

# Om krisen och kriget kommer: en rättslig analys

Av professor ANNA JONSSON CORNELL, lektor MARIKA ERICSON och docent OLOF WILSKE<sup>1</sup>

*Det råder fortsatt ett osäkert och delvis instabilt läge i världen. Stater agerar både på egen hand och tillsammans för att stärka sina förmågor att hantera såväl fredstida kriser som krigsfara och ytterst krig. För svensk del har ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete bedrivits i kölvattnet av covid-19-pandemin och det ryska aggressionskriget mot Ukraina. Även EU har ökat graden av intensitet i sitt arbete. Detta kombinerat med det svenska Natomedlemskapet ställer den svenska lagstiftaren, regeringen och myndigheter inför ett nytt rättsligt landskap. I denna för temanumret inledande artikel presenteras de olika bidragens viktigaste slutsatser och några tydliga trender identifieras.*

## 1 Inledning

Vår samtid präglas av stora och komplicerade globala händelser så som anfallskrig, hybridkrigföring, pandemier, handelskrig och ett förändrat geopolitiskt läge. Redan covid-19-pandemin satte strålkastarljuset på betydande svagheter i den gemensamma förmågan att hantera globala kriser. I flera stater ledde erfarenheterna från pandemin till betydande rättsliga reformarbeten med syftet att effektivisera och förstärka beredskapen inför, och styrningen vid, en kris. Den 24 februari 2022 inledde Ryssland ett fullskaligt väpnat angrepp mot Ukraina. I skrivande stund, nästan fyra år senare, pågår det fortfarande ett krig i Europa. Sverige och Finland blev som ett resultat av denna utveckling fullvärdiga medlemmar av NATO (2024 respektive 2023). Därmed har frågan om krisberedskap och den rättsliga regleringen därom kommit att utsträckas till att även inkludera totalförsvaret och beredskap inför ett krig eller krigsliknande tillstånd. Frågorna är många och de rättsliga implikationerna inte obetydliga. Som ett resultat av det drastiskt förändrade globala säkerhets- och geopolitiska läget har även EU intensifierat sitt arbete med såväl försvarsfrågor som krisberedskap. Som exempel kan nämnas EU:s strategi för en beredskapsunion och EU:s vitpapper för ett europeiskt försvar (*White Paper for European Defence – Readiness 2030*).<sup>2</sup> Sammantaget har utvecklingen medfört ett stort antal rättsliga reformer i såväl Sverige som andra länder, samt inom EU.

<sup>1</sup> Anna Jonsson Cornell och Olof Wilske är verksamma vid Uppsala universitet, medan Marika Ericson är verksam vid Försvarshögskolan.

<sup>2</sup> Europeiska kommissionen — Pressmeddelande, EU:s strategi för beredskapsunionen ska förebygga hot och kriser och säkra åtgärder, 26 mars 2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sv/ip-25\\_856/IP\\_25\\_856\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sv/ip-25_856/IP_25_856_EN.pdf) (2026-02-23) & White Paper for European Defence - Readiness 2030, <https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69->

Syftet med detta temanummer är att identifiera och analysera några av de rättsliga utmaningar som det nya världstillståndet medför. I ett temanummer i SvJT 2020 häfte 10<sup>3</sup> behandlades de rättsliga utmaningar som pandemin förde med sig, i en komparativ nordisk kontext. Föreliggande temanummer kan ses som en uppföljning och breddning av de frågeställningar som behandlades då. De artiklar som ingår i detta temanummer behandlar några av de mest angelägna rättsliga frågeställningar som det nuvarande säkerhets- och geopolitiska läget för med sig. Som exempel kan nämnas frågor kopplade till jurisdiktion, myndighetsutövning och utländsk trupp på svensk mark, särskilt kopplat till NATO, DCA och EU:s olika åtgärder för att främja krisberedskap. I detta sammanhang uppstår frågor kopplade till bl.a. legalitet, de olika aktörernas befogenheter samt vilket regelverk som har företräde (internationell rätt, EU-rätt eller nationell rätt).

Flera av temanumrets artiklar behandlar frågor vars praktiska och principiella betydelse är av stor vikt. Utgångspunkten för samtliga bidrag har varit att beskriva ett delvis nytt rättsligt landskap för att kunna identifiera luckor i lagstiftningen och eventuella oklarheter i det existerande regelverket, för att på så sätt kunna påvisa potentiella svårigheter i tillämpningen samt behov av ny lagstiftning. Genom detta tillvägagångssätt är ambitionen att artiklarna ska kunna bidra såväl till pågående lagstiftningsarbete samt tolkning och tillämpning av nu gällande regler, som till den rättsteoretiska debatt som förs inom vad som kommit att benämnas kris- och/eller säkerhetsjuridik.

## 2 En förändrad spelplan och dess rättsliga konsekvenser

Det är tydligt att det förändrade omvärldsläget har påverkat den politiska och rättsliga spelplanen. EU-rätten utvecklas för att bemöta nya hot och utmaningar, vilket får, eller åtminstone borde få, direkta implikationer för den svenska lagstiftningsprocessen och innehållet i svensk rätt. Det svenska NATO-medlemskapet väcker viktiga konstitutionella frågor kopplade till suveränitet och myndighetsutövning. Uppbyggnaden av totalförsvaret, som vilar på en integrering av det civila och militära försvaret, väcker frågor kopplade till bl.a. svensk grundlag, den rättsliga regleringen av privat-offentlig samverkan, och den internationella humanitära rätten.

