

# Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig

Av professor INGER ÖSTERDAHL

*Frågan om Sverige var i krig uppkom i flera riksdagsdebatter under tidigt 2000-tal med anledning av svenska truppers deltagande i FN:s ISAF-styrka i Afghanistan. Frågan kan uppkomma igen mot bakgrund av Sveriges allt intensivare internationella militära samarbeten och deltagande i internationella militära operationer av olika slag. Den här artikeln diskuterar begreppet krig i dess svenska författningsrättsliga bemärkelse med hjälp av officiella texter och juridisk doktrin. Frågan är om begreppet krig i regeringsformen behöver och kan definieras närmare.*

## 1 Inledning

Är Sverige i krig? Frågan uppkom i flera riksdagsdebatter under tidigt 2000-tal med anledning av svenska truppers deltagande i den av FN:s säkerhetsråd sanktionerade ISAF-styrkan (International Security Assistance Force) i Afghanistan.<sup>1</sup> Ur juridisk synvinkel är frågan betydligt mer komplicerad än debattdeltagarna själva kanske insåg. Frågan kan uppkomma igen mot bakgrund av Sveriges allt intensivare internationella militära samarbeten och deltagande i internationella militära operationer av olika slag.

Det enkla svaret på frågan om Sverige var i krig är nej; det var i alla fall vad Sverige själv ansåg trots att den svenska regeringen i och för sig konstaterade att väpnad konflikt rådde i Afghanistan och att svenska militära styrkor uppenbarligen var där.<sup>2</sup> Väpnad konflikt är idag det gängse internationellrättsliga begreppet för krig men det är inte nödvändigtvis liktydigt med krig enligt den svenska regeringsformen.

Den här artikeln diskuterar begreppet krig i dess svenska författningsrättsliga bemärkelse. Det finns ett kapitel i den svenska regeringsformen — kapitel 15 — som har rubriken ”Krig och krigsfara”. Redan i propositionen till den då nya regeringsformen av år 1974 konstaterades att ”[t]olkningen av uttrycket krig är uppenbarligen av grundläggande betydelse för hur man skall uppfatta regelsystemet i

<sup>1</sup> Riksdagens protokoll 2008/09:52; 2009/10:32; 2010/11:35; 2011/12:46. Tack till Torsten Söderbergs Stiftelse vars anslag (R5/17) möjliggjorde skrivandet av denna artikel.

<sup>2</sup> Jfr Ola Engdahl, ”Multinational peace operations forces involved in armed conflict: who are the parties?”, i Kjetil Mujezinovic Larsen, Camilla Guldahl Cooper, Gro Nystuen (red.), *Searching for a Principle of Humanity in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, s. 233-271, s. 236-237; Regeringens proposition 2006/07:83 s. 9, 13; 2008/09:69 s. 8; 2009/10:38 s. 8; 2010/11:35 s. 8; 2011/12:29 s.7; 2012/13:41 s. 7; jfr även *Sverige i Afghanistan 2002–2014*, Betänkande av Afghanistanutredningen, SOU 2017:16, s. 53-56, 99.

förevarande kapitel”.<sup>3</sup> I den här artikeln undersöks innebörden av begreppet krig i regeringsformen så långt detta låter sig utrönas med hjälp av officiella texter och juridisk doktrin rörande begreppet.

Propositionen till den nya regeringsformen 1974 fann också att ”[d]e i kapitlet [om krig och krigsfara] intagna reglerna gör det möjligt att i mycket betydande utsträckning bryta igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt.”<sup>4</sup> Detta utgör den konstitutionellrättsliga kärnproblematiken rörande tolkningen av begreppet krig, nämligen hur mycket den fredstida maktindelningen i regeringsformen framförallt mellan riksdag och regering rubbas i krig.

I förarbetena till den reformerade regeringsformen av år 2010 påpekades också att bestämmelserna i kapitlet om krig och krigsfara ”gör det möjligt att i vissa extrema situationer i väsentlig mån rubba den maktfördelning som regeringsformens övriga kapitel föreskriver”.<sup>5</sup> Tolkningen av begreppet krig — snäv eller vid — tillsammans med eventuella explicita avgränsningar blir i detta sammanhang central.

Den här artikeln handlar om krig. På senare tid har fredstida krishantering diskuterats mer än krigsscenario. Fredstida kriser kan bli väl så allvarliga som krig. Fredstida kriser kan också om de är allvarliga nog ge upphov till liknande konstitutionellrättsliga diskussioner som krigstida vad gäller möjligheterna att i undantagsfall rubba ordinarie maktindelning enligt regeringsformen. Det verkar som om coronakrisen — och mer direkt coronakommissionens första delbetänkande — har givit upphov till just en sådan begynnande diskussion.<sup>6</sup> I det avslutande avsnittet av denna artikel anknyts undersökningen av förståelsen av begreppet krig till dagens diskussion om krishantering under fred.

## 2 Dåtid: Ny regeringsform

Tidigt på 1970-talet skrev Hans Blix i en bilaga till *Ny regeringsform — utredningen om den nya svenska regeringsformen* att ”en del interna regler som traditionellt blivit tillämpliga vid ’krig’ under moderna förhållanden kan behöva göras tillämpliga även i konfliktsituationer som inte motsvarar den konventionella bilden av ’krig’ och som därför behöver en annan och vidare benämning i de rättsliga reglerna”.<sup>7</sup> Citatet utgör en lärdom för internrättslig del av ett föregående

<sup>3</sup> Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars, s. 446; då utgjorde kapitlet kapitel 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s. 445.

<sup>5</sup> Sveriges offentliga utredningar (SOU) 2008:125, En reformerad grundlag, Betänkande av Grundlagsutredningen, s. 517.

<sup>6</sup> SOU 2020:80, Aldreomsorgen under pandemin, Delbetänkande av Coronakommissionen.

