En programplaneringsmodell föreslås för att hantera lång- och kortsiktiga ekonomiska satsningar inom civilt försvar.

Behov av investeringar inom olika områden som rör nationell försörjningssäkerhet i vid mening snarast måste klargöras.

Förevarande utredning har beräknat utgifter för själva den organisatoriska struktur som föreslås. Men utredningen har dock inte haft i uppdrag att utarbeta förslag till en struktur för budget och finansiering av civilt försvar i sin helhet som ansluter till de framlagda förslagen. Det avser inte minst sådana områden som kräver långsiktiga investeringar och som främst omfattas av det föreslagna sektorsansvaret. Så länge inte en långsiktigt stabil lösning för finansiering och ekonomisk styrning genom regleringsbrev m.m. av budgetmedel till olika viktiga verksamheter inom civilt försvar kommit till stånd, blir på dessa områden också planering och verksamhetsutveckling starkt hämmad.

Frågan om finansiering av civilt försvar i sin helhet och den budgetmässiga struktur som krävs för fördelning av budgetmedel till olika verksamhetsområden inom civilt försvar har därför ännu inte fått en principiell lösning och heller inte getts en stabil och balanserad budget för de verksamheter som behöver bedrivas inom dessa områden åren framöver.



Det är tydligt att det starkt ökade ansvar som kommer att läggas på planering och förberedelser i övrig för höjd beredskap på kommunal och regional nivå kommer att kräva betydande ekonomiska satsningar inte minst för utökade personalbehov. Försvarsberedningen ansåg i bred enighet att civilt försvar inledningsvis behövde en ram för finansiering av viktiga verksamheter om 4.2 miljarder kr., och då tydligt avsåg en finansiering som låg utanför den militära ramen. Denna ram har nu i och med försvarsbeslutet hösten 2020 beslutats, vilket är av stor betydelse då beslutet lägger fast en principiell grund för hantering av en budget för civilt försvar. I budgetarbete är det självfallet ofrånkomligt att olika behov måste vägas mot varandra och att militärt och civilt försvar då också kan vägas mot varandra. För att en sådan avvägning ska bli saklig bör det skapas en civil ram som till sitt innehåll kräver en självständig behovsbedömning.

Det finns ett starkt behov av att införa en programplaneringsmodell även för hanteringen av lång- och kortsiktiga ekonomiska satsningar inom civilt försvar. En sådan modell bör införas senast i samband med att beslut fattas om att genomföra utredningens förslag i sina huvuddrag.

Det budgetmässiga tillskott till området civilt försvar som regeringen och riksdagen tog ställning till i december 2020 måste bedömas som helt otillräckligt, även om detta tillskott kan ge en första behövlig ekonomisk bas för utvecklingen inom området. På sikt måste avsevärt större belopp beräknas för utvecklingen inom civilt försvar.

Det gäller inte minst behoven inom olika försörjningsområden i stort för att säkerställa nationell försörjningssäkerhet.

#### *1.4. Samordning av civilt och militärt försvar på Försvarsdepartementet.*

Behovet av att samordna alla totalförsvarsfrågor på Försvarsdepartementet bör övervägas.

Frågorna om fördelning av ärenden och lagstiftningsfrågor m.m. mellan departementen är, sakligt sett, inte en fråga som normalt hör hemma i ett remissvar av den karaktär som nu är aktuell. Försvarsberedningen angav dock 2017 - i partipolitisk enighet - att det fanns ett tydligt behov av att samla totalförsvarsfrågorna på Försvarsdepartementet. Det finns således en enig uppfattning om att nuvarande departementsuppdelning av olika totalförsvarsfrågor är olycklig. Frågan kan därför inte bedömas vara av underordnad betydelse.

Mot bakgrund av den enighet som råder i denna fråga kan förevarande remissvar instämma i Försvarsberedningens bedömning samt understryka behovet av att verksamheterna inom militärt och civilt försvar, samt samordning dem emellan, bör ske på Försvarsdepartementet som bör bli ett totalförsvarsdepartement.

Frågan har också den karaktären att den inte främst avser en fråga om ärendefördelning mellan departement utan avser utövande, i fred som i krig, av en samlad ledning över totalförsvaret, d.v.s. de mest väsentliga delarna av den struktur inom



civilt försvar som utredningen nu föreslår, på den högsta ledningsnivån vad gäller sektorer och vad avser civilområdena på högre regional nivå. Frågan har ett nära sammanhang med den påtagligt förstärkta roll inom civilt försvar förevarande utredning föreslår för MSB och ett antal sektorsmyndigheter. I och med att utredningen föreslår att MSB bör hålla samman beredskapsplanering för höjd beredskap m.m. för de civila sektorsansvariga myndigheterna och delvis även för civilområdescheferna blir också, som även utredningen understryker, frågan om samordning med Försvarsmaktens operativa planering en väsentlig samordningsfråga. För civilt försvar är dessutom stöd till Försvarsmakten ett av de centrala delmålen i målet för civilt försvar.

Inriktningen av beredskapsplaneringen för krigsförhållanden inom totalförsvaret i sin helhet kräver tydligt en samlad hotbilda-bedomning, en operativ inriktning för både civil och militär verksamhet som är så samordnad att den kan tjäna till inriktning för de centrala myndigheterna, liksom på högre regional och lägre regional nivå inom hela totalförsvaret. Därigenom kan verksamheten inom totalförsvaret vid höjd beredskap och ytterst krig säkerställas.

#### *1.5. Förtydligande av vissa av utredningens utgångspunkter*

Vissa av utredningens uttalanden den gjort i anslutning till utgångspunkter för utredningsarbetet rörande krisberedskapen bör inte kan ligga till grund för uppbyggnad av det civila försvaret.

I detta svar konstateras att det synes föreligga oklarheter, och även motstridande innebörd, avseende vissa av utredningens anförda utgångspunkter för arbetet. Utredningen skriver (2. st. sid 24) att *"en utgångspunkt i utredningsarbetet (har) varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig."*

Det finns, mot bakgrund av oklarheterna rörande dessa uttryckssätt, ett behov att förtydliga innebörden av dem.

Centralt i detta uttalande är uttrycket *"så långt möjligt"*, vilket får olika innebörd med avseende på kopplingen till orden *"strukturer"* och *"processer"*. Termerna *"strukturer"* och *"processer"* är oklara till sitt begreppsmässiga innehåll. Både begreppsomfång och begreppsinnehåll är i detta sammanhang otydliga.

Det kan självfallet inte komma i fråga att bygga upp två parallella organisatoriska strukturer inom det civila samhället för att hantera fredstida kriser å ena sidan och krigstida förhållanden å den andra. Men den organisatoriska struktur som utredningen - på goda grunder - föreslår vad avser ledning och ansvar inom civilt försvar har motiverats med behovet av att få en tydlig ansvarsordning för planering



och annan verksamhet som förberedelser för krig, liksom för att leda verksamhet under krigsförhållanden.

Förslaget bygger således i viktiga avseenden inte på ”strukturer” eller ”processer som används inom krisberedskapen” utan på de behov som krigsverksamheten kräver. Förmågan att hantera krigstida förhållanden bygger i väsentlig grad på att planeringsförutsättningarna tar höjd för krigets inverkan på samhället och att organisation och resurser, utbildning och övning etc. utvecklas med utgångspunkt i de krav som kriget ställer på de olika delarna av civilt försvar.

Till detta kommer en problematik som närmare berörs i avsnittet om rättsliga frågor. Det rör ”gråzonsproblemet” och övergången från fred till krig och vilka ledningsformer som visar sig adekvata under sådana förhållanden.

Det behov av att klargöra och avgränsa de nu berörda uttryckssätten i utredningen beskrivs mer utförligt i bilaga 1. till detta remissvar.

#### *1.6. Närmare om innebörden av uttalanden om att civilt försvar ska bygga på krisberedskapen.*

Det föreligger ett behov av tydlighet vad avser hur Regeringsformen reglerar förhållanden mellan fred och krig, att krishantering i fredstid inte sker med stöd av 15 kap i RF och att förberedelser för verksamhet i krig måste ske med utgångspunkt i andra förhållanden än i fred.

Det finns ett behov av klargörande skrivningar om innebörden av olika uttalanden om att civilt försvar ska bygga på ”krisberedskapen”.

Civilt försvar kan i många avseenden inte bygga på ”krisberedskapen”. Förhållandet är i själva verket i många avseenden det omvända.

Mot bakgrund av vad som i tidigare avsnitt nämnades om en struktur för civilt försvar som kan stödja krisberedskapen finns ett behov av att också peka på att det, inom viktiga delar av den offentliga sektorn, är ett påtagligt problem vid diskussioner om civilt försvar att tidigare skrivningar i propositioner angav att civilt försvar ”*skall bygga på krisberedskapen*”. Sådana skrivningar har föranlett tolkningar som innebär att civilt försvar i allt väsentligt är liktydigt med krisberedskap eller enbart är att uppfatta som en mindre påbyggnad av krisberedskapen. Ett viktigt skäl till att dessa tolkningar fått en viss utbredning är att det ofta saknas kunskap om det rättsområde som kan härledas från 15 kapitlet i Regeringsformen (RF) och som skulle kunna kallas beredskapsjuridik. Rent felaktiga tolkningar görs inte sällan avseende sådana rättsregler som är i kraft redan i fredstid och sådana regler som tydligt träder i kraft vid beredskapshöjningar och på många områden sätter fredstida regler ur spel. Denna fråga har bäring på det förhållandet att en beredskapsansvarig myndighet, region eller kommun som ska planera för





verksamhet i krig ska göra denna planering med beaktande av att viktiga delar av lagstiftning som träder i kraft vid höjd beredskap ska ingå i planeringen (t.ex. vad avser intagande av krigsorganisation och annorlunda ledning, utnyttjande av plikt, förfogande m.fl.).

En sådan planering får därmed en helt annan karaktär än den som görs för fredstida kriser. I själva verket är lagen om totalförsvaret, som har sitt stöd i 15 kapitlet RF, helt entydig på denna punkt. Totalförsvaret är enligt denna lag verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, liksom all samhällsverksamhet som skall bedrivas under högsta beredskap. Kunskapsbristerna om detta visar sig bl.a. däri att många ansvariga planeringsinstanser inom den offentliga sektorn alltför hysar uppfattningen att beredskapsplaneringen för krig i allt väsentligt är en krisberedskapsfråga för fredssamhället och inte en totalförsvarfsfråga som avser planering för krig och verksamhet i krig med tillämpning av regler, med stöd i RF, som inte får tillämpas i fredssamhället och inte under fredstida kris.

Detta framgår också av Förvarsberedningens betänkande, som särskilt uppehöll sig vid sådana viktiga frågor för krigsberedskapen som hade att göra med krigsorganisering och pliktfrågor.

Totalförvarsplaneringen skall, som Förvarsberedningen och därefter även regeringen understryker, bygga på de förutsättningar och de betingelser som ett *krig* mot Sverige skulle innebära. I planeringen har regeringen dessutom anvisat vilka typfall avseende krig som planeringen skall bygga på och dessa har på intet sätt en fredstida kris som utgångspunkt. Förvarsmakten har dessutom gett ut dokument som anger hur en tänkt militär angripare kan tänkas vara organiserad och uppträda. Dokumentet skall självfallet användas av alla dem som planerar för totalförvarsverksamheten och detta har inte med den fredstida krisberedskapen att göra.