Julia Dahlqvist presenterar i sitt bidrag till detta temanummer några av de rättsteoretiska frågeställningar som är relevanta inom ramen för kris- och säkerhetsjuridik. Hennes artikel fungerar på så sätt som ett avstamp för en fortsatt debatt om den övergripande frågan huruvida den svenska konstitutionen i tillräckligt hög grad är anpassad till den nya verkligheten. En av de så kallade eviga frågorna är huruvida kriser kan och bör hanteras inom ramen för det rättsliga systemet eller om

det primärt bör anses vara en utomrättslig fråga. Sverige har som bekant valt en inomrättslig lösning som huvudprincip men samtidigt visar nuvarande reglering på betydande brister. Dahlqvist behandlar tre olika teoretiska modeller som hon benämner:

- anpassningsmodellen,
- en författning för alla väder och
- en modell för utomrättslig behandling av kriser och krig.

För- och nackdelarna med de olika modellerna identifieras och analyseras i ljuset av relevant svensk rättslig reglering och svårigheterna med att identifiera vad som är skillnaden mellan en kris och ett normaltillstånd. Det svenska valet att premiera legalitet och legitimitet vid krig och krigsfara genom regleringen i 15 kap. RF, sätts i ljuset av den konstitutionella nödrätt som tillämpas i Norge och Danmark. Denna fråga är särskilt intressant och viktig i ljuset av slutbetänkandet från utredningen om stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) som föreslog ett nytt kapitel i RF (16 kap.), med hänvisning till vikten av legalitet och legitimitet även vid en mycket ansträngd fredstida krissituation.<sup>4</sup> Frågan är särskilt viktig vad gäller normgivning. Sverige, likt Finland, har således så här långt valt att låta legalitetsprincipen dominera, snarare än att i formell bemärkelse förlita sig på konstitutionell nödrätt.

### 3 Den svenska rättsliga kontexten och dess utmaningar

I sitt bidrag till detta temanummer ställer Johan Hirschfeldt frågan om det finns ett behov av ändringar av regeringsformen vad gäller förhållandena under kris och krig? Frågan gäller i huvudsak regeringens beslutsformer och styrmedel, men även samverkan statliga myndigheter emellan samt förhållandet mellan staten och kommunerna på krisberedskapsområdet behandlas. Begreppsbildningen och förhållandet mellan fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF och reglerna i Europakonventionen (EKMR) om avvikelser från rättigheter (*derogation*) diskuteras, tillsammans med frågan om val i allvarliga fredstida krissituationer. En utgångspunkt i Hirschfeldts text är 15 kap. 6 § RF som utöver krig och krigsfara även omfattar extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som landet har befunnit sig i. Ett utanför Sveriges gränser pågående krig kan alltså föranleda att bestämmelsen är tillämplig även om Sverige inte är eller har varit indraget i kriget. Ett ansträngt försörjningsläge eller stora flyktingströmmar skulle kunna föranleda att bestämmelsen kan anses tillämplig. Därutöver konstaterar Hirschfeldt att en läsning av relevanta rättskällor talar för att vi nu rör oss i riktning mot ett mer synkroniserat synsätt vad gäller olika typer av kriser och krig. Regeringens syn på och principuttalanden vad gäller uppbyggnad av totalförsvaret, särskilt det

<sup>4</sup> Förslaget har behandlats i riksdagen hösten 2025 och bordlagts i avvaktan på att en ny riksdag tillträder hösten 2026. Proposition 2024/25:155, Stärkt konstitutionell beredskap.

civila försvarets roll för såväl krisberedskap som militärt försvar, bidrar till en tydligare helhetsbild.

Både Dahlqvist och Hirschfeldt behandlar i sina texter olika perspektiv vad gäller nödrätt och vad som kan kallas undantag. Svensk rätt ger inte möjlighet till undantag i ordets rätta bemärkelse, dvs. att konstitutionen och annan lagstiftning inte tillämpas vid en kris eller ett krig. I Sverige råder legalitetsprincipen och alla åtgärder — lagstiftningsåtgärder, beslut i konkreta ärenden och faktiskt handlande — ska ha stöd i lag. EKMR har dock en möjlighet till undantag i och med art. 15 som medger att en medlemsstat kan avvika från vissa delar av konventionens rättighetsskydd vid krig eller ett annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Hirschfeldt konstaterar att de begränsningsregler som finns i 2 kap. RF gör att art. 15 EKMR inte har lika stor betydelse i en svensk kontext som den kan ha i andra konstitutionella ordningar. Läget får dock anses vara annorlunda vad gäller rättigheter som inte är reglerade i RF, men i EKMR, som t.ex. rätten till familjeliv (se art. 8 EKMR). Skulle denna rättighet behöva begränsas vid kris eller krig kan art. 15 EKMR bli aktuell menar Hirschfeldt. Den viktigaste slutsatsen här är att varken idag gällande rätt vad gäller kris och krig, eller liggande förslag om ett nytt 16 kap. RF, påverkar bestämmelserna i 2 kap. RF.