<sup>7</sup> Hans Blix, ”Om definition av ’krig’”, SOU 1972:15, Ny regeringsform, Ny riksdagsordning, Betänkande avgivet av Grundlagberedningen, Bilaga 4, s. 349–355, s. 353.

resonemang, fört av Hans Blix, angående avsaknaden av enhetlig uppfattning om den exakta innebörden av det internationellrättsliga begreppet "krig".<sup>8</sup>

Osäkerheten angående innebörden av det internationellrättsliga begreppet "krig" har t.o.m. lett till en tendens att i moderna internationella instrument undvika begreppet, skriver Hans Blix vidare.<sup>9</sup> De begrepp som börjat användas i stället är "väpnat angrepp" och "väpnad konflikt", skriver Blix.<sup>10</sup> Den då påbörjade utvecklingen har fortsatt; begreppet "krig" används ytterst sällan i den internationella rätten idag. Innebörden i de respektive begreppen "väpnat angrepp" respektive "väpnad konflikt" är inte heller oomtvistad ska väl tilläggas, åtminstone råder tills vidare ingen fullständig enighet om vad som utgör ett "väpnat angrepp" respektive en "väpnad konflikt".

Definitionen av begreppet krig diskuteras i förarbetena till 1974 års regeringsform. I grundlagsberedningens betänkande sägs att det enligt beredningens uppfattning inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder.<sup>11</sup> Det enda grundlagsberedningen anser sig kunna specificera är att regeringsformens bestämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga, om riket är helt eller delvis ockuperat; beredningen "förutsätter" att så är fallet.<sup>12</sup> Grundlagsberedningens uttalande ska sedan komma att upprepas mer eller mindre ordagrant i olika senare lagförarbeten, som vi kommer att se nedan. Av dessa texter att döma tycks ingen förändring ha skett i den officiella svenska synen på definitionen av begreppet krig.

I propositionen till 1974 års regeringsform citerar justitieminister Lennart Geijer beredningens uttalande ordagrant och instämmer för egen del.<sup>13</sup> Justitieministern delar beredningens uppfattning att krig i regeringsformens mening alltid ska anses föreligga vid ockupation.<sup>14</sup> Grundlagsberedningen finner att uppgiften att träffa ett avgörande huruvida Sverige befinner sig i krig åvilar regeringen i första hand.<sup>15</sup> Justitieministern återger även detta uttalande av grundlagsberedningen i propositionen med gillande och instämmer.<sup>16</sup>

### 3 Nutid: Reviderad regeringsform

Inför regeringsformens reformering som trädde i kraft 2011 diskuterades också frågan om en definition av krig i förarbetena. *Grundlagsutredningen* konstaterar att det inte finns någon definition av

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid., s. 352-353.

<sup>11</sup> SOU 1972:15, s.216.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Kungl. Maj:ts proposition 1973:90, s. 447.

<sup>14</sup> Ibid.; jfr även Regeringens proposition 2009/10:80 (prop. 2009/10:80) En reformerad grundlag, 8 december 2009, s. 204.

<sup>15</sup> SOU 1972:15, s. 216.

<sup>16</sup> Kungl. Maj:ts proposition 1973:90, s. 446-447.

begreppen krig eller krigsfara i regeringsformen eller dess förarbeten.<sup>17</sup> Grundlagsutredningen citerar den tidigare grundlagsberedningens uttalande om att regeringsformens bestämmelser om krig ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat.<sup>18</sup> Grundlagsutredningen utreder inte begreppen krigs och krigsfaras innebörd särskilt.<sup>19</sup> Indirekt diskuterar den emellertid vad ett ”krig” kan innebära och vill uttryckligen begränsa regeringens maktbefogenheter som den har under ett krigstillstånd till ett smalt spektrum av faktiska situationer.<sup>20</sup>

Grundlagsutredningen konstaterar att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag.<sup>21</sup> Det gjorde Sverige även när den tidigare versionen av regeringsformen utformades 1974, men det hade blivit betydligt vanligare när regeringsformen reformerades på 2000-talet.

Det finns en risk, säger grundlagsutredningen, att deltagande i fredsbevarande, fredsfrämjande eller fredsframtvängande verksamhet gör att landet dras in i en väpnad konflikt.<sup>22</sup> Som vi såg ovan ställdes frågan i den allmänna debatten om Sverige var i krig i Afghanistan, ungefär vid samma tid som grundlagsutredningen arbetade.<sup>23</sup> Det var ett faktum att väpnad konflikt rådde i Afghanistan när de svenska trupperna befann sig där, vilket konstaterades bl.a. i regeringens propositioner till riksdagen om fortsatt svenskt bidrag till ISAF.<sup>24</sup> Den svenska regeringen ansåg emellertid att Sverige som stat inte var part i den väpnade konflikten, enligt den internationella humanitära rätten.<sup>25</sup> Oavsett om den svenska regeringen ansåg att Sverige som stat var en part i den väpnade konflikten — den danska respektive norska regeringen ansåg t.ex. att Danmark respektive Norge var parter i den väpnade konflikten i Afghanistan<sup>26</sup> — skulle den förmodligen inte ha ansett att reglerna om krig och krigsfara i regeringsformen skulle ha varit tillämpliga.

Grundlagsutredningen säger, att om Sverige skulle dras in i en konflikt när en svensk väpnad styrka deltar i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle detta med största sannolikhet inte innebära att riksdagen och regeringen skulle vara förhindrade att fullgöra sina uppgifter.<sup>27</sup> Vad grundlagsutredningen hade i åtanke var förmodligen svenskt deltagande i en fredsbevarande eller liknande internationell militär operation och dessutom i ett land på långt avstånd från Sverige. Ett hypotetiskt svenskt deltagande i en kollektiv självförsvarsoperation mot en stat eller mot en icke-statlig aktör i en stat på kortare eller

<sup>17</sup> SOU 2008:125, s. 503.

<sup>18</sup> Ibid.; jfr ovan not 12.