Det förhållandet att de resurser som finns och skapas i den fredstida krisberedskapen (t.ex. inom regionernas sjukvårdsverksamhet eller den kommunala räddningstjänsten) självfallet skall kunna komma krigsberedskapen till godo och i den mening underlätta uppbyggnaden av den krigstida beredskapsverksamheten, betyder dock inte att själva totalförvarsplaneringen skall bygga på krisberedskapen, vars utgångspunkter i stället är fredstida allvarliga händelser. Totalförvarsplaneringen ska bygga på de förhållanden som kan bedömas uppkomma om landet utsätts för krig.

Till detta kommer att vårt lands fredstida krisberedskap i väsentliga avseenden saknar en nationellt sammanhållen planering och att resursberedskap inom olika samhällsviktiga områden visar en bild av ofta låg uthållighet och resiliens. Denna fredstida krisberedskap har därtill en starkt ojämn och ansvarsmässigt splittrad organisatorisk struktur. När utredningen nu föreslår en förstärkning av den organisatoriska strukturen för civilt försvar innebär det i själva verket att den fredstida krisberedskapen därigenom också får en ökad stadga genom att lagen om totalförsvaret sedan 1996 ger möjlighet att utnyttja resurser inom krigsberedskapen också vid fredstida kriser.



Det förtjänar dessutom att påpekas att fredstida kriser ofta visar upp ett panorama av flera olika aktörer med olika ansvar och med tillämpning av olika lagar (s.k. ”multijudiciella” förhållanden). Dessa kriser i fredstid har inte ankommit på förevarande utredning att behandla men det bör framhållas att en större enhetlighet och tydlighet i ansvar under nationella fredstida kriser, t.ex. med utgångspunkt i den nu nationellt drabbande pandemin, eller med sådana fredstida nationella hot som cyberangrepp och påverkansoperationer skulle kunna bygga på den struktur som förevarande utredning nu föreslagit.

Det förtjänar i detta sammanhang ytterligare påpekas att hade vårt land haft en beredskapslagring av sjukvårdsmateriel m.m. för krigsförhållanden hade dessa resurser, t.ex. efter beslut av Socialstyrelsen som sektorsansvarig myndighet, kunnat användas med stöd av lagen om totalförsvaret under den pandemi vårt land nu drabbats av.

I försvarsbeslutet i december 2020 beslöt statsmakterna att avsätta betydande belopp för insatser inom det civila och militära försvaret (totalförsvaret). Det är belopp som alltså i första hand ska komma krigsberedskapen till nytta och inte krisberedskap i fredstid. Men det bör, som nämnts, beaktas att lagen om totalförsvaret (§ 2), öppnar tydlig möjlighet att nyttja resurser som finns inom krigsberedskapen också vid fredstida allvarliga kriser. Regeringen understryker också i propositionen om totalförsvaret hösten 2020 att även om den fredstida krisberedskapen ska utgöra grund när civilt försvar byggs upp är denna grund ofta otillräcklig och de nu avsatta beloppen ska således i första hand medföra ett kraftigt förstärkt civilt försvar som alltså även, med lagstöd, kan komma fredstida krisberedskap till godo vid allvarliga händelser i fredstid.

Dessa uttalanden från regeringen bör rimligen förstås så att det i första hand är olika resurser inom krisberedskapen, (t.ex. sjukvård, räddningstjänsten, polisiära resurser m.fl.) som kan utgöra viss basal - men oftast otillräcklig - grund för resurser också inom civilt försvar och alltså inte förstås så att krisberedskapens planeringsförutsättningar ska ligga till grund för förutsättningarna inom civilt försvar.

Det kan också konstateras att krisberedskapens organisatoriska struktur i flera avseenden inte är ändamålsenlig för verksamhet under krig och förberedelser för krig. Förevarande utredning föreslår mot denna bakgrund också förändringar i den organisatoriska strukturen som civilt försvar kräver. Det bör innebära att denna struktur också ska komma krisberedskapen till nytta och inte innebära en parallell organisatorisk form.

De ofta upprepade påståendena om att civilt försvar ska bygga på krisberedskapen är m.a.o. i viktiga avseenden vilseledande. Förhållandet visar sig på flera punkter i själva verket vara det omvända.

Det finns också ett behov av att tydliggöra att de s.k. principer som ofta åberopas för verksamhet under kris (ansvars- närhets- och likhetsprinciperna) inte är lagfästa och alltså inte kan åberopas i strid med gällande författningar, något som tyvärr förekommer i diskussioner om verksamhet under kris. Principerna är där-



utöver i många fall alls inte lämpliga att tillämpa för verksamhet under höjd beredskap och krig.

I den proposition som nu förestår om strukturen för civilt försvar bör därför ett särskilt kapitel införas som klargör hur Regeringsformen reglerar förhållanden mellan fred och krig, att krishantering i fredstid inte sker med stöd av 15 kap i Regeringsformen och att förberedelser för verksamhet i krig (krigsplanering) måste ske med utgångspunkt i andra förhållanden än i fred, inte minst med stöd av ett stort antal beredskapsförfattningar. Denna tydlighet torde krävas för att undvika de missförstånd som nu ofta uppstår om förhållandet mellan krisberedskap och krigsberedskap.

Nedan återkommer remissvaret, i ett avsnitt om vissa författningsfrågor, till denna frågeställning, som här uppfattas vara av väsentlig principiell betydelse.

#### *1.7. Behovet av omfattande utbildningsinsatser.*

Det föreligger ett omfattande behov av utbildning med anledning av utredningens förslag.

Utbildningsbehovet är inte bara stort till omfång inom olika verksamheter inom civilt försvar. Det gör sig gällande på alla nivåer i samhället och kräver dessutom i många sammanhang behov av att iaktta hög sekretess.

Det kan konstateras att det är ett omfattande betänkande som utredningen om civil ledning och samordning överlämnat. Stora delar av den offentliga sektorn och samhället i stort kommer att beröras av de behövliga förändringar som nu föreslås. Utredningens förslag bygger på omfattande bakgrundsbeskrivningar och analyser vilka f.n. i stor utsträckning torde vara obekanta för stora delar av verksamheterna inom civilt försvar. Vidare kan konstateras att utredningens förslag innebär delvis genomgripande förändringar av roller och ansvarsfördelning inom hela det civila försvaret, sedda i förhållande till de strukturer och verksamhetsinriktningar som rått under lång tid efter det kalla krigets avslutning.

Samtidigt kan också konstateras att viktiga delar av utredningens förslag anknyter till strukturer och arbetssätt inom totalförsvaret som var rådande under tiden efter Andra världskriget och fram till det kalla krigets avslutning i början på 1990-talet. De som var verksamma under denna tid har i stor utsträckning slutat i sådana befattningar som bar upp ansvaret för det civila försvaret. En återupptagen planering och verksamhet inom civilt försvar, inom en sådan struktur som förevarande utredning föreslår, kräver därför en utveckling av personella resurser och kunskaper samt en bred och intensiv utbildningsverksamhet för att skapa en kader av kunniga och småningom också erfarna chefer och handläggare på alla nivåer inom civilt försvar.



Att genomföra den verksamhet som utredningen föreslår kräver därför tillförsel av personal som också måste få kunskaper och erfarenhet. I bilaga 2 lämnas närmare synpunkter på hur en angiven utbildningsinsats skulle kunna läggas upp.

## **2. Förslaget om MSB:s nya roll**

Förslaget om MSB:s nya roll tillstyrks i allt väsentligt.

Förslaget att MSB, efter beslut av regeringen, ska kunna bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret med olika samordningsuppgifter under höjd beredskap, bör bli föremål för mer noggrann rättslig och verksamhetsmässig analys innan ett mer definitivt ställningstagande kan göras.

MSB bör inte vara sektorsmyndighet för sektorn befolkningsskydd och räddningstjänst.

Ansvar för säkra kryptografiska system bör överföras från MSB till den nya sektorsmyndigheten Post- och telestyrelsen.

Värdlandsstöd och stöd till Finland kan få betydande inverkan på MSB:s roll som överordnad ansvarig för planering inom civilt försvar.

MSB:s nu föreslagna roll har i fredstid sin tyngdpunkt i den väsentliga och övergripande uppgiften att hålla samman och - med utgångspunkt i regeringens anvisningar - inrikta planeringen för civilt försvar inom de tio av utredningen föreslagna sektorsmyndigheternas områden.

Den roll som utredningen föreslår för MSB har i viktiga avseenden stora likheter med den roll myndigheten ÖCB tidigare hade i förhållande till de s.k. funktionsansvariga myndigheterna (s.k. FAM) inom civilt försvar.

Uppgiften är på många sätt komplicerad och krävande då den omfattar flera olika samhällsområden, vilka också hos sektorsmyndigheterna inrymmer vitt skilda specialkompetenser. Prövning och avvägning måste ske av behov inom olika sektorer, mellan dessa och måste beakta kort- och långsiktiga investeringar och satsningar och även av behov vad avser stöd till Försvarmaktens verksamhet under höjd beredskap och krig.

Det behöver understrykas att den roll som angetts för MSB därför med nödvändighet också innefattar en nära samverkan med Försvarmakten, en roll som blivit alltmer viktig i takt med att Försvarmakten har stora och ökande behov av stöd från olika delar av det civila försvaret. Det senare torde föranleda en omfattande samplanering och övningsverksamhet inte minst mellan de föreslagna civilområdenas verksamhet och Försvarmakten.



I denna del är behovet av samordnad operativ krigsplanläggning med de föreslagna regionala civilområdescheferna således av stor betydelse. I viktiga delar blir även län och i vissa fall också - särskilt utsatta och därför prioriterade - kommuner berörda av dessa operativa planer och inriktningar.

Dessa planer berör i första hand våra egna militära förband och deras verksamhet, som kan behöva stöd i många olika avseenden under verksamhet i olika delar av landet. Men det bör beaktas att vår militära krigsplanläggning numera också bygger på militärt stöd från EU och NATO (s.k. värdlandsstöd), något som kan kräva insatser även från det civila försvaret i olika områden som kan bli berörda. Vårt nära samarbete med främst Finland, som innefattar även hjälp till denna nation i en krigssituation, kan kräva även stora insatser från civilt försvar i vårt land, något som bör beaktas inom ramen för MSB:s nya roll.

Under höjd beredskap får MSB därför en tydlig roll i att samverka med Försvarsmakten i nationellt viktiga prioriteringsfrågor och med utgångspunkt i regeringens anvisningar inrikta sektorsmyndigheter och civilområden så att totalförsvarsansträngningarna ger högsta möjliga effekt.

MSB föreslås i utredningsförslaget kunna, efter beslut av regeringen, bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret.

För att kunna ta ett sådant ansvar krävs en omfattande fredstida förberedelseverksamhet som erfordrar stora personalresurser med många och delvis specialiserade kompetenser. Det finns en risk med detta förslag att förhållandet till civilområdeschefernas och länsstyrelsernas befogenheter under höjd beredskap kan bli problematiskt, varför utredningens förslag behöver förtydligas.

Det kan också konstateras att MSB:s roll får en påtaglig både principiell och verksamhetsmässig tyngdpunktsförskjutning i förhållande till nuvarande uppgiftsinriktning.