Hirschfeldt behandlar även den viktiga frågan om val och dess genomförande vid fredstida kriser. 2020 års valutredning gjorde bedömningen att det så långt möjligt borde skapas stöd i lag för hantering och genomförande av val även vid fredstida nödsituationer eller kriser. En reglering skulle skapa legitimitet för handlandet, kan bli föremål för öppen debatt och skulle klargöra statsmakternas konstitutionella ansvar. Alternativet att avvakta en extraordinär händelse där ett beslut måste tas mer eller mindre omedelbart i en svår situation, utan stöd i lag, borde undvikas. Mot denna bakgrund föreslog valutredningen att en utredning tillsätts med uppdrag att överväga särskilda regler i regeringsformen om saken. Hirschfeldt delar valutredningens bedömning och understryker att utgångspunkten för ett sådant arbete bör vara stor restriktivitet vad gäller eventuella undantagsregler. Kriterierna för undantag bör vara stränga och ges en särskilt strikt avgränsning. År 2026 är som bekant ett valår och redan 2024 konstaterade regeringen i sin då nya nationella säkerhetsstrategi att: ”Det är centralt för vår demokrati att den höga tilliten till valsystemet upprätthålls. Sveriges förmåga att hålla säkra och korrekta allmänna val också i tider av kris ska säkerställas.”<sup>5</sup>

Normgivningsfrågor och regeringens kollektiva beslutsform är föremål för behandling i flera artiklar i temanumret. Regleringen i 7 kap. 3 § RF om kollektivt beslutsfattande i regeringen är en av grundbultarna i hur Sverige styrs, även i händelse av kris. Samtidigt har

<sup>5</sup> Nationell säkerhetsstrategi, Skr 2023/24:163 s. 23.

just den regeln problematiserats vid ett flertal tillfällen. Beredningsformerna i Regeringskansliet har anpassats, bl.a. utifrån lärdomar från tsunamin i Sydostasien, genom tillförandet av tydliga strukturer för alarmering, jourverksamhet, analys och beslutsstöd inom Regeringskansliet. Syftet har varit att säkerställa det kollektiva beslutsfattandet och att ge regeringsmedlemmarna möjlighet att lämna synpunkter och delta i handläggningen av ärenden på ett sätt som gör det möjligt för dem att ta gemensamt ansvar för de beslut som regeringen fattar. Hirschfeldt lyfter särskilt fram betydelsen av så kallade kommandomål, vilket innebär att försvarsministern får fatta beslut i enskilda fall, med stöd i lag<sup>6</sup> och i den mån lag anger, och under statsministerns överinseende. Det kan handla om bl.a. mobilisering, tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg och övningar på svenskt territorium med främmande makts militära styrka. Det senare kan ha betydelse för Sveriges samarbete inom NATO och EU. Det är tydligt att det ska finnas en koppling till militär verksamhet. Här har Hirschfeldt identifierat en viktig lucka kopplat till gränsdragningen mellan det civila och militära försvaret. Hirschfeldt formulerar frågan så här "Hur ser behoven ut numera och bör de gränser som dragits upp i 7 kap. 3 § RF och den särskilda lagen ligga fast eller omprövas?" Ytterst handlar det om att säkerställa (minst) två storheter, kollektivt beslutsfattande å ena sidan, samt effektivitet och snabbhet å den andra sidan, när det inte råder krig. Summa summarum, förbudet mot ministerstyre gäller som huvudregel. Vid så kallade kommandomål och i de fall 15 kap. 4 § RF är tillämplig kan det dock vara aktuellt med undantag från huvudregeln. Frågan blir då om detta är en ändamålsenlig och välbalanserad lösning givet nya typer av kriser och hot samt hybridkrigföring och alla de gråzoner som kommer med detta?

En möjlig förändring vore att vidga kretsen ärenden som ett statsråd kan fatta beslut om enskilt, till ärenden som inte endast omfattar militär verksamhet eller Försvarsmaktens verksamhet. Lagen skulle i så fall kunna omfatta ärenden inom andra ministrars områden. Kretsen av ärenden skulle kunna definieras och avgränsas för att säkerställa att användningen kan kontrolleras. Lagen innehåller också en generell begränsning till att endast tillämpas i fall där det enskilda beslutsfattandet anses nödvändigt med hänvisning till att ärendet är brådskande och när beslutsformen inte är olämplig med hänsyn till det som ärendet avser eller av andra skäl, 2 § lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden. Lagen arbetar därmed redan i sin nuvarande form med att finna en balans mellan effektivt beslutsfattande och viljan att upprätthålla ordinarie beslutsstruktur så långt möjligt. Behovet av en vidgning av kretsen ärenden bör dock också analyseras utifrån de nu liggande förslagen till ändringar i RF rörande allvarliga fredstida krissituationer. Den författningsberedskap som förutsätts underbygga ett framtida 16 kap. RF skulle kunna bidra till att inga

<sup>6</sup> Lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden.

ytterligare förändringar i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden behövs.