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:80, s. 204; jfr även direktivet till grundlagsutredningen, Dir. 2004:96 En samlad översyn av regeringsformen.

<sup>20</sup> SOU 2008:125, s. 516-517.

<sup>21</sup> Ibid., s. 516.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ovan not 1.

<sup>24</sup> Jfr ovan not 2.

<sup>25</sup> Ola Engdahl, ovan not 2.

<sup>26</sup> Ibid., s. 235.

<sup>27</sup> SOU 2008:125, s. 516.

längre avstånd från Sverige verkar inte vara en typ av internationellt uppdrag i ett annat land som föresvävade grundlagsutredningen. Inte heller verkar ett svenskt individuellt självförsvar mot en attack på kortare eller längre avstånd från Sverige av en icke-statlig aktör ha föresvävat utredningen. Grundlagsutredningens förmodade antaganden härvidlag var av allt att döma helt riktiga och realistiska på kort sikt. Vi kommer att återkomma till frågan om ett hypotetiskt deltagande i en kollektiv självförsvarsoperation längre fram.<sup>28</sup>

Om inte riksdagen och regeringen är förhindrade att fullgöra sina uppgifter även om en svensk väpnad styrka skulle delta i en väpnad konflikt föreligger det knappast något behov av att inkalla krigsdelegationen, finner grundlagsutredningen.<sup>29</sup> Det skulle sannolikt inte heller föreligga något behov av att tillämpa de flesta av de övriga reglerna i (dåvarande) 13 kap. regeringsformen om Krig och krigsfara, skriver grundlagsutredningen.<sup>30</sup> Det finns således en risk för att reglerna i 13 kap. regeringsformen kan bli tillämpliga trots att det inte är motiverat, enligt grundlagsutredningen.<sup>31</sup> Grundlagsutredningens slutsats förutsätter att alla fall av svenskt deltagande i en väpnad konflikt i och för sig definieras som ”krig” enligt den svenska regeringsformen. Om svenska trupper deltar i en väpnad konflikt såsom en sådan definieras i den internationella humanitära rätten så råder ”krig” och då ska regeringsformens bestämmelser om krig tillämpas. Det tycks alltså som om grundlagsutredningen sätter likhetstecken mellan ”krig” och deltagande i väpnad konflikt t.ex. under utförande av ett internationellt fredsbevarande, fredsfrämjande eller fredsframtvingande uppdrag i ett annat land. Samtidigt deltog svenska trupper som vi sett ovan i den väpnade konflikten i Afghanistan utan att regeringen ansåg att Sverige befann sig i krig i regeringsformens bemärkelse.<sup>32</sup>

Grundlagsutredningen är dock mycket skeptisk mot idén att reglerna om krig och krigsfara skulle komma att tillämpas trots att detta faktiskt inte vore motiverat. Det bör beaktas, inskräpper grundlagsutredningen, att bestämmelserna i 13 kap. utgör undantagsregler för den mycket speciella situation som krig och krigsfara innebär.<sup>33</sup> Regleringen gör det möjligt, skriver grundlagsutredningen, att i vissa extrema situationer i väsentlig mån rubba den maktfördelning som regeringsformens övriga kapitel föreskriver.<sup>34</sup> Den principiella utgångspunkten bör därför vara att reglernas tillämpningsområde ska

<sup>28</sup> Se nedan not 58 och vidhängade text.

<sup>29</sup> SOU 2008:125, s. 516.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Jfr ovan not 2.

<sup>33</sup> SOU 2008:125, s. 516–517.

<sup>34</sup> Ibid., s. 517; jfr ovan not 4.

avgränsas så att de endast kan användas när det verkligen är nödvändigt, anser grundlagsutredningen.<sup>35</sup> Därför borde enligt grundlagsutredningens uppfattning reglerna i 13 kap. (nuvarande 15 kap.) uttryckligen avgränsas så, att de endast blir tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotade.<sup>36</sup>

Den situationen att Sverige dragits in i en konflikt när en svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle då som huvudregel inte kunna föranleda att reglerna blir tillämpliga, skriver grundlagsutredningen.<sup>37</sup> Endast om särskilda förhållanden gör att hot kan anses föreligga mot rikets bestånd eller territoriella integritet skulle en sådan situation kunna medföra att reglerna blir tillämpliga, fastslår grundlagsutredningen.<sup>38</sup> Av resonemanget framgår inte om grundlagsutredningen skiljer situationen då Sverige är part i en väpnad konflikt som uppstått under ett internationellt uppdrag i ett annat land från situationen då svenska trupper deltar i en väpnad konflikt — som i Afghanistan — men Sverige som stat inte anses vara part i den väpnade konflikten.

Av språkbruket att döma diskuterar grundlagsutredningen det fall då Sverige som stat — ”Sverige” — anses vara part i en väpnad konflikt — ”dragits in i en konflikt”.<sup>39</sup> Distinktionen spelar här mindre roll för det efterföljande resonemanget som går ut på att i möjligaste mån begränsa tillämpningen av regeringsformens regler om krig och krigsfara. Om reglerna föreslås inte vara tillämpliga i det fall Sverige skulle betraktas som part i en väpnad konflikt så skulle de heller inte rimligen vara tillämpliga om svensk trupp deltar i väpnad konflikt utan att Sverige som stat betraktas som part i konflikten.

Den förändring som grundlagsutredningen föreslår — nämligen att merparten av bestämmelserna i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara uttryckligen endast blir tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som rör rikets bestånd eller territoriella integritet — kunde sägas utgöra gällande rätt eller åtminstone gälla i praktiken redan tidigare. Åtminstone på så vis att det krig eller den krigsfara som åsyftas i regeringsformen måste vara av ett alldeles särskilt slag för att regeringsformen skulle bli tillämplig. Räckvidden i regeringsformens regler om krig och krigsfara var alltså i praktiken redan mycket begränsad. Detta illustreras t.ex. av att regeringsformens regler om krig och krigsfara inte officiellt kom på tal i samband med svenska väpnade styrkors deltagande i ISAF-insatsen i Afghanistan. Där ansåg sig Sverige som stat visserligen inte vara part i den väpnade konflikten, vilket rent teoretiskt skulle ha kunnat utgöra den kritiska gränsen för regeringsformens tillämplighet, men denna författare tror inte att den svenska

<sup>35</sup> Ibid.; jfr även prop. 1973:90, s. 445.