På principiella förvaltningsrättsliga grunder, ifrågasätts därför om MSB, så som utredningen föreslår, utöver sin övergripande samordnande och krävande roll inom civilt försvar och inte minst i förhållande till Försvarsmakten, de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdena, också skall ha ett eget sektorsansvar (räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen). Utredningen föreslår även att MSB - med en helt annan roll - ska ingå som beredskapsmyndighet inom en annan sektor (elektroniska kommunikationer och post).

Med den övergripande, krävande och viktiga roll utredningen föreslår för MSB - och som remissvaret i stort bejakar - kommer dock, vad avser främst rollen att ha ett övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar och att ansvara för att sammanställa resursbehov och väga av prioriteringar inom hela området civilt försvar, en intressekonflikt att uppstå mellan den övergripande rollen och den som, enligt utredningsförslaget, också innefattar ett eget sektorsansvar.

Att som expertmyndighet vad avser en viss avgränsad kompetens ingå som beredskapsmyndighet i en annan sektor ger sannolikt upphov till mindre principiella problem. Men en intressekonflikt kan uppstå om MSB, med den nya rollen, ska ingå som beredskapsmyndighet i en annan sektor. Det gäller förslaget om MSB:s roll vad avser säkra kryptografiska system i sektorn elektroniska kommunikation-



er och post. Här förordas att den bästa lösningen på detta problem är att låta Post- och telestyrelsen (PTS), som föreslås få sektorsansvar, överta MSB:s roll inom säkra kryptografiska kommunikationer utanför militärt försvar.

Den föreslagna rollen för MSB som egen sektorsmyndighet för en mer omfattande och oerhört väsentlig sektor inom civilt försvar, är från principiella utgångspunkter avsevärt mer tveksam, eftersom MSB samtidigt ska ha en övergripande roll och ansvar för hela planeringen av civilt försvar och få den tunga uppgiften att samverka med Försvarsmakten inom hela området civilt försvar. Här görs därför bedömningen att det från principiella, men även rent verksamhetsmässiga utgångspunkter inom myndigheten, vore bäst att bryta ut alla sektorsfrågor om räddningstjänst och befolkningsskydd (inklusive då även frågor om skyddsrumbyggnad och utrymningsplanering) ur MSB och skapa en egen sektorsmyndighet för dessa frågor. Så var fallet före det att MSB småningom byggdes upp med uppgifter och resurser från tidigare Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Statens räddningsverk (SRV) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

En sådan uppdelning som här förordas vad gäller befolkningsskydd och räddningstjänst m.m., liksom också skapande av en ny myndighet underlättas av att den personal inom MSB som sysslar med räddningstjänst är, sedan tiden med Statens räddningsverk, alltså verksam i Karlstad och den som sysslar med generella krisberedskapsfrågor och övergripande planering för civilt försvar är, sedan ÖCB-tiden, verksam i Stockholm. Förutsättningarna för en myndighetsorganisatorisk uppdelning föreligger således redan.

Här förordas alltså den lösningen att MSB renodlas som myndighet och uppbyggs kompetensmässigt för att ta ett övergripande starkt ansvar för planering m.m. inom civilt försvar, samverka med Försvarsmakten liksom med övrigt ansvar för krisberedskap enligt utredningens förslag. Rollen som sektorsmyndighet för befolkningsskydd och räddningstjänst bör då föras över till en ny egen sektorsmyndighet, lämpligen med lokalisering till Karlstad, samt att ansvaret för säkra kryptografiska system inom civilt försvar övertas av PTS.

Utredningens synsätt att MSB också kan tilldelas en övergripande krisledande myndighetsroll under regeringen även i fredstid vid mer påtagligt nationellt präglade fredstida kriser som berör flera olika samhällsområden bejakas. Hur denna krisledande roll i fredstid närmare bör utformas gentemot sektorsmyndigheter, civilområden och län måste bli en fråga för närmare författningsmässigt övervägande.

Här bör dock understrykas att MSB:s olika roller inom civilt försvar i fredstid och under höjd beredskap i förhållande till en roll i fredstid inom ledningssystemet vid kris måste hållas tydligt författningsmässigt åtskilda på det sätt som remissvaret närmare utvecklar i det följande under avsnittet om författningsöversyn.

Med dessa förslag, synpunkter och förtydliganden tillstyrks således det förslag som utredningen lägger avseende den nya rollen för MSB.

### ***3. Förslaget om nya beredskapssektorer och beredskapsmyndigheter m.m.***



### 3.1. Förslaget om en ansvarstrappa.

Förslaget om att inordna myndigheterna i en s.k. beredskapstrappa tillstyrks i allt väsentligt.

Remissvaret innebär dock en något annorlunda syn på vilka myndigheter som bör omfattas av s.k. särskilt beredskapsansvar.

Det är viktigt att kommuner och regioner, vars verksamhet i olika grad omfattas av kommunalt självstyre, inordnas med tydlighet i trappsystemets ansvarsformer, främst genom att deras beredskapsplanering samordnas med länsstyrelsernas övergripande planering på regional nivå.

Utredningen har föreslagit att myndighetsstrukturen i vårt land, från beredskapsutgångspunkt vad avser krigsberedskap, ska indelas i tre olika kategorier som utformas som en "ansvarstrappa". Remissvaret tillstyrker i allt väsentligt denna uppbyggnadsform liksom att de föreslagna sektorsmyndigheterna under höjd beredskap bör få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter inom sektorn vad gäller prioriteringar m.m.

Särskilt angeläget är utformningen av sektorsansvaret, vilket bedöms utgöra en grundförutsättning för att planeringen inom civilt försvar ska få stadga och drivas framåt. MSB:s föreslagna roll som övergripande ansvarig för planeringen m.m. inom civilt försvar innebär då att ansvaret för inriktningen av sektorernas planering m.m. måste få en särskild tyngd.

Det kan konstateras att sammanhanget mellan MSB:s planeringsinriktningar, sektorernas planering inom viktiga samhällsområden och civilområdenas planering inom sina geografiska ansvarsområden, liksom samtliga dessas samverkansbehov med Försvarsmakten, utgör det helt väsentliga inslaget i den nya form för uppbyggnad av det civila försvarets struktur som utredningen föreslår. I fredstid blir utbildning, planering och övning i denna struktur avgörande för effektivitet i det civila försvaret och i totalförsvaret i stort.

Det krävs en särskild förordning som styr upp planeringsverksamheten.

En viktig fråga gäller hur kommuner och regioner, vilka i fredstid har en betydande grad av självstyre, bör inordnas i det av utredningen föreslagna trappsystemet. Det är tydligt att även i fredstid måste de olika sektorerna kunna föreskriva hur beredskapsplaneringen bör bedrivas inom kommuner och regioner som omfattas av självstyre, eftersom det är helt klart att många verksamheter inom primärkommuner och regioner, inklusive olika former av företag, måste ingå i denna generella och principiella inriktning av sektorsplaneringen.

Det är viktigt att kommuner och regioner, vars verksamhet i olika grad omfattas av kommunalt självstyre, inordnas med tydlighet i ansvarstrappsystemet, främst



genom att deras beredskapsplanering samordnas med länsstyrelsernas övergripande planering på regional nivå

Då den beredskapsverksamhet som här avses för kommuner och regioner i allt väsentligt omfattas av krav på förberedelser för höjd beredskap och krig, inklusive krigsorganisering m.m., torde det vara ofrånkomligt att denna verksamhet i allt väsentligt finansieras av staten. Utredningen berör dessa frågor om finansiering av kommunal beredskapsverksamhet ytterst perifert då denna fråga inte omfattas av utredningsdirektiven. Det kan därför konstateras, vilket berörts inledningsvis, att om frågorna om finansiering inte löses i närtid kommer planeringen i kommunsektorn och i regionerna inte att kunna sättas i gång och bedrivas med den kraft som nu erfordras.

### *3.2. Antalet sektorer och deras inriktning.*

Förslaget om att inordna vissa myndigheter i en grupp med ett övergripande ansvar för en viss viktig samhällssektor, s.k. sektorsmyndigheter tillstyrks.

Sektorn befolkningsskydd och räddningstjänst bör få en egen sektorsmyndighet.

Området industriell försörjning och utrikeshandel har inte getts något sektorsansvar eller någon sektorsmyndighet. Frågan behöver övervägas närmare i anslutning till den kommande försörjningsutredningens förslag. Kommerskollegium bör få ett sektorsansvar inom området.

Personalförsörjning som ett brett ansvarsområde inom totalförsvaret kräver ett eget sektorsansvar med en egen sektorsmyndighet som lämpligen är Arbetsförmedlingen.

Det psykologiska försvaret, utbildningsområdet samt migrationsområdet bör inte ingå i gruppen av särskilda beredskapsområden utan omfattas av ett sektorsansvar med en sektorsansvarig myndighet.

Utredningen har identifierat att antal viktiga samhällsområden som utredningen anser behöver få en starkare roll i beredskapsplaneringen. Utredningen benämner dem sektorer och anser att en sådan sektor måste, vad gäller inriktning och planering för civilt försvar, hållas samman av en myndighet som enligt utredningens förslag bör benämnas sektorsmyndighet. Förslaget innebär att en sådan myndighet, vad avser dess roll inom civilt försvar, således får en ledande roll i förhållande till andra myndigheter inom sektorn liksom även föreskriftsrätt under höjd beredskap.

Det är dock tydligt att det krävs att sektorsmyndigheterna även i fredstid får föreskriftsrätt gentemot andra myndigheter och kommunal verksamhet inom sektorn också vad avser formerna för dess beredskapsplanering.





Denna principiella ansvarsinriktning för verksamheten inom civilt försvar inom den centrala myndighetsstrukturen i vårt land är i allt väsentligt är riktig. De sektorer som utredningen identifierat med respektive sektorsansvarig myndighet är från behovet av att täcka de mest viktiga samhällsområdena inom civilt försvar närmast självklara.

Det antal sektorer med sektorsansvarig myndighet som utredningen stannat för att föreslå är dock förhållandevis litet jämfört med de samhällsviktiga områden som varit föremål för överväganden inom MSB. Det är även ett avsevärt mindre antal än det som Förvarsberedningen diskuterade i sitt betänkande från 2017.

Ett samhällsområde som bedöms ha tydliga behov av att få en sektorsansvarig myndighet som helt kan koncentrera sin verksamhet mot detta område är främst det som redan berörts under avsnittet om MSB:s roll, nämligen befolkningsskydd och räddningstjänst. Väljer regeringen att föreslå den roll som i detta remissvar förordas för MSB ter det sig naturligt att göra sektorn befolkningsskydd och räddningstjänst till en sektor med en egen sektorsmyndighet.

Den sektor som i utredningsförslaget benämns Ekonomisk säkerhet har främst individens ekonomiska säkerhet i fokus. Det som tidigare benämndes Industriell försörjning finns dock i förslaget inte med som sektor och någon sektorsansvarig myndighet pekas inte heller ut.

Förvarsberedningen angav i sitt betänkande "Motståndskraft" från 2017 att planeringen inom totalförsvaret behövde ha som utgångspunkt att handeln med omvärlden kunde komma att allvarligt störas under minst tre månader. En sådan utgångspunkt innebär att handel med omvärlden behöver planeras med andra förutsättningar än dem som gäller idag, oftast med s.k. "lean production" och leveranser "just-in-time". Planeringen behöver också ske med de förutsättningar som vårt medlemskap i EU ger upphov till. En sådan planering kan få stor inverkan på bedömning av behovet av lagring eller alternativ produktion inom landet.