Styrning av myndigheter och förhållandet mellan stat och kommuner/regioner är ett annat område inom vilket vi finner ett par principiella frågor med beröring på kris och krig. Den första frågan av större konstitutionell betydelse är den om gränserna för regeringens styrning av myndigheter och vad det egentligen betyder att regeringen styr riket. Flera bidrag till detta temanummer berör denna fråga. Hirschfeldt beskriver grundprinciperna och utmaningarna i sin artikel. Regeringens styrning ska i huvudsak ske genom normgivning. Hirschfeldt visar varför denna modell för styrning kan vara otillräcklig vid en allvarlig kris. I sitt bidrag behandlar även Olof Wilske frågan om regeringens styrning av myndigheterna vid kris och krig. En av hans slutsatser är att parallellt med en reform av den rättsliga regleringen behövs en reform av förvaltningskulturen. Vad en sådan reform skulle medbringa är svårt att säga, men önskvärt vore en mer proaktiv, lösningsorienterad och ansvarstagande förvaltningskultur. Som alltid finns det här en inneboende motsättning mellan å ena sidan legalitet och förutsebarhet i den rättsliga regleringen, samt ett rimligt utrymme (rättsligt och förtroendemässigt) för den enskilde tjänstepersonen att lösa ett akut och betydande problem å den andra sidan. En stark förvaltningskultur baserad på legalitet, transparens, kommunikation, ansvarstagande, samt kunskap och professionalism skapar goda förutsättningar för krishantering. En otydlig roll- och ansvarsfördelning, ett svåröverskådligt rättsligt ramverk, kombinerat med betydande politiska och rättsliga konsekvenser för den som råkar agera fel, riskerar istället skapa ett reaktivt, passivt och icke-transparent förhållningssätt.

I Richard Sannerholms artikel ligger fokus på former för ansvarsutkrävande i tider av kris och krig, med inriktning på de förändrade eller utökade maktbefogenheter som krisberedskap och totalförsvaret. Artikeln inriktar sig på politiskt, administrativt och rättsligt ansvarsutkrävande inom ramen för krisberedskap och totalförsvaret. Utgångspunkten tas i det faktum att lagstiftning för kris och krig i allmänhet vuxit fram sektorsvis och att de övergripande perspektiven därmed sällan analyserats ur en rättslig synvinkel. Ansvarsutkrävande är en övergripande funktion av central betydelse, som inte, enligt Sannerholm, har uppmärksammats på ett strukturerat sätt hittills. Sannerholm konstaterar att utgångspunkten att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fredstid också så långt möjligt ska gälla i kris och under höjd beredskap inte alltid är enkel att omsätta i praktiken. Ansvarsutkrävandet är inte alltid en väl inarbetad del av den offentliga verksamheten och i kris och krig tillkommer såväl problem som ansvarsområden som på olika sätt påverkar både beslutsfattandet och ansvarsutkrävandet.

Det politiska ansvarsutkrävandet diskuteras inledningsvis utifrån vad konstitutionellt ansvar kan innebära för regeringens ansvar att avgöra

om en situation utgör krig eller krigsfara samt att besluta om höjd beredskap. Ansvar för att utöva kontroll av regeringen ligger även under krig och krigsfara på riksdagen inom ramen för dess kontrollmakt. Om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe ska delegationen fortsätta att utföra riksdagens uppgifter. Samtidigt har krigsdelegationen en stor frihet i att själv bestämma sina arbetsformer. Sannerholm konstaterar att hur ansvarsutkrävande ska ske genom krigsdelegationen inte är helt tydligt och att vare sig förarbeten eller litteratur ger något entydigt svar. Det politiska ansvarsutkrävandet påverkas också av att krigsdelegationen kan arbeta under flexibla former. Den kan visserligen agera snabbt, men formerna för det politiska ansvarsutkrävandet är mer otydliga i krig och krigsfara. Krigsdelegationen kommer att ställas inför två utmaningar, dels hantera den granskande funktionen under nya former, dels granska nya och oprövade frågor rörande regeringens styrning kopplat till de utökade befogenheter regeringen kan få genom beredskapslagarna.