<sup>36</sup> Ibid., s 517.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

regeringen skulle ha ansett regeringsformens regler om krig och krigsfara vara tillämpliga i Afghanistanfallet även om Sverige i och för sig skulle ha betraktat sig som part i den väpnade konflikten, som ett resultat alltså av att svenska trupper kom att bli inblandade i den pågående väpnade konflikten.

Regeringen hade, och har fortfarande, uppgiften att avgöra om Sverige befinner sig i krig och regeringen ansåg inte att Sverige befann sig i krig under de svenska truppers deltagande i ISAF:s insats i Afghanistan.<sup>40</sup> Det visar att reglerna om krig och krigsfara i regeringsformen, vars bestämmelser i det här avseendet var i stort sett likalydande med dem som nu gäller efter grundlagsreformen 2010, inte blev tillämpliga när det inte ansågs motiverat. Frågan som kvarstår är hur regeringen skulle hantera en situation där den visserligen anser att Sverige är part i en väpnad konflikt — t.ex. som ett resultat av deltagande i en multinationell internationell militär operation i ett annat land — men trots det inte nödvändigtvis anser att Sverige är i krig.

*Regeringen* — och sedermera riksdagen som antog regeringens förslag till reformerad regeringsform — ville inte genomföra några av grundlagsutredningens föreslagna ändringar som skulle inskränka regeringens frihet att avgöra när krig föreligger, eller inte, enligt den svenska regeringsformen. Regeringen påpekar i sin proposition till riksdagen att krig eller väpnad konflikt, som är den term som oftast används i folkrätten och i synnerhet den internationella humanitära rätten, inte är synonymt med ”krig” enligt den svenska regeringsformen.<sup>41</sup> Med anledning av konstaterandet att Sverige deltar med militära förband i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag säger regeringen i propositionen, att Sverige kan bli indraget i väpnad konflikt till följd av deltagande i ett internationellt uppdrag och att det *kan* uppstå situationer där reglerna i 15 kap. regeringsformen blir tillämpliga trots att det inte är motiverat.<sup>42</sup> Reglerna i 15 kap. regeringsformen blir dock inte nödvändigtvis tillämpliga, skriver regeringen, eftersom en sådan situation *inte* behöver innebära att riket är i krig eller krigsfara.<sup>43</sup> Krig eller krigsfara enligt regeringsformen är alltså inte liktydigt med väpnad konflikt enligt folkrätten.

Enligt regeringens uppfattning, fortsättningsvis, måste grundlagsregleringen vara utformad så att det står klart att den tillåter de offentliga organen att agera på det sätt som krävs i händelse av krig eller krigsfara.<sup>44</sup> Det kan ifrågasättas, skriver regeringen, om grundlagsutredningens förslag innebär för långtgående begränsningar av handlingsutrymmet i krigssituationer.<sup>45</sup> Sammanfattningsvis får det,

<sup>40</sup> Jfr ovan not 2; jfr även not 15 och följande.

<sup>41</sup> Prop. 2009/10:80, s. 203–204.

<sup>42</sup> Ibid., s. 203–204.

<sup>43</sup> Ibid., s. 204.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

anser regeringen, även fortsättningsvis ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet.<sup>46</sup>

Den tolkning som då kommer att äga rum kommer sannolikt att vara lika strikt som den som grundlagsutredningen argumenterar för i sitt förslag.<sup>47</sup> Det sannolikaste, enligt denna författare, är således att regeringen skulle undvika att missbruka sin frihet att tolka begreppet krig i regeringsformen för att obehörigen öka sin makt enligt regeringsformen, vilket regeringen i teorin skulle kunna göra. Ett sådant agerande befaras av bl.a. grundlagsutredningen, t.ex. om svensk trupp blir indragen i väpnad konflikt till följd av deltagande i internationellt uppdrag i annat land och reglerna om krig och krigsfara i regeringsformen skulle anses tillämpliga trots att det inte är motiverat.<sup>48</sup>

Spänningen mellan strävan att kunna svara effektivt och ändamålsenligt i situationer som kanske inte utgör ”krig” i snäv mening å ena sidan och önskemålet att ”strängt begränsa tillämpningsmöjligheten av långtgående befogenheter för regeringen” noterades även av Hans Blix vid tiden för den grundlagsberedning som föregick den nya regeringsformen av år 1974.<sup>49</sup>

I *Försvarsmaktens* yttrande över grundlagsutredningens betänkande av år 2008 blev det uppenbart att grundlagsutredningen hade en alltför begränsad idé om vad som skulle kunna utgöra krig — svensk väpnad styrkas deltagande i fredsbevarande eller annat internationellt uppdrag i annat land — men som enligt grundlagsutredningens uppfattning kanske inte motiverade beteckningen ”krig” i regeringsformens mer snäva bemärkelse.<sup>50</sup> Försvarsmakten påpekar ett flertal tänkbara situationer utöver svensk väpnad styrkas deltagande i fredsbevarande, fredsfrämjande eller fredsframtvingande verksamhet som utöver situationen när Sveriges territorium utsätts för väpnat angrepp skulle kunna ge upphov till frågan om Sverige befinner sig i krig — och följaktligen eventuellt ”krig” i regeringsformens bemärkelse.<sup>51</sup> Enligt Försvarsmakten synes grundlagsutredningen emellertid ha funnit att flertalet av regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara endast behöver äga tillämplighet vid väpnat angrepp eller hot om sådant angrepp riktat mot rikets territorium.<sup>52</sup>

Grundlagsutredningen är bekymrad över att svenskt deltagande i internationella uppdrag i annat land åtminstone teoretiskt skulle kunna leda till att Sverige anses vara i krig enligt regeringsformen — vilket inte är motiverat enligt grundlagsutredningen.<sup>53</sup> Med anledning härav

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Se ovan not 35.