Skälet härtill är att området handel och varuförsörjning som bygger på handel inrymmer för totalförsvaret i stort viktiga försörjningsberedskapsfrågor. Här bör beaktas kanske t.o.m. kritiskt viktiga, verksamheter och kompetenser i handeln med omvärlden och prioriteringar behöver sannolikt göras inom ramen för en övergripande sektorsplanering som särskilt inbegriper olika delar av näringslivet. Men även sett från synpunkten att inrymma viktiga delar av näringslivets stöd till totalförsvaret, och inte minst stöd till Förvarsmakten, kan det nyss nämnda området behövas som sektor med sektorsansvarig myndighet.

Det finns således mycket som talar för att även området industriell försörjning och utrikeshandel behöver inordnas i sektorsansvar med egna sektorsansvariga myndigheter. En sektorsansvarig myndighet inom utrikeshandelsområdet kan vara Kommerskollegium och andra myndigheter inom sektorn kan vara Exportkreditnämnden, Exportkontrollrådet och Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Sektorn torde behöva arbeta inom ramen för en nära samverkan med viktiga delar av näringslivet.

Frågan om en sektor för området industriell försörjning eventuellt i kombination med sektorsansvar för utrikeshandel behöver dock analyseras närmare och bör ses



i ett nära samband med frågor om avspärning och störningar i utrikeshandeln. Frågorna är stora och komplicerade och behöver övervägas närmare också i samverkan med näringslivet. Ställningstagande till denna fråga bör ske inom ramen för den kommande försörjningsutredningen.

Totalförsvarets personalförsörjning, inte minst med stöd av olika former av plikt, kräver en omfattande planering och inte sällan krävande prioriteringar mellan behov av nyckelpersonal inom olika områden inom totalförsvaret. Frågor om personalförsörjning är ett brett och viktigt ansvarsområde inom totalförsvaret och kräver ett eget sektorsansvar med en egen sektorsmyndighet som lämpligen är Arbetsförmedlingen.

### *3.3. Förslaget om särskilda beredskapsområden*

Förslaget om s.k. särskilda beredskapsområden bedöms inte behövas. Sådana särlosningar bör undvikas om det inte finns särskilda skäl för det.

Utredningens förslag om att området psykologiskt försvar, skolområdet samt migrationsområdet ska inordnas i särskilda beredskapsområden, bör inte genomföras utan inordnas i sektorsstrukturen med ansvariga sektorsmyndigheter.

Ett sådant särskilt skäl för ett särskilt beredskapsområde kan dock övergångsvis motiveras med den föreslagna lösningen vad avser cybersäkerhet. Detta område omfattas idag av delat ansvar mellan flera olika myndigheter. Så länge inte en mer strukturerad och långsiktig organisatorisk lösning skapats för detta område bedöms området vara betjänt av en sådan särlosning som utredningen förordar.

Utredningen har lagt fram ett förslag om att fyra viktiga beredskapsområden ska omfattas av ett s.k. särskilt beredskapsansvar. Dessa områden enligt förslaget utbrutna ur gruppen av beredskapsmyndigheter och även ur förslaget om sektorsstrukturen.

De framförda motiven för detta vad gäller cybersäkerhet, en verksamhet vilken idag främst utgörs av samverkans- och samarbetsformer mellan fyra olika myndigheter bejakas. Så länge detta område inte fått en egen myndighet med ett brett ansvar för landets cybersäkerhet, vilket mycket talar för borde vara fallet, måste frågan alltså få en delvis annan lösning än utformat som ett sektorsansvar med en myndighet som ensamt ansvarig.

Skälen till att psykologiskt försvar, skola och förskola samt migration inte ansetts behöva inordnas i sektorsansvar och således heller inte omfatta några andra beredskapsmyndigheter eller myndigheter inom första trappstegets ansvar, är oklart. Det finns principiella rättsliga skäl till att beredskapssystemet, så som utredningen föreslagit att det bör byggas upp, inte bör omfatta särlosningar för vissa viktiga samhällssektorer om det inte finns mycket tydliga skäl till det. Strukturerad plane-



ring inriktad av MSB, samverkan, utbildnings- och övningsverksamhet m.m. bör principiellt omfattas av samma regler vad gäller styrning och ledning etc. för alla viktiga beredskapsverksamheter inom civilt försvar. Självfallet behöver hänsyn tas till de för varje område mer specifika förhållandena när denna planering m.m. ska inriktas.

De tre samhällsområden som utredningen brutit ut ur sektorsstrukturen kan inte bedömas ha en sådan speciell karaktär ur beredskapssynpunkt att de inte med fördel kan inordnas i denna struktur.

En ny myndighet för psykologiskt försvar är nu beslutad och den kommer således att ha en självständig myndighetsroll i det civila försvarets struktur. Psykologiskt försvar var under det kalla kriget ett funktionsområde med en funktionsansvarig myndighet, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), och fungerade liksom de övriga funktionerna med funktionsansvar (FAM) som en viktig kugge i det dåtida beredskapsmaskineriet.

Att en ny myndighet för psykologiskt försvar nu ska inrättas är angeläget och en sådan myndighet bör vara en sektorsmyndighet då det tydligt finns myndigheter och andra verksamheter som naturligt kan ingå i sektorn. Det gäller t.ex. Myndigheten för press, radio och TV vilken kan ingå i sektorn. Även myndigheten Svenska Institutet är en naturlig samarbetspartner för den nya myndigheten för psykologiskt försvar och bör naturligt kunna ingå i sektorn. Det är också tydligt att det finns också andra verksamheter i samhället, utanför myndigheterna med vilka en sådana sektorsmyndighet kan och bör samarbeta. Det kan här erinras om att i avtalet mellan staten och public-serviceföretagen finns bestämmelser om deras verksamhet under höjd beredskap och krig, vilket i hög grad berör det psykologiska försvaret. Likaså är sådana företag som Teracom, TT och TU naturliga samarbetspartners för det psykologiska försvaret som gör denna myndighet naturlig som sektorsmyndighet. Sådan forskning på universitet, högskolor och vissa institut som särskilt är inriktad mot påverkansoperationer och närliggande frågor är naturliga samarbetspartners för det psykologiska försvaret. Personal vid sådana lärosäten med sådana kunskapsinriktning kan med fördel krigsplaceras vid myndigheten för psykologiskt försvar (vilket var fallet under det kalla kriget) och därmed naturligt ingå i dess utbildnings- och övningsverksamhet.

Utredningsförslaget innebär att verksamheter inom skola och förskola med Skolverket som föreslagna särskild beredskapsmyndighet inte föreslås ingå i sektorsstrukturen. Utbildningsområdet utgör dock en viktig samhällssektor som naturligt bör omfattas av ett från beredskapssynpunkt viktigt sektorsansvar. Erfarenheterna från Finland, England, Tyskland m.fl. länder som drabbades svårt av krigshandlingar under Andra världskriget visar att beredskapsplanering för skola och utbildning och att så långt möjligt söka upprätthålla sådana verksamhet under krig är av stor betydelse för att upprätthålla social stabilitet och trygghet i samhället. Planering för skolverksamhet under höjd beredskap är en viktig del av den kommunala beredskapsverksamheten och behöver stödjas av inriktningar som gäller såväl verksamhetsinriktning, personal som lokaler m.m. under höjd beredskap. Utbildningsområdet bör därför ingå i sektorsstrukturen med Skolverket som sek-



torsansvarig myndighet och Universitets och högskolerådet, Skolinspektionen m.fl. myndigheter som ingående beredskapsmyndigheter.

I utredningsförslaget ingår även att migrationsfrågor med Migrationsverket som särskild beredskapsmyndighet av utredningen inte inrangerats i sektorsstrukturen. Även här ställer sig remissvaret avvisande till detta förslag. Under höjd beredskap och krig kan omfattande flyktingrörelser komma att utgöra en stor påfrestning på många länders samhällen. Planering för sådana rörelser under höjd beredskap och krig behöver göras i fredstid och kan till del samordnas med sådana planering som bör göras med avseende på utrymning och inkvartering inom landet. Sådan planering berör i hög grad kommunal planering men även den sammanhållna planering som länsstyrelserna behöver bedriva inom ramen för direktiv som behöver komma från en sektorsmyndighet. Frågor om migration bör hållas samman inom ett sektorsområde och Migrationsverket bör få ett sektorsansvar inom området. I sektorn bör ytterligare myndigheter ingå, i första hand, polisen, socialstyrelsen m.fl.

Dessa tre nu nämnda viktiga samhällsområdena bör inrangeras i sektorsmyndighetsstrukturen och inte tilldelas den särroll som utredningen nu föreslagit.

#### *3.4. Roll för sektors- och beredskapsmyndigheter samt civilområden under fredstida kriser.*

Den organisatoriska struktur som utredningen föreslagit även under fredstida kriser tillstyrks. Detta ligger i linje med vad som anfördes under avsnitten 1.5. och 1.6. ovan. Två problemområden inom fredstida kriser har inte lösts av utredningen. Det ena gäller den s.k. ”gråzonsproblematiken”. Det andra gäller problem med fredstida regler för allvarliga nationella kriser i fredstid där olika samhällsområden inrymmer rättsliga brister vad avser möjligheter att prioritera och inrikta verksamheter under nationellt allvarliga kriser i fredstid.

Dessa frågor bör utredas särskilt för att frågan analyserad om behovet av en rättslig ordning som möjliggör ett starkare statligt inflytande vid omfattande nationella kriser som inte tydligt utgör säkerhetspolitiska risker eller hot.

Förhållandet mellan en sektorsmyndighet och en beredskapsmyndighet som ingår i en sektor torde inte behöva bli problematiskt om det är tydligt att ansvaret från sektorsmyndigheten i fredstid främst avser planering, utbildning och övningsverksamhet inom sektorn. Utredningen har emellertid pekat på att det finns väsentliga fördelar med att sektorsansvaret även kan göra sig gällande under fredstida kriser då behovet av samordning och övergripande prioritering och ledning kan göra sig gällande.



Även civilområdesstrukturen kan innebära stöd till i första hand utsatta län under fredstida kriser.

Det innebär att krisberedskapen i väsentliga avseenden då bygger på civilt försvars förmåga, och inte tvärtom. Tidigare har pekats på att 2§ i lagen om totalförsvar sedan lång tid öppnat möjlighet för att utnyttja totalförsvarsresurser även vid fredstida kriser. Den struktur som utredningen nu lagt förslag om vad gäller de civila delarna av totalförsvaret kan således komma väl till pass för att lämna stöd vid fredstida kriser.

Denna fråga berör emellertid en vidare, rättsligt principiell, problematik som bör diskuteras från två viktiga utgångspunkter. Den ena avser säkerhetspolitiska hot i fredstid som inte direkt kan sägas vara en krigsfara och föranleda beredskapshöjningar, t.ex. olika antagonistiska aktiviteter inom ramen för det som brukar kallas hybridkrig. Enligt nuvarande rättsregler skall dessa hot principiellt behandlas som fredstida och att utnyttja beredskapslagar som bygger på beredskapshöjningar för att möta dem, är inte aktuellt så länge det saknas stöd av ett regeringsbeslut om höjd beredskap enligt 15 kapitlet RF.