Administrativt ansvarsutkrävande i totalförsvaret hanteras av Justiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO) där ansvarsutkrävandet innebär kritikbeslut utan rättslig påföljd. Båda instanserna är del av det svenska totalförsvaret, men JK — till skillnad från JO — har ett ansvar under förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att beakta totalförsvarets krav och fortsätta verksamheten så långt det är möjligt. Sannerholm exemplifierar området genom regleringar rörande disciplinansvaret i krig, som är uppdelat i två huvudsakliga regelverk; lagen (1982:80) om offentlig anställning (LOA) och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret (LDT). LDT tillämpas på personal inom Försvarsmakten, vissa polismän, skyddsvakter och medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen. Sannerholm konstaterar att LOA och LDT skiljer sig åt, eftersom LOA har ett förbehåll som innebär att om en gärning prövas straffrättsligt, men på grund av bristande bevisning inte anses utgöra ett brott, får inte ett disciplinärende inledas eller fortsätta. Den regleringen saknar motsvarighet för totalförsvaret, vilket enligt Sannerholm kan anses som en brist ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rörande rättsligt ansvarsutkrävande konstaterar Sannerholm att domstolarnas verksamhet förväntas fortsätta oavsett om det är fredstid, kris, krig eller krigsfara. Det tillkommer inom ramen för totalförsvarets verksamhet ett flertal straffrättsliga bestämmelser om bl.a. brott av krigsmän (21 kap. brottsbalken) och internationella brott som folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott (lagen [2014:406] om straff för vissa internationella brott). Även domstolsverksamheten utgör därmed ett tydligt exempel på att ansvarsutkrävande kan påverkas av såväl tillkommande regler som förändrade organisationstrukturer och uppgifter eftersom domstolarnas verksamhet regleras särskilt i en av fullmaktslagarna (lagen [1988:97] om

förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.). Den lagen möjliggör en förskjutning av uppgifter mellan domstolar, ändringar i antal lagfarna domare eller att verksamheten flyttar till en annan ort, enligt 19 §.

Sannerholm drar slutsatsen att formerna för ansvarsutkrävande i kris och krig skulle kunna förstärkas genom att såväl ansvaret som ansvarsutkrävande görs tydligare enligt ansvarsprincipen och att ett kapitel i regeringsformen med bestämmelser om ansvar i allvarliga fredstida krissituationer är en god början, eftersom det kan bidra med tydlighet i ansvarsfrågan. Syftet med att tydliggöra både själva ansvaret och funktioner för ansvarsutkrävande i kris och krig är att säkerställa upprätthållandet av den demokratiska rättsstaten även under svåra förhållanden, men ansvarsutkrävandet utgör också en viktig del i att möjliggöra samhällets återgång till ett normalläge efter krisen eller kriget.

Vad gäller totalförsvaret och krisberedskap är samarbetet mellan det offentliga och näringslivet, särskilt den rättsliga regleringen därav, en ständigt återkommande fråga. I sin artikel behandlar Marika Ericson frågan i kontexten av de så kallade K-företagen (kris- och krigsviktiga företag) som fanns i det äldre totalförsvaret, och det ben av totalförsvaret som brukar beskrivas i termer av ekonomiskt försvar. Avskaffandet av beredskapslager och en ökad internationell handel kombinerat med 1990-talets privatisering har lett till att utgångspunkterna för gällande rätt och dagens verklighet ser något annorlunda ut. Begreppet ekonomiskt försvar syftar bl.a. till att fånga förhållandet mellan totalförsvaret och en fungerande samhällsekonomi, och på senare tid ekonomisk motståndskraft. Den idag stora frågan är vem som ska bära kostnaden för planering och uppbyggandet av beredskap inom näringslivet.

I det äldre totalförsvaret bestod processen för företagsplanläggning av flera steg. Den grundläggande analysen och planläggningen samlades ihop i en beredskapsplan där bl.a. frågor om produktionsmål och beredskapsåtgärder samt resursbehov i form av personal och annat samlades. Beredskapsplanen kunde också tydliggöra att leveranssäkerhet inte kunde uppnås med garanti, och därmed tydliggöra den risk som staten accepterat. För de flesta av K-företagen stannade processen vid upprättandet av beredskapsplanen och det innebar också att företagen i grunden bar sina egna kostnader. Ersättning från staten utgick enbart om arbetet som krävts för att uppfylla upplysningskyldigheten kopplat till beredskapsplanen hade medfört betydande merkostnader för företaget.

För de företag som processen fortsatte med, tog staten däremot ett större ansvar genom att de beredskapsåtaganden som identifierats i beredskapsplanerna genererade ersättning för dessa specifika åtaganden. Åtagandena specificerades i beredskapsavtal, som tydliggjorde ansvaret för att t.ex. säkerställa fortsatt produktion eller åtaganden om lagerhållning av vissa strategiska varor som företaget tagit ansvar för.

Beredskapsavtalen beskrevs av Överstyrelsen för civil beredskap som ett sätt att köpa beredskap från företagen. För företag som ingått beredskapsavtal tillkom också möjligheten att tillämpa reglerna om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti för att säkerställa att företagen kunde få stöd och ersättning för vidtagna beredskapsåtgärder och beredskapshöjande investeringar eller en utökad lagerhållning.

Under senare delen av 2025 fick MSB<sup>7</sup> i uppdrag av regeringen att utveckla arbetet med försörjningsanalyser. Därutöver har två nya sektorer, som båda innehåller verksamheter där offentligt och privat möts, inrättats i juni 2025; en för utrikeshandel och en för industri, byggande och handel. Arbetet med försörjningsanalyser är av största vikt och även om det nu tycks finnas en plan för hur detta arbete ska bedrivas så finns det fortsatt ett antal rättsliga frågor som behöver besvaras. En viktig sådan är hur staten kan styra näringslivets deltagande i det förberedande arbetet. Ericsons bidrag ger en historisk kontext som fördjupar vår kunskap om betydelsen av en långsiktighet vad gäller planering och genomförande av försörjningsberedskap.