<sup>48</sup> Jfr SOU 2008:125, s. 516–517; prop. 2009/10:80, s. 203–204.

<sup>49</sup> Hans Blix, ovan not 7, s 354.

<sup>50</sup> Yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125), 14 maj 2009, HKV beteckning 20 400:58181, justitiedepartementet dnr Ju 2008/10662/26 (Yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125)).

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid., s. 3.

<sup>53</sup> SOU 2008:125 s. 516;

poängterar Försvarsmakten också i sitt yttrande att vid internationell fredsfrämjande verksamhet, även om svensk trupp befinner sig i väpnad konflikt på betydande avstånd från svenskt territorium — som svensk väpnad trupp gjorde t.ex. i Afghanistan — kan det inte uteslutas att motståndaren kan komma att försöka att vidta krigshandlingar mot Sverige och på svenskt territorium.<sup>54</sup> Även om det i förstone inte skulle tyckas som om svensk väpnad styrkas deltagande i väpnad konflikt i annat land rimligen skulle kunna leda till en situation som skulle förtjäna beteckningen ”krig” enligt den svenska regeringsformen, så skulle det alltså kunna föreligga en risk för krigshandlingar riktade mot rikets territoriella integritet, skriver Försvarsmakten.<sup>55</sup> Risken att Sverige på riktigt skulle hamna i krig i regeringsformens bemärkelse på grund av deltagande i internationella fredsfrämjande uppdrag tyckts således enligt Försvarsmakten visserligen vara liten, men icke desto mindre finns den.

Försvarsmakten framhåller att det alltid kan hävdas föreligga en fara för att krigshandlingar kommer att vidtas mot Sverige (riket och dess territorium) om svensk militär trupp i internationell tjänst deltar i en väpnad konflikt.<sup>56</sup> I princip, skriver Försvarsmakten, kan det hävdas att en krigsfara föreligger redan genom beslut att sända svensk militär trupp till ett insatsområde där lokala myndigheter motsätter sig utländsk militär närvaro.<sup>57</sup>

Inledningsvis i sitt yttrande anmärker Försvarsmakten att grundlagsutredningens användning av begreppen krig och krigsfara synes ansluta till folkrättens definition av krig och väpnad konflikt, d.v.s., skriver Försvarsmakten, när krigets lagar äger tillämplighet.<sup>58</sup> Denna författare instämmer i att det av utredningstexten att döma tycks finnas en sådan — underförstådd — inställning hos grundlagsutredningen.

Som exempel på situationer som skulle kunna utgöra krig — men möjligen inte ”krig” i regeringsformens snävare bemärkelse — utöver väpnade angrepp mot rikets territorium och svensk väpnad styrkas deltagande i fredsbevarande eller annat internationellt uppdrag nämner Försvarsmakten i sitt yttrande risken att Sverige mot bakgrund av den svenska solidaritetsförklaringen som omfattar EU:s medlemmar samt Norge och Island i framtiden kan komma att som part delta i krig också vid angrepp som riktas mot annat nordiskt land eller EU-land.<sup>59</sup> Då riktas angreppet följaktligen inte mot det svenska rikets territorium, vilket

<sup>54</sup> Yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125), s. 5, 9–10.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid., s. 9.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid., s 2; jfr ovan not 31 och efterföljande text.

<sup>59</sup> Ibid., s. 3; om den svenska solidaritetsförklaringen se Departmentsserien (Ds) 2007:46 *Säkerhet i samverkan, Försvarsberedningens omvärldsanalys*, s. 11, regeringens proposition 2008/09:140, s. 9, 29–30; Försvarsutskottets betänkande 2008/09: FöU10, s. 1, 12, 16–17.

i grundlagsutredningen, enligt Försvarmakten, förutsätts vara ett av kriterierna på krig i regeringsformens bemärkelse.<sup>60</sup>

I ett sådant hypotetiskt krig som följd av ett angrepp på ett annat nordiskt land eller EU-land, påpekar Försvarmakten vidare, kan det uppkomma en fara för att krigshandlingar kommer att utföras även mot Sverige.<sup>61</sup> Därför är det viktigt att inte kringskära möjligheterna att tillämpa regeringsformens regler rörande krigsfara för mycket, vilket Försvarmakten ansåg att grundlagsutredningen hade gjort i sitt förslag till ändringar i kapitlet om krig och krigsfara i regeringsformen.<sup>62</sup> Krigshandlingar kan t.ex. riktas mot riket för att förmå Sverige att upphöra med sin krigsföring till stöd för annat nordiskt land eller EU-land, skriver Försvarmakten.<sup>63</sup> Försvarmakten nämner också krigsblockad och IT-krigföring riktad mot Sverige som former av krig som hotar utövandet av svenskt oberoende och suveränitet.<sup>64</sup>

Användning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen i vårt närområde kan också kräva en snabb omställning av det svenska samhället, även om angreppen inte riktats mot Sverige, skriver Försvarmakten i sitt yttrande.<sup>65</sup> Försvarmakten talar vidare i detta sammanhang allmänt om svårigheten att överblicka vilka krig och krigsfaror som i framtiden kommer att kräva en snabb omställning från freds- till krigssamhälle.<sup>66</sup> Ytterligare exempel på tänkbara krig eller krigsfaror för Sveriges del som Försvarmakten nämner är terrorism och annan våldsam samhällsomstörtande verksamhet föranledd av svenskt deltagande med väpnad styrka i internationella uppdrag.<sup>67</sup>

Försvarmakten nämner vidare som exempel på krig som skulle kunna uppkomma för Sveriges del — vilka inte tycktes vara förutsedda i grundlagsutredningens betänkande — det faktum att Sverige har varit drivande i frågor om staters skyldigheter att skydda civilbefolkningar i länder där massiva och omfattande övergrepp sker mot civila — ”skyldigheten att skydda”.<sup>68</sup> I situationer när FN:s säkerhetsråd inte förmår att agera effektivt, skriver Försvarmakten i sitt yttrande, kan det vara såväl önskvärt som folkrättsligt tillåtet för stater att ingripa med militära medel till skydd för civilbefolkningen, något som i sig kan leda till krig mellan länder.<sup>69</sup>

<sup>60</sup> Yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125), s. 3; jfr ovan not 36.