Frågan berör alltså i hög grad det som kommit att kallas ”gråzonsproblemet”.

Denna frågeställning har nära anknytning till tolkningen av 15 kapitlet RF om krigsfara och krig och på vilka grunder regeringen bör anses kunna höja beredskapen utan att krigsfara i traditionell mening kan anses föreligga (d.v.s. idag bedömd påtaglig fara för väpnat angrepp mot riket).

Frågor om fredstida antagonistiska säkerhetspolitiska hot och hur dessa ska uppfattas och mötas inom ramen för den ansvarsstruktur som förevarande utredning föreslagit bör analyseras vidare i särskild ordning.

Den andra viktiga utgångspunkten utgör en del av problemet med fredstida regler för allvarliga nationella kriser i fredstid som inte avser ett antagonistiskt säkerhetspolitiskt hot vilket kan uppfattas utlösa överväganden om höjd beredskap enligt 15 kapitlet RF.

Ett område där detta är mycket påtagligt gäller hälso- och sjukvård. Den fredstida avsaknaden av möjligheter för främst Socialstyrelsen att inrikta och prioritera hälso- och sjukvården gentemot regionerna under en nationell kris för hälso- och sjukvården framstår som en tydligt problematisk ordning. Skulle t.ex. Socialstyrelsen som sektorsmyndighet i fredstid få en mer tydligt ledande roll vid en allvarlig pandemi eller vid andra nationellt påverkande större sjukvårdsproblem kan en del av de problem som kunnat observeras under den nu pågående pandemin kunnat lösas.

Flera andra områden inrymmer brister vad avser möjligheter att prioritera och inrikta verksamheter under nationellt allvarliga kriser i fredstid. Här kan sådana områden som energiförsörjning, transporter och ordning och säkerhet nämnas. Det sistnämnda området inrymmer därför också behovet av ett ställningstagande till frågan om beredskapspolis och möjligheterna att med denna resurs, eller med ordningsvaksresurser, förstärka den ordinarie polisen vid allvarliga ordningsstörande händelser eller större terroristattacker i fredstid.



Frågan om behovet av en rättslig ordning som möjliggör ett starkare statligt inflytande vid omfattande nationella kriser som inte tydligt utgör säkerhetspolitiska risker eller hot bör uppmärksammas. Sådana hot och risker kan ha en sådan omfattning och en sådan inverkan på människors liv och hälsa, på viktiga samhällsfunktioner eller på statens förmåga att upprätthålla ordning och säkerhet och bevara viktiga demokratiska processer att behov tydligt gör sig gällande med en tydlig nationellt övergripande styrning.

Med dessa synpunkter förordas, utan någon erinran mot utredningens nuvarande lagda förslag i förevarande del, att frågan om ”gråzonsproblemet” blir föremål för en särskild utredning då den har en nära anknytning till tolkningen av 15 kap RF vad avser innebörden av och möjligheten av en vidare tolkning av begreppet ”krigsfara” än den som traditionellt varit rådande. Frågan om en komplettering av RF med ett särskilt kapitel om allvarliga fredstida kriser och regeringens befogenheter under sådana förhållanden att ge olika tidsbegränsade föreskrifter till t.ex. en sektorsmyndighet kan då också övervägas.

#### ***4. Förslaget om indelning på högre regional nivå i geografiska områden för civil ledning och samordning***

##### *4.1. Behovet av en ledningsnivå på högre regional nivå.*

Det principiella förslag till struktur på högre regional nivå som utredningen föreslagit för att möta planeringsbehov i fred, ledning under höjd beredskap och vid behov även ledning under fredstida geografiskt mer omfattande större kriser tillstyrks.

I detta remissvar välkomnas att utredningen tydligt bedömer att en högre regional ledningsfunktion erfordras för civil ledning och samverkan med Försvarsmakten, såväl för planeringsförberedelser i fredstid som för ledning under höjd beredskap. Men i likhet med vad ovan angivits erfordras en tydlig ledningsfunktion på högre regional nivå även i fredstid när ett mer övergripande ledningsansvar gör sig gällande. Det förslag till struktur för att möta dessa behov som utredningen föreslagit kan remissvaret således därför i allt väsentligt ställa sig bakom.

Civilområdets roll vid fredstida kriser inrymmer dock flera komplicerade frågor. Samordning av olika verksamheter på högre regional nivå under fredstida kriser kompliceras av den roll som sektorsmyndigheterna föreslås ha under sådana förhållanden, liksom också med den mer tydliga roll som länsstyrelserna har. I remissvaret har inte denna fråga analyserats mer djupgående. Att utnyttja civilområdeschefens kunskaper om områdets styrka och svagheter liksom att ianspråkta dess ledningsfunktion som stöd vid geografiskt mer omfattande kristillstånd ter sig dock rimligt.



#### 4.2. Den geografiska indelningen av civilområden

Det principiella förslaget till geografisk indelning av civilområdena som utredningen föreslagit liksom också de principiella grunderna härför bejakas.

På en punkt ifrågasätts dock lämpligheten av den geografiska indelningen. Det gäller Östra civilområdet, där bedömningen görs att länsstyrelsen i Stockholms län bör avlastas ansvaret för civilområdesverksamheten och civilområdet i stället utvidgas till att omfatta något fler län samtidigt som ansvaret flyttas till länsstyrelsen i Västmanlands län. Erfarenheterna från tidigare indelningar talar för att en sådan lösning är mer ändamålsenlig.

De faktorer som bör utöva avgörande inverkan på civilområdesindelningen är inte sällan motstridande och en rimlig avvägning mellan dessa är därför inte helt lätt att åstadkomma. Här lyfts fram tre faktorer som bedöms väga tyngst.

Den första av dessa är samverkansbehoven med Försvarmakten liksom civilområdets möjligheter att kunna lämna stöd till Försvarmakten vid höjd beredskap och under krigsförhållanden då Försvarmaktens operativa verksamhet kan kräva omfattande stöd i olika delar av landet. I dessa delar behöver också vägas in de krav som värdlandsstöd kan komma att medföra. Så långt som dessa frågor här kan bedömas uppfattas utredningens förslag rimligt väl avvägt.

Den andra faktorn bör avse försörjningsfrågor och transporter. Det förhållandet att Norrlandslänen i flera viktiga avseenden inte har fullgod försörjningssäkerhet med t.ex. livsmedel eller drivmedel ställer krav på att det Norra civilområdet kan påräkna transporter med sådana förnödenheter både för olika viktiga samhällsverksamheter, för civilbefolkningens samt för Försvarmaktens behov.

En omfattande stridsverksamhet i Övre Norrland kommer sannolikt också att ställa stora krav på traumasjukvård, något som också behöver tillgodoseas inom ramen för civilområdesindelningen och regionernas samverkansformer samt sjuktransporter med olika transportformer.

Den tredje faktorn bör avse befolkningsskydd och det bedömda behovet av att under vissa omständigheter helt eller delvis kunna utrymma olika tätorter som kan ligga i militära operationsområden eller löper risk att utsättas för allvarliga krigshandlingar. Även om det numera torde innebära stora svårigheter att genomföra omfattande planerad utrymning kan det inte bortses från att s.k. spontan utrymning kan inträffa i relativt stor omfattning. Även flyktingrörelser av större omfattning behöver ingå i planeringsförutsättningarna för civilområdena. Civilområdena bör från dessa utgångspunkter ha sådana kapacitet för upptagning av utrymmande att även en större del av befolkningen i storstadsområdena kan beredas uppehälle inom ett civilområde eller till del i ett angränsande civilområde.

Civilområdenas förutsättningar att kunna lämna stöd till ledning vid fredstida kriser bedöms inte ha en avgörande inverkan på bedömningen av civilområdesindelningen.



Från de tre utgångspunkter som nu nämnts finns inte anledning att ifrågasätta den avvägning vad gäller civilområdenas omfattning som utredningen gjort.

På en punkt förs ändå fram en avvikande synpunkt som gäller utformningen av Östra civilområdet, vilket i utredningens förslag endast omfattar Stockholms län och Gotland.

Ett krigsfall som i hög grad drar in Stockholmsområdet i militära operationer torde utsätta länsstyrelsen i Stockholms län, liksom f.ö. också regionen, för överväldigande och svåra problem inom en mängd områden. Flera skäl talar därför för att länsstyrelsen i Stockholms län inte bör betungas med ett samtidigt civilområdesansvar. Detta bör åläggas ett civilområde som är större än detta län.

Östra civilområdet bör, förutom Stockholms län även bör omfatta Uppsala län, Västmanlands län och Södermanlands län samt Gotland samt att civilområdeskansliet och civilområdeschefen bör vara knutna till länsstyrelsen i Västmanlands län. Därigenom avlastas länsstyrelsen i Stockholm från ett tungt ansvar och därigenom minskar också antalet län som skulle omfatta Mellersta civilområdet från sju till fyra, vilket också kan ses som en fördel ur samverkanssynpunkt från både civil och militär utgångspunkt.

Detta förslag anknyter också till den civil- och militärområdesindelning som tidigare var rådande och som inte minst förestavades av det motiv som här beskrivits, nämligen att i krigstid avlasta länsstyrelsen i Stockholms län från civilområdesansvaret så att den helt kan koncentrera sig på uppgiften att hantera Storstockholms problem under krig som berör detta område.

#### *4.3. Länsstyrelsernas roll i beredskapssystemet.*

Tillkomsten av civilområdena och sektorsmyndighetssystemet, med den avsevärt mer tunga och inriktande planeringsverksamhet som följer med dessa, medför en avsevärt mer konkret och tung roll också för länsstyrelsernas planerings- och beredskapsverksamhet.

Länsstyrelsernas principiella roll i beredskapssystemet förändras inte påtagligt i utredningens förslag, men i förhållande till primärkommunerna följer dock med förslaget ett mer ökande behov av att följa och inrikta planeringen så att den kan samordnas med för hela länet och delvis också för civilområdet mest optimala sätt.

Länsstyrelsernas ökande verksamhet med beredskapsplanering torde kräva betydande personalförstärkningar varför finansieringen härför måste övervägas.

Den roll som utredningen gett länsstyrelserna generellt i strukturen för det föreslagna beredskapssystemet behöver lyftas fram och förtydligas. Länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar och är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länen. Det innebär att den generella sektorsplaneringen, respektive civilom-





rådenas inriktning av planeringen inom civilområdena, behöver omsättas och få en tydlig och för varje viktig samhällssektor anpassad inriktning i de olika länen, vilka ofta har påtagligt olika förutsättningar att hantera krigstida problem och planering för att hantera dem. Denna tunga roll för länsstyrelserna torde inte minst kräva personella förstärkningar i länsstyrelsernas verksamhet med beredskapsplanering.

Likaså är det tydligt att den planering som behöver göras inom kommunerna vad avser befolkningskydd med räddningstjänst och, i förekommande fall, skyddsrummbyggnad och utrymningsplanering, liksom flyktmottagande behöver inriktas övergripande från länsstyrelsernas sida och i vissa fall även från civilområdena. Dessa frågor kommer nu att bli föremål för utredning. Försörjningsfrågor vad avser främst Övre Norrland liksom storstadsområdena kräver nära samplanering mellan civilområdena, länsstyrelserna och primärkommunerna, en planering som kan inrymma både beredskapslagring, transportplanering och räddningstjänst, men även omvårdnadsfrågor vad gäller äldre, handikappade, flyktingar m.fl. utsatta grupper.