Jann Kleffners och Marika Ericsons samförfattade artikel kan fungera som en brygga mellan behandlingen av de nationella och internationella regelverken. De behandlar frågan hur det svenska totalförsvaret förhåller sig till den internationella humanitära rätten, särskilt hur statusen för olika grupper av befattningsinnehavare kan påverkas av uppdelningen mellan civilt och militärt inom ramen för totalförsvaret. Totalförsvaret vilar på grunden att det civila och militära försvaret ska samverka. Detta i sin tur kan skapa utmaningar för tillämpningen av de så kallade distinktions- respektive skyddsprinciperna inom den internationella humanitära rätten. Konkret innebär den svenska modellen för totalförsvaret att det kan vara svårt att göra skillnad mellan civila och militära befattningsinnehavare och objekt. Författarna drar slutsatsen att det behövs en ordentlig genomlysning av hur dagens totalförsvaret bör och kan påverka tolkning och tillämpning av den internationella humanitära rätten för aktörer inom den civila delen av totalförsvaret.

#### 4 Nato och EU

Natomedlemskapet när det väl trädde i kraft hade föregåtts av ett antal överenskommelser och avtal. Några av dessa, särskilt *Defense Cooperation Agreement* (DCA) som Sverige och USA har ingått och som reglerar USA:s befogenheter på svenskt territorium, behandlas i Joachim Åhmans artikel. Viktiga frågor som uppstår i denna kontext är kopplade till jurisdiktion, straffskipning och myndighetsutövning och hur dessa på ett grundlagsenligt sätt kan överlåtas. Artikeln problematiserar

<sup>7</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som sedan den 1 januari 2026 bytt namn till Myndigheten för civilt försvar (MCF).

överlämningen av myndighetsutövning till ett annat land och analyserar de gränslinjer som uppstår rörande förhållandet mellan de olika ländernas ansvar och befogenheter, samt vilken kontroll Sverige har över myndighetsutövning som görs av USA på svenskt territorium. En fråga som inte tycks vara löst enligt Åhman är i vilken utsträckning svensk rätt, inklusive EKMR, är tillämplig i de fall USA utövar straffskipning på svenskt territorium. DCA reglerar inte heller hur en förfrågan om samarbete med och eventuell överlämning till Internationella brottmålsdomstolen ska hanteras. Detta får nog anses vara betydande oklarheter med potentiellt långtgående konsekvenser såväl för den enskilde som för det mellanstatliga förhållandet. Åhman menar även att det kan uppstå en situation vid vilken USA:s tolkning av DCA skiljer sig från den svenska tolkningen av avtalet och svensk rätt som implementerar avtalet. Vid en tillämpning kan det alltså uppstå svåra tolkningsfrågor.

Nato SOFA innehåller regleringar om att en styrka ska få övervaka förläggningar, anläggningar och andra lokaler som de disponerar enligt avtal med den mottagande staten. DCA ger USA rätt till sådan disposition på svenskt territorium. Befogenheterna utövas av militärpolisen i samarbete med den mottagande statens myndigheter, och ska upprätthålla disciplin och ordning utanför de egna lokalerna. Just reglerna om USA:s dispositionsrätt till områden i Sverige i form av t.ex. en flottilj eller garnison, och rätten att vidta åtgärder för att upprätthålla och återställa ordningen eller skydda amerikanska styrkor eller leverantörer och anhöriga på eller i närheten av överenskomna anläggningar och områden, har väckt frågor och kritiserats av flera instanser i Sverige. Slutligen tar Åhman upp de lagändringar som tillkommit genom DCA. Skyddslagen (2010:305) och lagen (2020:782) om operativt militärt samarbete<sup>8</sup> har ändrats vilket ger möjlighet att besluta att områden där en amerikansk styrka bedriver verksamhet utgör skyddsobjekt. Även vissa militära fordon och transporter kan beslutas vara skyddsobjekt. Bevakning av skyddsobjekten kan göras av amerikansk personal. Åhman påpekar här skillnaden i att ordning och säkerhet har följts av svensk implementerande lagstiftning, medan frågan om straffrättsliga befogenheter inte hanterats så utan snarare lämnats oreglerad.

I sitt bidrag till temanumret förklarar Andreas Moberg EU-rättens betydelse för den nationella kris- och säkerhetsjuridiken. Han lyfter särskilt fram de EU-rättsliga åtaganden som Sverige har som kan vara relevanta för den nationella krisjuridiken och presenterar en modell för hur lagstiftaren kan säkerställa att nationella åtgärder är i överensstämmelse med de allmänna krav som EU-rätten ställer. Moberg belyser konsekvenserna av att hänsyn till nationell säkerhet kan komma att påverka den nationella kris- och säkerhetsjuridikens utformning samtidigt som EU:s befogenheter är kringskurna vad gäller just frågor

<sup>8</sup> Före den 1 december 2025 lagen om operativt militärt stöd.

kopplade till nationell säkerhet. Här kan således svåra gränsdragningsproblem uppstå, särskilt när vi rör oss inom det som brukar kallas hybridhot eller hybridkrigföring. Ett konkret exempel kan vara upphandlings- och statsstöddregler, samt andra EU-regler för den inre marknaden, och huruvida det är möjligt att göra undantag från dessa med hänsyn till allmän ordning och nationell säkerhet.