<sup>61</sup> Yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125), s. 3.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., s. 9.

<sup>67</sup> Ibid., s. 10.

<sup>68</sup> Ibid., s. 6; jfr även 2005 World Summit Outcome, FN:s generalförsamlings resolution A/RES/60/1, 24 oktober 2005, stycke 138–139; Document; jfr även Inger Österdahl, ”The Use of Force: Sweden, the *Jus ad Bellum* and the European Security and Defence Policy”, 79 *Nordic Journal of International Law* (2010), s. 141–188.

<sup>69</sup> Ibid., s. 6.

I sin *rapport till grundlagsberedningen 1972* diskuterade Hans Blix också olika tänkbara faktiska situationer som skulle kunna karaktäriseras som krig i tillägg till den mer traditionella situationen av väpnat angrepp.<sup>70</sup> På det internationella planet, skriver Hans Blix, kan man vid sidan av konventionella krig, konstatera högst varierande former av våldsanvändning mellan stater och en varierande nomenklatur för sådant våld: infiltration, subversion, intervention, karantän, blockad, protektion, "hot pursuit".<sup>71</sup> Vi känner igen de flesta av termerna idag.

I syfte att konkretisera vilka betydande variationer i typen av stridshandlingar som kan komma ifråga, ger Hans Blix vidare, inom ramen för sin diskussion angående om och i så fall hur "krig" bör definieras i den nya svenska regeringsformen följande exempel:<sup>72</sup> En landsättning i och ockupation av en mycket begränsad del av territoriet som äger rum i det påstådda syftet att skydda dess neutralitet (kanske inte lika aktuellt idag) mot anfall av annan stat; svenskt militärt flyg kan ha anfallits i internationellt luftrum; en strategiskt viktig järnvägslinje i landet kan ha ockuperats och det kan vara oklart i vilken utsträckning främmande makts väpnade styrkor medverkar; subversiva inhemska grupper kan tänkas ha upprättat gerillaförband med utländska vapen och rådgivare och fått kontroll över delar av territoriet; blockad av vissa kuststräckor kan ha etablerats av främmande flotta; isolerat luftbombardemang kan ha företagits över svensk stad med hot om ytterligare stridshandlingar, "därest framställda krav ej efterkommes"; främmande styrkor kan ha trängt in i förföljande — "hot pursuit" — av andra främmande styrkor som flytt in i landet och ännu ej hunnit interneras. Variationsmöjligheterna är stora, skriver Hans Blix sammanfattningsvis.<sup>73</sup>

Idag 2021 torde variationsmöjligheterna ha blivit ännu större framför allt genom tillkomsten av Internet.<sup>74</sup> Sveriges allt intensivare engagemang i internationella militära samarbeten och internationella militära operationer av olika slag och har sannolikt också ökat variationsmöjligheterna vad gäller vad som skulle kunna uppstå i form av potentiella krigssituationer där svenska trupper är inblandade. Att definiera krig i regeringsformen torde därmed ha blivit ännu svårare eller åtminstone inte lättare jämfört med 1972.

Tills vidare laborerar regeringen med den definition av krig som stipulerades av grundlagsberedningen 1972 nämligen att "regeringsformens bestämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga, om riket är

<sup>70</sup> Hans Blix, ovan not 7, s. 352.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid., s. 353.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Jfr även diskussionen av "hybridproblematiken" i *Säkerhet i ny tid*, Betänkande av Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten SOU 2016:57, s. 48–50; se vidare The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, <https://www.hybridcoe.fi/>.

helt eller delvis ockuperat”.<sup>75</sup> I de existerande kommentarerna till regeringsformen upprepas grundlagsberedningens uttalande från år 1972 i den mån frågan om definitionen av krig över huvud taget behandlas.<sup>76</sup> Tills vidare får det också bedömas som osannolikt att någon svensk regering skulle vilja inskränka den egna friheten att avgöra, om än under konstitutionellt ansvar som vi såg ovan, när krigstillstånd föreligger.<sup>77</sup>

Hans Blix diskuterar i sin utredning av definitionen av ”krig” av år 1972 att även andra faktorer än rent faktiska kan ha betydelse för om regeringen vill formellt karaktärisera en situation som utgörande krig eller fred.<sup>78</sup> Blix skriver att med hänsyn till internationella rättsliga och politiska konsekvenser kan landet — d.v.s. Sverige t.ex. — tänkas i vissa fall ha direkt intresse av att karaktärisera läget som ”krig” eller stridshandlingarna som ”väpnat angrepp”.<sup>79</sup> Hans Blix ser framför sig att detta kan vara fallet för att begära att FN:s sanktionsmaskineri ska sättas i omedelbar och full tillämpning.<sup>80</sup> Idag kanske motsvarande resonemang skulle illustreras med EU:s eller eventuellt Nato:s sanktionsmaskineri, eller de förväntningar som den svenska solidaritetsförklaringen ger uttryck för.<sup>81</sup>

I andra fall, skriver Hans Blix i sin rapport från 1972, kan regeringen tvärtom ha intresse av att undvika båda eller någon av etiketterna ”krig” eller ”väpnat angrepp” på grund av deras internationella rättsliga och politiska konsekvenser.<sup>82</sup> Regeringen kan tänkas ha hopp om att motparten ska kunna påverkas i fredlig riktning, regeringen kan vara osäker på om någon krigsavsikt verkligen föreligger bakom stridshandlingarna, eller så kan det visserligen förekomma stridshandlingar i fientlig avsikt inom eller mot rikets territorium utan att fredstillståndet nödvändigtvis behöver upphöra eftersom syftet med den fientliga aktionen kan vara begränsat i vilken situation man kan vilja rubricera aktionen som en kränkning och inte som ”krig” eller ”väpnat angrepp”,

<sup>75</sup> SOU 1972:15, s. 216; se även prop. 1973:90, s. 447; SOU 2008:125, s. 503; prop. 2009/10:80, s. 204.