De övningar som genomfördes under det kalla kriget pekade alla på att länsstyrelserna, ofta tillsammans med kommunerna i de av kriget utsatta områdena, skulle komma att belastas tungt med en mängd olika besvärliga problem som ofta krävde snabba och resoluta åtgärder vad avser prioriteringar av resurser, lösande av praktiska och akuta problem vad gäller transporter, sjukvård, omhändertagande av människor i nöd, utspisning, inkvartering etc.

Länsstyrelsernas roll i beredskapssystemet blir mot denna bakgrund i hög grad inriktad mot att, i planeringen, finna lösningar som kan tillgodose lokala och regionala, ofta akuta behov. Sådana behov uppstår ofta p.g.a. att vissa kommuner har stora resurser på olika områden medan andra har stora svagheter. Inte minst blir det därför viktigt att länsstyrelserna samordnar den planering som kommunerna genomför lokalt och tillse att den svarar även mot de behov som länet i stort kan behöva hantera.

Sammantaget torde den ökande verksamhet inom beredskapsplanering som kommer att åvila länsstyrelserna med det föreliggande förslaget kräva påtagligt ökade personalresurser vilket förutsätter att ekonomiska resurser tillförs länsstyrelserna.

#### *4.4. Sjukvårdsfrågor*

Akademien kommer att utveckla sitt synsätt på försörjning av sjukvårdsprodukter i sitt remissvar på utredningen SOU 2021:19.



Akademien kommer att utveckla sina synpunkter på sjukvården i krig vad gäller organisation och ansvar när den utformar sitt remissvar på den utredningen ”En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården” (SOU 2021:19).

## **5. Förslagen om författningsändringar**

### *5.1. Behov av en beredskapsjuridisk författningsöversyn*

De författningsändringar som utredningen föreslår tillstyrks. Dock föreligger ett stort behov av att göra en mer grundlig författningsöversyn vad avser det s.k. beredskapsjuridiska området. En sådan översyn får dock inte nu hindra att utredningens förslag i allt väsentligt nu genomförs

Under en följd av år har i olika sammanhang, senast Försvarsberedningen, pekats på ett behov av en större författningsöversyn vad gäller det beredskapsjuridiska området. Behoven har inte så mycket gällt olika enskilda regler eller paragrafers faktiska sakinhåll som i stället i första hand systematik och författningsteknik samt i viss utsträckning också begrepp och nomenklatur. Om en sådan översyn eventuellt skulle behöva föranleda ändringar i RF har detta dock lett till oro för att den - inte minst - då skulle leda till att försinka starkt behövliga organisatoriska och beredskapsmässiga planeringsförhållanden inom civilt försvar och en därpå byggd samverkan med Försvarsmakten. Denna oro har föranlett att gällande regelverk fått bestå. Insikt har dock inte sagnats om att flera oformligheter från rättssystematiska och författningstekniska utgångspunkter finns.

Det kan konstateras att förevarande utredning, trots tidsbrist, gjort viktiga insatser i att bringa större ordning i det rättsliga regelverket för krishantering i fred och beredskapsregler för civilt försvar. Terminologin i författningar har på flera punkter förbättrats i utredningens förslag. Avskaffandet av bevakningsansvariga myndigheter och samverkansområdena välkomnas och ansvarsförhållanden inom den kommunala sektorn har tydliggjorts, något som lett till förbättringar i flera avseenden av regelverket. Särskilt viktig från principiella utgångspunkter är utredningens förslag om att renodla förordningen från 2015 om totalförsvar och höjd beredskap.

Det föreligger dock behov av olika klargöranden inom författningsområdet.

### *5.2. Viktiga rättsliga frågor behöver tydliggöras inom beredskapsjuridiken.*

Inom beredskapsjuridiken finns ett behov av tydliga regler för höjd beredskap, vilka bygger på stöd av regler i 15 kap RF och lagen om totalförsvar med flera beredskapsförfattningar med anknytande förordningstext. Dessa bör hållas åtskilda mot sådana som avser fredstida regler för mer eller mindre allvarliga kriser.



Trots det författningsarbete utredningen genomfört, återstår ett viktigt författningsmässigt arbete. Det gäller främst behovet av att tydligt hålla regler för krig, vilka bygger på stöd av regler i 15 kap RF och lagen om totalförsvar med anknyttande beredskapslagar som kan träda i kraft vid höjd beredskap samt förordnings-text som ansluter till dessa, åtskilda mot sådana som avser fredstida regler för mer eller mindre allvarliga kriser.

Utgångspunkten för en sådan författningsöversyn som bedöms behöva genomföras, är i första hand att - utan ändring i sak av de föreslagna enskilda reglerna - en principiellt sett mer långtgående tudelning av författningarnas regler äger rum inom området. Det bör ske så att författningar som hör till totalförsvarsverksamhet i fred och under höjd beredskap (civilt och militärt försvar) får rubriker och nomenklatur som tydligt klargör att det är detta författningen handlar om, i första hand verksamhet inom civilt försvar enligt lagen om totalförsvar (se lagens §1) och det stöd för detta som ges i 15 kap RF.

Med denna utgångspunkt föreslås att anknyta en förordning om planering för höjd beredskap, vilken får en god anknytning till lagen om totalförsvar och utredningens förslag till förordning som anknyter till den.

Skälen till detta behov av tydlig åtskillnad mellan de olika författningsområdena utvecklas närmare i bilaga 3 till detta remissvar.

### 5.3. Särskilt om begreppet "kris" i författningarna.

Utredningen ändrar begreppet "kris" till "fredstida kriser" vilket tillstyrks. Användningen av begreppet "kris" i olika formuleringar är dock behäftat med vissa språkliga problem.

Experten Ann Sofi Eriksson framför i utredningen i ett särskilt yttrande (sid 593) en kritik mot

val av begrepp vad avser ändring av begreppet "extraordinära händelser" till "fredstida krissituationer", men synes inte invända i sig mot att ensa begreppen i författningarna.

Som tidigare anförts i detta remissvar är den problematik som är förbunden med nationellt allvarliga händelser, men vilka inte direkt kan uppfattas som krigsfara, rättsligt problematisk. Detta hänger samman med att befogenheter och ansvar i den offentliga organisationsstrukturen i fredstid i grunden inte får ändras utan ändring i lag som har stöd i RF. Det innebär att begreppet "kris" i olika författningar får en relativ och delvis svävande betydelse då dess innebörd i själva verket innebär att myndigheter inte får gå utanför gällande fredstida lagar när de ska hantera "kriser".

Det är därför, inte minst mot bakgrund av vad som anförts om tydlighet i författningsområdet, viktigt att instämma i utredningens förslag om att termen "freds-



tida”, i sammanställningen ”fredstida kriser”, är behövlig för att klargöra att någon höjd beredskap med stöd av 15 kapitlet RF inte är förhanden, samt att sådana beredskapsförfattningar i princip inte är tillämpliga.

I bilaga 4. utvecklas närmare några synpunkter på användningen av begreppet ”kris”

#### *5.4. Det behövs en särskild författning för planeringen inom civilt försvar.*

En särskild förordning som reglerar frågor om beredskapsplanering inom ramen för den organisatoriska struktur som utredningen föreslår bör beslutas.

Med den organisatoriska och ansvarsmässiga struktur som utredningen lägger förslag om kan grunden läggas till den planering för höjd beredskap som saknats inom civilt försvar under lång tid. Denna planering är av så grundläggande natur och så viktig för totalförsvaret att den principiella inriktningen av den behöver fastläggas i en särskild förordning.

Förordningen bör innehålla bestämmelser om planeringen i fredstid. En förordning om totalförsvarsplanering, som kan utfärdas så snart grunderna för ansvarsstruktur inom civilt försvar fastlagts, skulle i hög grad underlätta det arbete med planering som länge eftersatts och som behöver komma i gång snarast.

#### **6. Förslagen om ett nytt centralt beredskapsråd.**

Förslaget om att inrätta ett nytt centralt beredskapsråd med de uppgifter utredningen föreslagit tillstyrks.

Det kan konstateras att det av utredningen föreslagna beredskapsrådet i väsentliga avseenden till sammansättning och uppgifter i hög grad liknar det forum som tidigare benämndes Totalförsvarets chefsnämnd (TCN). Erfarenheterna från denna form för överläggningar om totalförsvaret var genomgående goda.

Det bör särskilt understrykas att behovet är påtagligt att kontinuerligt och i tydligt dokumenterade former stämma av hur pågående planering bedrivs, hur beredskapsläget inom olika sektorer och civilområden kan bedömas samt hur samverkan med Försvarmakten bedrivs samt var brister eller problem i planeringen etc. har uppmärksamrats.

Vid behandlingen av särskilt viktiga informationsfrågor bör det vara möjligt för ansvarig departementschef eller dennes statssekreterare att delta i rådets möte. En sådan mötesform liknar i viktiga delar den form som tidigare förekom i det s.k.



Försvarsrådet och erfarenheterna från denna mötesform visade sig ofta vara goda då olika frågeställningar inom totalförsvaret då kunde behandlas relativt snabbt och obyråkratiskt och beslut också snabbt kunde åstadkommas i regeringen. Det kan också ingå i rådets uppgifter att uppmärksamma sådana brister som kräver intensifierad utbildning och övning samt att rådet tar initiativ till att sådan totalförsvargemensam utbildning och övningar kommer till stånd.

***Ärendets beredning inom akademien.***

Detta yttrande har beretts i en arbetsgrupp inom Akademiens avdelning V. Övriga avdelningar inom Akademien har beretts möjlighet att till arbetsgruppen inkomma med synpunkter på betänkandet.

Akademiens presidium har beslutat att arbetsgruppens förslag till remissyttrande sänds in till regeringen och vill samtidigt understryka vikten av att fortsatt utveckla både den militära och civila sidan av operativ ledning så att dessa kan kopplas samman på aktuella ledningsnivåer såväl nationellt som regionalt och även på lägre nivå.

Stockholm den 3 juni 2021

**Sverker Göranson**  
Akademiens styresman

**Björn Anderson**  
Akademiens ständige sekreterare

**Sändlista**

Försvarsdepartementet  
Försvarsmakten  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Rikspolisstyrelsen  
Arkiv



## Bilaga 1.

*Behov av att förtydliga vissa av utredningens utgångspunkter (pkt 1.5. i remissvaret).*

Det är oklart vilken meningsinnebörd som i utredningen läggs i uttrycket ”strukturer ... som används inom krisberedskapen”. Om med begreppet ”strukturer” i första hand ska förstås som sådana strukturer som avser fredssamhällets organisatoriska och ansvarsmässiga uppbyggnad kan konstateras att förevarande utredning i stället - och helt riktigt - lägger fram förslag till en organisatorisk och ansvarsmässig struktur för civilt försvar som i väsentliga avseenden alls inte bygger på krisberedskapens organisatoriska struktur.