Moberg konstaterar att de flesta statliga utredningar nämner EU-rätten eller specifika samarbeten inom ramen för unionen, som t.ex. EU:s civilskyddsmekanism. Men, det utreds inte hur de lagförslag som utredningarna innehåller faktiskt förhåller sig till eller påverkas av att Sverige är medlem i EU — se t.ex. SOU 2021:25 som innehåller 37 lagförslag, men som inte utreder EU-rättsliga perspektiv på dessa. Detta ändras inte heller i propositionerna. Moberg tar sin utgångspunkt i företrädesprincipens betydelse, som innebär att såväl befintlig som framtida EU-rättslig reglering ska ges företräde framför all nationell rätt. EU:s lagstiftningsbefogenhet är begränsad till de områden som anges i fördraget, men Moberg nämner t.ex. de fyra friheternas område och EU:s inre marknad som exempel på hur normgivning som primärt syftat till att skydda grundläggande rättigheter efter hand påverkat även områden där EU enligt TEU saknar befogenheter i formell bemärkelse. Det som brukar kallas ”competence creep” beskrivs som ett sätt för EU-rätten att expandera till områden där EU:s regleringar idag får genomslag utan formell befogenhet.

Syftet med Mobergs artikel är att synliggöra i vilken utsträckning den svenska lagstiftaren gör EU-rättsliga bedömningar i samband med att lagförslag presenteras inom området kris- och säkerhetsjuridik. Bilden är tydlig — sådana bedömningar sker i regel inte och när de i undantagsfall sker så behandlas EU-aspekten på ett övergripande och generellt sätt. Just denna bedömning blir särskilt komplicerad i gränslandet mellan krisjuridik och frågor kopplade till det militära försvaret. Den svenska modellen för totalförsvaret innebär att det civila försvaret och krisberedskap ska vara ömsesidigt förstärkande, samtidigt som EU inte har kompetens inom de delar av totalförsvaret som kan kopplas till militärt försvar och nationell säkerhet.

En viktig slutsats som kan dras av Mobergs resonemang är att nationell säkerhet har två betydelser i EU-rätten. Först och främst har medlemsstaterna inte gett EU befogenheter inom området nationell säkerhet, se art. 4.2. Begreppet nationell säkerhet i art. 4.2:s betydelse handlar primärt om skyddet av den suveräna statens territorium samt försvarsmakt och hur denna är organiserad. Nationell och allmän säkerhet kan också utgöra en grund för rättighetsbegränsningar, och på så sätt komma att ha betydelse för de områden inom vilka medlemsstaterna har gett befogenheter till EU, som t.ex. den inre marknaden. När vi befinner oss i denna kontext handlar det inte längre om huruvida befogenheter har getts till EU eller ej (så får presumeras ha skett), utan snarare om huruvida de åtgärder som tagits för att

skydda nationell eller allmän säkerhet är proportionerliga i förhållande till deras syfte. Denna distinktion är viktig att göra, framför allt i lagstiftningsarbetet på nationell nivå, eftersom det påverkar i vilken utsträckning en medlemsstat är skyldig att anpassa lagförslaget till EU-rätten. Utifrån detta drar Moberg slutsatsen att EU-rätten med hög sannolikhet kommer att påverka nationell reglering inom kris- och säkerhetsjuridik även om en första bedömning är att befogenheter inte har lämnats över till EU. Om denna slutsats är korrekt får den nog anses ha långtgående konsekvenser för den nationella lagstiftaren. Moberg presenterar i sin artikel en modell för hur lagstiftaren proaktivt kan förhålla sig till EU-rätten i normgivningsprocessen. Modellen föreslår tre olika utredningar: befogenhetsutredning, systemutredning och rättighetsutredning. De olika utredningsstegen överlappar delvis, men Mobergs modell synliggör de olika principiella och praktiska överväganden som behöver göras, med fokus på rättslig reglering inom krisjuridiken. Därmed kan modellen anses utgöra ett mycket viktigt hjälpmedel i den nationella lagstiftningsprocessen, bl.a. genom att höja kvaliteten på förarbetena.

## 5 Slutsatser och en framåtblick

Utgångspunkten för samtliga bidrag har varit att beskriva konsekvenserna av ett förändrat omvärldsläge för svensk kris- och säkerhetsjuridik samt att identifiera eventuella luckor och oklarheter i ett delvis nytt rättsligt landskap, för att på så sätt kunna påvisa potentiella svårigheter i tillämpningen och behov av ny lagstiftning.