<sup>76</sup> Anders Eka, Johan Hirschfeldt, Henrik Jermsten and Kristina Svahn Starrsjö, *Regeringsformen — med kommentarer*, andra upplagan (Karnov Group, Stockholm, 2018) s. 692–693; Thomas Bull, Fredrik Sterzel, *Regeringsformen: En kommentar*, fjärde upplagan (Studentlitteratur, Lund, 2019) s. 303–304; Joakim Nergelius, *Svensk statsrätt*, fjärde upplagan (Studentlitteratur, Lund, 2018) s. 379–380; Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason, Göran Regner, *Grundlagarna: Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*, tredje upplagan (Norstedts Juridik, Stockholm, 2012) s. 622; Mattias Derlén, Johan Lindholm, Markus Naarttjärvi, *Konstitutionell rätt* (Stockholm: Norstedts Juridik, 2020) s. 321–322; se även Per Ahlin, *Folkkrätten i regeringsformen*, Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet nr 87 (Stockholm: Stockholms universitet, 2019) s. 18.

<sup>77</sup> Jfr ovan not 46.

<sup>78</sup> Hans Blix, ovan not 7, s. 353–354.

<sup>79</sup> Ibid., s. 353.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Jfr även resonemanget om tänkbar motivation att vid en kris i Östersjöområdet utlösa ”solidaritetsklausulerna” i Nato- respektive EU-fördraget i SOU 2016:57, ovan not 74, s. 49.

<sup>82</sup> Hans Blix, ovan not 7, s. 353–354.

skriver Hans Blix.<sup>83</sup> Regeringens bedömning av huruvida en situation utgör ”krig” eller ”fred” blir således mångfacetterad och samma gäller idag som när Hans Blix behandlade frågan.

#### 4 Framtid — krig eller fred?

Om tolkningen av begreppet krig i regeringsformen fortsatt förblir snäv kommer desto fler kriser som drabbar Sverige följaktligen att rubriceras som fredstida. Kriser kommer emellertid att behöva hanteras vare sig de betecknas som krigs- eller fredstida. I nuläget (2021) ter det sig sannolikt att samhället kommer att drabbas av fler kriser framöver än tidigare. Kriserna kan utgöras av krig, men mot bakgrund dels av den snäva förståelsen av ”krig” i regeringsformen — riket är helt eller delvis ockuperat — och dels av att andra kriser än regelrätta krig ter sig så mycket mer sannolika på kortare sikt verkar risken för framtida fredstida kriser på det hela taget större än risken för krig, även om den senare risken naturligtvis också finns kvar.

Sedan 2018 har också pågått en utredning rörande det civila försvaret som efter att ha fått förlängd tid för sitt uppdrag redovisade sina resultat den 1 mars 2021.<sup>84</sup> I direktivet till utredningen står bl.a. att en särskild utredare ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.<sup>85</sup> Och vidare, strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.<sup>86</sup> Behovet av en sådan förstärkning har sedermera blivit uppenbart. Coronakommissionens första delbetänkande inger hopp om att den svenska krisorganisationen kommer att grundligt utvärderas och att konstruktiva förslag till förbättringar kommer att läggas fram i kommande betänkanden.<sup>87</sup> Med den s.k. pandemilagen verkar krishanteringen ha kommit en bit på väg denna gång.<sup>88</sup>

Om alla kriser som inte rubriceras som ”krig” ska hanteras som fredstida samt det kan antas att antalet kriser som drabbar samhället framöver kommer att öka så framstår behovet av en stärkt samhällelig förmåga att hantera fredstida kriser som desto större. En anledning att

<sup>83</sup> Ibid., s. 354.

<sup>84</sup> Kommittédirektiv 2018:79, 2019:98 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Utredningen antog namnet Utredningen om civilt försvar. Titeln på betänkandet är Struktur för ökad motståndskraft. Betänkandet kommer att publiceras i SOU-serien.

<sup>85</sup> Ibid., s. 1.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Jfr ovan not 6; coronakommissionen ska enligt direktivet (2020:74, s. 1) bl.a. utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter; utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin; utvärdera hur ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under krisen, och; lämna de förslag på åtgärder som kommissionens iakttagelser ger anledning till

<sup>88</sup> Jfr Förslag till lag om särskilda begränsningar för att hindra spridning av sjukdomen covid-19, Promemoria, Covid-19-lag, Socialdepartementet S2020/09214, 9 december 2020; Lagrådets yttrande, Covid-19-lag, 30 december 2020.

befara fler samhälleliga kriser — och framför allt fredstida och inte nödvändigtvis krig — är de effekter som kommer att genereras av klimatförändringarna. En annan anledning är Internet och digitaliseringen som gör många viktiga samhälleliga funktioner sårbara för manipulation av olika slag redan i fredstid.