Det är likaså oklart vilken meningsinnebörd som läggs i uttrycket ”processer som används inom krisberedskapen”. Vad gäller det oklara uttryckssättet med ”processer som används” måste understrykas att förhållandet mellan verksamhet i fred (d.v.s. krisberedskapens sätt att bedriva verksamhet) och det civila försvarets sätt att arbeta i krig är påtagligt olika i flera viktiga avseenden.

Det är i detta sammanhang viktigt att peka på Försvarsberedningens tydliga krav på att verksamheter på olika nivåer inom den civila offentliga sektorn som behövs inom civilt försvar skall krigsorganiseras, något som även återkommer som krav i propositionstext från regeringen. Detta krav får en verksamhetsmässig innebörd som i väsentlig grad innebär avsteg från fredstida organisatoriska och verksamhetsmässiga förhållanden och som i hög grad också påverkar ”processer” i systemet.

Avses sådana ”processer” som t.ex. står för planeringsverksamhet, beslutsformer, rapporteringsrutiner och informationsverksamhet är det, av rena säkerhets- och sekretessskäl, uppenbart att dessa verksamhetsformer inom fredstida verksamhet (krisberedskap) inte kan ligga till grund för hur verksamheten bör läggas upp för verksamhet under höjd beredskap och krig. Detta framgår inte minst av de starkt utökade krav på säkerhetsskydd som de nya lagarna om säkerhetsskydd stipulerar. Till del kan verksamheten inom civilt försvar naturligt bygga på krisberedskapens resurser och erfarenheter. Men det står helt klart att den krigstida verksamheten torde kräva andra ”processer”, nämligen annorlunda planering, utbildning och övning, ofta annorlunda organisation och verksamhetsbetingelser men också delvis måste bygga på att utnyttja andra och avsevärt större materiella och personella resurser (t.ex. med stöd av lagar om förfogande och plikt m.fl.). Vissa av dessa helt annorlunda ”processer” under höjd beredskap är dessutom tydligt lagreglerade (t.ex. ledning av kommun eller beslutsformer i domstolar och förvaltningar). Till det kommer att krigets inverkan på samhället i stort torde kräva en beslutsordning som i väsentliga avseenden t.ex. inte kan bygga på den s.k. ”närhetsprincipen” utan som kräver kraftfull styrning och ledning från nationell nivå och inte minst kräver nära samverkan med Försvarsmakten.



Det ter sig också egendomligt att bygga på strukturer och processer som är förekommande i den fredstida krisberedskapen och vilka många gånger visat sig otillräckliga och ineffektiva, t.ex. vid omfattande bränder, kravaller i storstäderna, eller under den nu pågående pandemin. Det är t.ex. tydligt att ansvar för ledning av räddningstjänst (kommun eller länsstyrelse) under större bränder är behäftad med brister. Nationellt ansvar för och styrning av sjukvård under pandemin har inte kunnat genomdrivas, i stället har regionerna på flera punkter, trots omfattande ekonomiskt stöd från staten, behandlat pandemin på olika sätt vad gäller restriktioner och vaccinationsprioriteringar.

Det krav på krigsorganisering som Försvarsberedningen och regeringen ställt innebär därför att utgångspunkten för olika organisationers sätt att fungera måste vara krav som krigstida förhållanden ställer. Det innebär oftast starkt ökade krav på personell och materiell uthållighet, annan och mer säker uppehållsplats, annorlunda krav på säker och fortgående kommunikation, annorlunda sätt och leda och fatta beslut, annan arbetsordning och delegation mellan olika nivåer i organisationen, utbildning och övning för verksamhet under krig samt regler för övergång mellan fredstida organisation och till krigstida organisation etc.

Det står alltså klart att krigstida förhållanden i många avseenden (t.ex. varaktighet, intensitet och destruktiv inverkan på olika samhällsviktiga verksamheter, på omfattningen av befolkningens utsatthet, på viktiga försörjningsområden inom näringslivet med stora effekter på handelsrelationer till omvärlden etc.) skiljer sig radikalt från en fredstida kris. Det är därför alls inte med säkerhet så - som utredningen har haft som utgångspunkt - att det med säkerhet kan sägas att förmågan att hantera kriser i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och krig.

Eftersom den struktur som utredningen föreslår i allt väsentligt är starkt behövlig är det således här i stället det omvända förhållandet som bör beaktas och bli tillämpligt. Det innebär att den fredstida krisberedskapen i väsentlig grad kan bygga på den organisatoriska och ansvarsmässiga struktur utredningen föreslagit för civilt försvar vad gäller sektorer, sektorsmyndigheter, beredskapsmyndigheter, civilområden och civilområdeschefer, i viss utsträckning även vad gäller den roll som föreslagits för MSB.

Det är självfallet inte ett självändamål att ändra fredstida förhållanden mer än vad som krävs för att få verksamheten att fungera under krigsförhållanden, men det är ändå tydligt att inom viktiga delar av det civila försvarets struktur kommer kravet på krigsorganisering att innebära påtagligt ändrade sätt att arbeta än vad som sker under fred.

Organisation, arbetssätt, mänskliga och materiella resurser etc. i samhället måste därför struktureras så att de båda verksamhetsförhållandena - krig och fred - kan mötas på ett genomtänkt och funktionellt sätt. Det bör ske så att analysen av behoven av krigsorganisation och dess resurser, övergångsfrågor (beredskapshöjningar) mellan fred och krig ger utgångspunkter för hur de båda förhållandena - fred och krig - kan hanteras. God utbildning och övning som tar sikte på övergång mellan fred och krig och verksamhet under krig ger en mycket god grund att



bygga på för att också med fredstida resurser och arbetsätt anpassa organisationen till påfrestande förhållanden också under en fredstida kris.

Det är således i stället på många sätt så att den verksamhet inom civilt försvar som har god utbildning, har övat eller har erfarenhet av organisation och resurser för verksamhet under krigstida förhållanden, därigenom med stor sannolikhet har avsevärd förmåga att hantera en fredstida kris. Detta kräver dock av den civila verksamheten planering, utbildning, övning så att erfarenheterna från krigsorganisationens sätt att fungera också kan nyttjas vid en fredstida kris.

I direktiven till förevarande utredning angavs att den struktur som skulle föreslås för civilt försvar också ska stärka samhällets krisberedskap. Utredningens förslag leder till att detta är en följdenlig form för att hantera sammanhanget mellan rättsregler för fred och sådana som avser krig. Det är också tydligt att lagen om totalförsvar (§2) förutser att resurser inom totalförsvaret som tagits fram för höjd beredskap också ska kunna utnyttjas inom fredstida krishantering. Ett starkare civilt försvar för krigsförhållanden innebär således med lagstöd även ett starkare resurstillskott för fredstida kriser.





## **Bilaga 2.**

*Behovet av omfattande utbildningsinsatser (pkt 1.7. i remissvaret).*

Efter försvarsbeslutet 2015 började, tyvärr ofta sporadiskt och med otillräckliga resurser och avsatt tid, olika utbildningsinsatser att genomföras vad avser utbildning, planering och övning inom civilt försvar. Det är tydligt att insatserna i förhållande till behoven kraftigt underskattades m h t att sådana kunskaper och erfarenheter i stor omfattning saknades hos huvuddelen av de berörda aktörerna. Omfattningen av utbildningsbehoven är betydande. Det handlar om 290 kommuner, 21 länsstyrelser, 21 regioner och minst 100 olika centrala myndigheter, liksom även en stor mängd privata aktörer inom näringslivet. De myndigheter - inklusive MSB och sex länsstyrelser (blivande civilområdeschefer) - som nu föreslås få betydande ökat ansvar, kommer att behöva avsätta avsevärd tid och resurser för personalrekrytering, utbildning, planering, övning, samverkan etc. Hos alla dessa aktörer är det inte enstaka beredskaps- eller säkerhetsansvariga som behöver involveras utan ofta en bred grupp av chefer och handläggare som inte sällan är mer eller mindre omedvetna om vilka regler som kan komma att gälla, hur verksamhet med planering och krigsorganisering bör bedrivas samt hur deras verksamhet kan komma att beröras under höjd beredskap. Samverkan med Försvarsmakten har under lång tid heller inte övats på alla nivåer mot bakgrund av gällande krigsplanering inom Försvarsmakten.

De ekonomiska resurser som nu ska användas för att under de närmaste fem åren lägga grunden till uppbyggnad av vårt totalförsvar kräver insatser som måste bygga på goda kunskaper, gedigen planering liksom övningsverksamhet, ofta i samverkan mellan militära och civila aktörer och mellan olika ansvarsområden på central, regional och lokal nivå, mellan statliga och kommunala institutioner och även med stark samverkan och inom viktiga områden betydande medverkan med aktörer inom näringslivet. Grunden måste alltså här vara kunskaper om vilka krav en krigstida beredskap kan komma att ställa.

Utbildning, planering och övning måste dessutom, med hänsyn till de avsevärt hårdare kraven i den nya säkerhetsskyddslagstiftningen, ofta äga rum i informationsskyddad miljö, t o m ofta i s k RÖS-skyddad miljö. Det innebär att investeringar i lokaler för sådan utbildning, övning och information sannolikt måste göras i närtid och inventering av sådana möjliga lokaler påbörjas nu.

Kunskap om alla regler och krav som gör sig gällande inom verksamhet som avser beredskap för krig är tyvärr fortfarande begränsad till en förhållandevis liten grupp människor. Det handlar dessutom om systemkunskap i vid mening, d.v.s. roller, uppgifter, ansvar m.m. i förhållande mellan olika nivåer och sinsemellan på respektive nivå. Behovet av denna systemkunskap blir dessutom avsevärt mer uttalad med de förslag som förevarande utredning nu lagt.

Försvarsbeslutet från december 2020 och det beslut som förevarande utredning kan föranleda måste därför innebära att utbildning måste komma i gång på bred front och avse såväl regler, krigsberedskapskrav inom olika verksamheter, liksom



planeringsmetodik, samverkansbehov mellan olika aktörer och övningsuppläggningar mm. Av detta skäl är det av stor betydelse att förslagen i förevarande utredning snabbt kan omsättas i beslut från statsmakterna. Det är grunder som måste skapas för att de betydande belopp som nu avsatts för olika viktiga ändamål inom totalförsvaret ska få god effekt inom de närmaste åren.

För att utbildningen snabbt ska få brett genomslag torde väsentliga resurser behöva avsättas och ett sammanhållet ”utbildningspaket” beslutas inom relativt kort tid. Ansvar för att hålla samman en sådan insats torde i första hand behöva läggas på en aktör som därefter kan upphandla olika insatser från flera olika privata aktörer som har och fortsätter utveckla god kompetens inom de berörda områdena och som redan blivit involverade i olika utbildnings-, planerings- och övningsinsatser på olika nivåer i samhället.

En sådan form kräver inte att den sammanhållande aktören behöver genomföra ett tidskrävande anställningsförfarande av medarbetare då upphandlingen sannolikt kan göras genom direktupphandling. Förfarandet torde kunna göra att ett femtiotal kunniga konsulter inom området kan engageras mer eller mindre direkt och att befintliga utbildningsprogram hos dessa kan komma till användning också mer eller mindre direkt, eller efter endast mindre modifieringar, eftersom de redan utnyttjats i sådan utbildning, oftast med gott resultat.