En viktig övergripande slutsats vad gäller den svenska regleringen som dras av Hirschfeldt är behovet av att i grundlag och på vanlig lagnivå utforma, och i förarbetena förklara, reglerna så att nödvändiga skillnader mellan fred, kris och krig kan upprätthållas. Det ska vara möjligt med sömlösa övergångar utan att brister i rättssäkerhet uppstår. Hirschfeldt menar att vi går mot en mer enad och tydligare begreppsbyggning, men att uppgiften inte är slutförd. Vi har nu två olika system — totalförsvaret och krisberedskapen — som har olika utgångspunkter och förutsättningar vad gäller såväl det organisatoriska, som det rättsliga ramverket. Kan de föreslagna ändringarna i regeringsformen med ett tillkommande kapitel inriktat på allvarliga fredstida krissituationer leda till att vi organisatoriskt och regleringsmässigt får en större samstämmighet mellan de två systemen för krisberedskap och totalförsvaret? Det skulle kunna bli så, förutsatt att vi bygger en god författningsberedskap för de fredstida kriserna som gör att krisberedskapens och totalförsvarets arbetsformer och strukturer mer sömlöst kan läggas bredvid varandra och utgöra en tydlig helhet.

Den svenska förvaltningsmodellen erbjuder såväl styrkor som svagheter för förberedelse och hantering av kriser. Det decentraliserade systemet förutsätter initiativförmåga hos berörda beslutsfattare. Det gäller såväl statlig som kommunal och regional förvaltning. Regeringen

styr riket, men saknar i hög utsträckning förutsättningar att agera operativt annat än vid krig och krigsfara. Detta är förmodligen något som måste ses över. En hel del utrednings- och lagstiftningsarbete har pågått under senare år och en del brister har rättats till. Samtidigt finns en påtaglig svårighet att ta sig an de systemövergripande problemen.

Därutöver kan ett antal konkreta rättsliga utmaningar observeras. Vi börjar med några av de utmaningar som kan kopplas till det svenska totalförsvaret. Det svenska totalförsvaret bygger på det civila och militära försvaret, som ska stärka och komplettera varandra. Totalförsvarets konstruktion och idé kan dock bidra till rättsliga tolkningssvårigheter kopplade till svårigheten att upprätthålla en klar och tydlig linje mellan det civila och militära försvaret. Hirschfeldt uppmärksammar denna problematik i förhållande till 7 kap. 3 § RF och de så kallade kommandomålen. Han konstaterar att hela totalförsvarets verksamhet inte täcks av kommandomålsregeln och att det är oklart vad uttrycket ”koppling till militär verksamhet” kan ha för närmare avgränsning i förhållande till civilt försvar. Vidare uppmärksammas att det inte är givet att bestämmelsen, särskilt ”inom försvarsmaktens verksamhet”, framöver måste tolkas på så sätt att militärt operativt samarbete med medlemsstat i Nato eller annan stat faller utanför grundlagsregelns möjliga framtida tillämpningsområde. Hirschfeldt ställer således frågan ”hur ser behoven ut numera och bör de gränser som dragits i 7 kap. 3 § och den särskilda lagen ligga fast eller omprövas?”

Även Kleffner och Ericson behandlar rättsliga utmaningar kopplade till totalförsvaret. Också i deras artikel lyfts utmaningar som kommer med svårigheter att dra en tydlig skiljelinje mellan det civila och militära försvaret. Viktiga frågor kopplade till skydd och ansvar för enskilda personer och objekt påverkas av sagda gränsdragningsproblematik. Ytterst handlar det om hur den internationella humanitära rätten ska tolkas och tillämpas. Författarna efterlyser uppdaterade tolkningsstöd som tar i beaktande totalförsvarets organisatoriska särdrag.

Normgivningsfrågan i allvarliga fredstida kriser föreslås lösas genom ett nytt kapitel i RF. Eftersom det handlar om en grundlagsreform så återstår här ett andra beslut av riksdagen att tas efter att valet har genomförts i september 2026. Denna fråga ska dock inte påverka den grundläggande principen i svensk kris- och säkerhetsjuridik, dvs. att god författningsberedskap ska råda. Här finns det, fortfarande, ett omfattande arbete att göra. Överlag framstår den rättsliga reglering som kan anses ingå i kris- och säkerhetsjuridiken som fragmenterad, svåröverskådlig och delvis utdaterad. Det är tydligt att ett helhetsgrepp och en uppdatering behövs. Nu är det inte så att det saknas aktivitet och åtgärder; antalet utredningar är stort och flera nya regleringar har presenterats, eller åtminstone debatterats. Det är helhetsgreppet och den övergripande strategiska viljan och styrningen som behöver förbättras, kombinerat med en tydlighet vad gäller instruktioner till aktörer inom totalförsvaret i fråga om nationella rättsreglers tolkning i

ljuset av internationella förpliktelser (DCA, IHR osv.). Slutligen är det tydligt att den EU-rättsliga analysen behöver förstärkas framöver i det svenska lagstiftningsarbetet. Den politiska dimensionen och betydelsen av ett förstärkt europeiskt kris- och säkerhetssamarbete torde vara uppenbart. Men alla typer av transnationella samarbeten bygger på att de enskilda staterna har en stark grund att stå på. Det vore därför välkommet med utredningar som analyserar bl.a. de nuvarande svenska tolkningarna av krigets lagar utifrån dagens konflikter och det totalförsvaret Sverige bygger upp, och som även tar i beaktande EU-rättens påverkan på lagstiftningen för krisberedskap och totalförsvaret.