I kölvattnet av coronakommissionens första delbetänkande annonserades att en ny parlamentarisk kommitté ska tillsättas 2021 för att utreda frågan om förstärkt regeringsmakt vid civila kriser. Det saknas inte tidigare utredningar om den svenska krisorganisationen i fredstid. Ett axplock från 2000-talet utöver redan ovan omtalade utredningar är: Säkerhet i en ny tid,<sup>89</sup> Sverige och Tsunamin — granskning och förslag,<sup>90</sup> Krishantering i Regeringskansliet,<sup>91</sup> Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick.<sup>92</sup> I betänkandet från grundlagsutredningen 2008, En reformerad grundlag, fanns också ingående argumentation och förslag till regler om fredstida krishantering.<sup>93</sup> Det kan noteras att de nya idéerna om utökade befogenheter för regeringen i fredstida krissituationer återknyter (underförstått) till förslagen i författningsutredningens 1963 förslag rörande ”Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden.”<sup>94</sup> Vi har tidigare sett hur frågan om maktfördelningen mellan regering och riksdag hanterats författningsrättsligt inom ramen för ett krigstillstånd; i dessa fall har snarast betonats att regeringens potentiella extraordinära maktbefogenheter måste begränsas så mycket som möjligt.<sup>95</sup>

När det gäller definitionen av ”krig” utvecklas och förändras medlen och metoderna för krigföring ständigt, vilket försvårar en långsiktigt tillämpbar definition av ”krig” i regeringsformen. Detta diskuterades av Hans Blix redan i hans rapport till grundlagsberedningen 1972 som vi har sett ovan.<sup>96</sup> Utvecklingen har inte blivit mindre snabb och mångfacetterad sedan dess. I sitt yttrande över grundlagsutredningens betänkande 2008 resonerar Försvarsmakten kring det faktum att för konstaterandet om ”krig” råder kanske det är den samhälleliga påverkan av olika handlingar som är den centrala aspekten, inte huruvida handlingarna utgörs av ett traditionellt väpnat angrepp, mot

<sup>89</sup> SOU 2001:41; enligt direktivet (1999:63, s. 1) skulle en särskild utredare analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

<sup>90</sup> SOU 2005:104.

<sup>91</sup> Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, 4 oktober 2007. Kansliet för krishantering inrättades 2008.

<sup>92</sup> Expertgruppsrapport, Grundlagsutredningens rapport XIII, SOU 2008:61.

<sup>93</sup> SOU 2008:125, kapitel 31 Krig, krigsfara och nödsituationer s. 503–527, s. 806–813.

<sup>94</sup> SOU 1963:17, Sveriges statsskick, Förslag till regeringsform, s. 473–476.

<sup>95</sup> Jfr SOU 1972:15 s. 218; prop. 1973:90 s. 445; SOU 2008:125, s. 517; men det finns gränser, prop. 2009/10:80 s. 206–207.

<sup>96</sup> Hans Blix, ovan not 7.

svenskt territorium i synnerhet.<sup>97</sup> Om många olika företeelser skulle kunna allvarligt hota det svenska samhället blir det i motsvarande grad svårare att precisera och avgränsa vad som utgör ”krig” i regeringsformens bemärkelse. Om man därtill lägger det faktum som vi ovan sett Hans Blix diskutera, nämligen att Sverige kan ha intresse av att karaktärisera ett läge som krig, eller inte, med hänsyn till de politiska och rättsliga konsekvenserna av endera karaktäriseringen blir frågan om vad som utgör ”krig” enligt regeringsformen ännu mer komplex.<sup>98</sup>

Antingen en allvarlig kris rubriceras som freds- eller krigstida måste krisen hanteras. I framtiden kanske inte dikotomin mellan krig och fred blir den mest centrala ur krishanteringssynpunkt. Det går att föreställa sig en glidande skala från mindre allvarlig till mer allvarlig samhällelig kris där krig — i regeringsformens snäva bemärkelse — ligger på den mer allvarliga änden av skalan, men där kan hypotetiskt även en kris som i och för sig definieras som fredstida ligga. Om mer fokus läggs på de samhällliga effekterna av olika kriser vilka kan bli minst lika allvarliga vid en fredstida kris som till följd av ett väpnat angrepp mot det svenska territoriet — och möjligen en hel eller delvis ockupation som det talas om i förarbetena å propos vad som utgör ”krig” enligt regeringsformen<sup>99</sup> — kanske själva definitionen av krig blir mindre väsentlig.

Krig är bara ett av flera potentiellt lika allvarliga tillstånd och kanske inte heller det mest sannolika som kan uppstå för samhället och som potentiellt väcker åtminstone delvis liknande frågeställningar av maktfördelningskaraktär ur konstitutionell synvinkel. Som vi såg ovan påpekade grundlagsutredningen inför den senaste reformen att regleringen i 15 kap. regeringsformen — som visserligen tills vidare endast innehåller regler om krig och krigsfara — gör det möjligt att i vissa extrema situationer i väsentlig mån rubba den maktfördelning som regeringsformens övriga kapitel föreskriver.<sup>100</sup> Eftersom fredstida kriser kan bli väl så allvarliga som krigstida blir gränsen mellan det ena och det andra formella tillståndet i verkligheten allt otydligare. Att krig kan bedrivas med många olika nya medel inklusive datorer bidrar också till att sudda ut gränsen mellan fred, krig och ”krig” i regeringsformens bemärkelse.

Att försöka närmare och konkret och långsiktigt definiera vad som skulle utgöra ”krig” i regeringsformens bemärkelse kanske därför i realiteten är en omöjlig uppgift. Priset för att inte närmare definiera vad som utgör ”krig” är att regeringen ges friheten att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet, som det uttrycktes i propositionen till den reformerade grundlagen 2010.<sup>101</sup> Möjligen är det priset värt att betala till förmån för en bredare rättslig diskussion om krishantering

<sup>97</sup> Yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125), s. 4, 9–10.

<sup>98</sup> Se ovan not 78 och efterföljande text.

<sup>99</sup> Se ovan not 75.

<sup>100</sup> Ovan not 5.

<sup>101</sup> Jfr ovan not 46.

över huvud taget och längs hela skalan från mindre till mer allvarlig kris oberoende av om det i formell mening råder krig eller fred.