Med hänsyn till omfattningen av utbildningen (sannolikt över 1000 personer under relativt kort tid) och det behov av snabb insats som krävs, torde ett särskilt s.k. ”crashprogram” behöva iscensättas och påbörjas senast under hösten 2021. Lämplig sammanhållande aktör för en sådan bred utbildningsinsats mm kan vara Försvarshögskolan (FHS). För att alla myndigheter och alla aktörer inom primärkommunal och regional verksamhet ska kunna utnyttja sina resurser för civilt försvar inom det angivna utbildningsområdet behöver regeringen ställa krav på alla dessa att en bred grupp chefer och handläggare inom alla berörda totalförsvarsverksamheter snabbt genomgår kurser inom de berörda områdena (rättsregler, totalförsvarskunskap, samverkansformer, planering och övningsinriktning m.m.). Sådana kurser kan inte inskränkas till enstaka timmar under en för- eller eftermiddag utan måste omfatta minst 3 hela dagar och då också innefatta kortare spelmoment som bl.a. behöver beröra samverkan mellan militärt och civilt försvar på olika nivåer.

Sådan utbildning måste ofta, som nämnts, äga rum under starkt säkerhetsskydd eftersom viktig information inom olika verksamheter som berörs torde vara underkastad säkerhetsskydd.

Om inte en sådan utbildning som här beskrivits snabbt kan komma i gång, med de ansvarsförhållanden som förevarande utredning lämnat förslag om, löper de omfattande resurser som statsmakterna nu avsatt för totalförsvaret risk att inte utnyttjas effektivt, vilket medför att svagare civilt försvar än annars skulle varit fallet. Det medför också, som inledningsvis beskrevs, att också fredstida krisberedskap förlorar i styrka och effektivitet vid allvarliga fredstida händelser.



### **Bilaga 3.**

*Viktiga rättsliga frågor behöver tydliggöras inom beredskapsjuridiken (pkt 5.2. i remissvaret).*

Skälen till att hålla de olika författningarna avseende höjd beredskap för krig och sådana som avser fredstida krisförhållanden är av två slag.

Den svenska Regeringsformen (RF) gör en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan vilka inskränkningar som kan tillåtas mot medborgare, privat egendom, i den kommunala självstyrelsen etc. liksom även sådana regler som kan tillåtas i ett demokratiskt samhälle för skydd och säkerhet m.m. under fredstid, och å andra sidan sådana regler som kan behövas för krigsförhållanden.

De senare hämtar sitt stöd i 15 kap (RF) och dessa regler måste uppfattas som att de setts som nödvändiga att behandla i ett särskilt kapitel med en särskild begreppsbyggnad (som delvis också anknyter till FN-stadgan) och som en form av undantag från den i rättsordningen gängse. Detta särskilda kapitel i RF, som avser bestämmelser om krig och krigsfara, måste från rättsystematisk utgångspunkt ses som att det reglerar för riket helt extraordinära förhållanden där rikets överlevnad som suverän stat kan äventyras. De har uppfattats vara nödvändiga att ha endast för sådana förhållanden.

De första skälen som kan anföras för att söka åstadkomma en tydlig uppdelning av regler för fred och för krig avser således att lyfta fram sådana principiella grunder som avser de formella rättsystematiska krav på tydlighet vad avser sådana lagregler som explicit hämtar stöd i 15 kapitlet i RF.

Det är också uppenbart att de rättsregler som i lagen om totalförsvar rör höjd beredskap vid krig och krigsfara, liksom lagens definition av totalförsvar och den verksamhet som, inom ramen för detta begrepp, ska bedrivas i fred och under höjd beredskap, direkt kan härledas från 15 kapitlet i RF. Den återkommande användningen av begreppen ”krigsfara” och ”krig” i lagen om totalförsvar liksom i olika beredskapsförfattningar är direkt härledda från användningen av dessa begrepp i 15 kapitlet RF. Den grupp av lagar som kan träda i kraft vid höjd beredskap liksom de förordningar som ansluter till dem och som även avser förberedelser för verksamhet under krig, måste därför anses utgöra ett lagstiftningsområde under RF med tydligt egen status som kräver respekt vad gäller systematik, författningsteknik och begreppsanvändning etc.

I principiellt avseende kan detta liknas vid lagstiftning inom området brott och straff som härleder väsentliga grunder från RF. Denna lagstiftning har sin tyngdpunkt i Brottsbalken med anknytande förordningar, och avhandlar detta rättsområde med stor tydlighet och konsekvens vad gäller systematik, författningsteknik, nomenklatur etc. Denna tydlighet återkommer därefter med stor konsekvens också i lagkommentarer, doktrin och i handböcker, läroböcker etc.

Motsvarande tydlighet och konsekvens bör eftersträvas inom det beredskapsjuridiska området.



Det är med stöd av 15 kap RF som regeringen får höja beredskapen vid krigsfara och krig. Lagen om totalförsvaret är att se som ett tydligt utflöde av 15 kap RF då den klargör både behovet av förberedelser för krig, verksamhet under krig och innebörden av den höjning av beredskapen för krig som RF 15 kap talar om. Ett stort antal av de lagar som kan träda i kraft vid höjd beredskap har således RF 15 kap som grund och dessa lagar ska då tillämpas av de myndigheter m.fl. som har att följa dem. Det innebär att all planläggning, utbildning och övningsverksamhet för krigsförhållanden som i fredstid ska ske inom hela totalförsvaret, har att utgå från dessa författningar samt att författningsregler som avser förberedelser i fred för verksamhet under krig, ansvar för sådan verksamhet liksom verksamhet under krig och ansvar för det, är totalförsvartsverksamhet enligt 1 § lagen om totalförsvaret.

Allt detta sker med stöd av 15 kap i RF och har således inte någon rättslig relevans för krisartade händelser i fredstid, vilka som inte har med krigsfara och krig att göra. Det bör dock självfallet uppmärksammas att behovet av att relativt snabbt behöva växla mellan fred och krig kräver stor formell tydlighet också om denna övergång.

Respekten för RF:s sätt att reglera de extraordinära förhållanden som kriget utgör, liksom förberedelserna för den, bör därför, enligt det nu anförda sättet att uppfatta lagstiftningen, kräva att regler för fred å ena sidan och regler för krig liksom de regler som avser förberedelser för krig å andra sidan, tydligt hålls åtskilda i författningarna under RF.

Så sker inte idag och har inte skett under lång tid. Tvärtom har, olyckligtvis, blandningar i samma författning av fredstida regler för krisförhållanden som inte avser krigsfara eller krig och regler för krig, successivt utökats i författningsförlagan.

Kan en tydlig åtskillnad göras i de nu förekommande blandningarna i samma författning mellan kris och krig kan en mer pregnant tydlighet då åstadkommas också för sådana regler som rör verksamhet i fred inom ramen för fredstida kriser. Vikten av att hålla dessa regler åtskilda har därför inte enbart en principiellt rättslig grund som kan härledas från RF. Det är också av stor vikt att regler för fredsförhållanden och krigsförhållanden under krisverksamhet i fred inte blandas samman och tillämpas oegentligt eller missförstås och därmed feltolkas p.g.a. att de, som nu ofta är fallet, förekommer på olika ställen i samma författning.

Verksamhet under krig kan nämligen på omfattande sätt innebära avsevärt annorlunda förhållanden än under en fredstida kris (det kan gälla övergång till krigsorganisation och annorlunda arbetsförhållanden i andra lokaler än de fredstida, utökade befogenheter, vittgående utnyttjande av resurser, inkalla personal med plikt etc.).

Förutom de anförda, främst rättsligt principiella grunderna, framträder därför även en annan grupp av skäl som anknyter till behoven av klarhet och begriplighet under utbildnings- och övningsverksamhet i fred. Det bör understrykas att behovet av tydlighet i regelverken här gör sig gällande med stor tyngd. Viktiga rättsliga frågor rörande verksamhet i fred vid kris och verksamhet under höjd be-



redskap för krig (liksom förberedelser för det) får inte missförstås eller inte beaktas på ett korrekt sätt till följd av oklarhet om var olika regler hör hemma och när de får (eller ska) tillämpas.

Det kräver att författningarna är så systematiskt indelade och författningstekniskt uppbyggda vad avser rubriker, nomenklatur och begrepp etc. att de i väsentlig omfattning också underlättar utbildnings- och övningsverksamhet inom såväl krishantering i fred som utbildnings- och övningsverksamhet inom civilt försvar i fred. Detta har självfallet även stor betydelse av tillämpning under förhållanden som föränleds av höjd beredskap.

Sammanfattningsvis bör alltså, med utgångspunkt i och med respekt för 15 kap RF, ett antal författningar som nu innehåller både bestämmelser för förberedelser för krig och verksamhet under höjd beredskap och sådana som innehåller bestämmelser för fredstida kriser, separeras under tydliga lagar och förordningar som endast avser det ena rättstillståndet eller rättsområdet. Det innebär inte att RF behöver ändras eller att sakinnehållet i nuvarande paragrafbestämmelser i någon väsentlig grad behöver ändras, endast att olika lagar och förordningar noggrant skiljer på bestämmelser som har sitt utflöde ur RF 15 kap och lagen om totalförsvaret å ena sidan och bestämmelser för fredstida kriser å den andra. I vissa fall kan, vilket är vanligt även nu, behöva refereras till bestämmelser som finns inom respektive rättsområde.



#### **Bilaga 4.**

*Särskilt om begreppet "kris" i författningarna (pkt 5.3. i remissvaret).*

Termen "kris" har under följd av år använts i olika ordsammanställningar, delvis i författningar men även i andra typer av dokument ("krisberedskap", "krishantering", "krisplanering", "krisorganisation" etc.). Termen inrymmer dock, som också tidigare utredningar berört, flera språkliga problem. Ett första problem är att termen kris i vanligt språkbruk förekommer i en mängd olika sammanhang alltifrån olika mer eller mindre allvarliga problem inom en familj, ett företag, en verksamhet etc. upp till nationellt präglade kriser och säkerhetspolitiska internationella kriser etc. Försök har gjorts av bl.a. MSB att ringa in den typ av kris som myndigheten tar sikte på inom sitt ansvarsområde, och i viss mån lyckats få genomslag för denna definition. Denna senare avser väsentligen en händelse eller ett händelseförlopp som utgör en större påfrestning på samhället och som inte är geografiskt eller konsekvensmässigt begränsad.

Ett andra problem är, och något som tyvärr ofta ger upphov till missförstånd, att NATO och EU använder termerna "crisis" och "crisis management", men med dessa termer avser en säkerhetspolitisk kris eller allvarliga problem i umgänget mellan stater och hantering av dem. NATO-termen kan alltså inte översättas till krishantering eller krisberedskap, termer som i svenskt språkbruk närmast har innebörden av en fredstida allvarlig händelse utan närmare säkerhetspolitisk implikation. Det krisbegrepp som MSB sökt få acceptans för benämns i NATO- och EU-terminologin i stället oftast för "disaster", "disaster relief" och "disaster management".

Trots dessa svårigheter med begreppet "kris" i olika ordsammanställningar och böjningsformer och i internationella sammanhang är det förenat med stora svårigheter att nu, utan utbyte mot en genuint mycket välfunnen och godtagbar term, ändra detta begrepp, vilket vunnit starkt inslag i språkbruket och faktiskt används regelmässigt konträrt i vårt land gentemot begreppet "krig".