



FOI MEMO

Projekt
Försvarspolitiska studier

Sidnr
1 (16)

Projektnummer

A12509

Uppdragsgivare

Försvarsdepartementet

FoT-område

Inget FoT-område

Författare

Ann Ödlund, Anna Wetter Ryde, Aras Lindh

Datum

2025-04-02

Memo nummer

FOI Memo 8856

Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Totalförsvaret och höjd beredskap	4
2.1	Totalförsvaret	4
2.1.1	Den militära delen av totalförsvaret.....	4
2.1.2	Den civila delen av totalförsvaret	4
2.2	Höjd beredskap.....	5
3	Övergripande rättsliga ramar för omställning	6
3.1	Allmänt.....	6
3.2	Regeringsformen	6
3.3	Nato.....	7
3.4	Kommuner och regioner	7
4	Omställning mellan fred och höjd beredskap.....	9
4.1	Inriktning av totalförsvaret 2025-2030 – några centrala frågor för omställning	9
4.2	Återgång till fredstida förhållanden – ett eftersatt område	10
4.3	Rättsliga utmaningar vid omställning.....	11
5	Diskussion och förslag på fördjupningar.....	12
5.1	Diskussion.....	12
5.2	Förslag på fördjupningar.....	13
	Referenser	15

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

1 Inledning

Beroende på omvärldsutvecklingen och hoten mot Sverige och allierade behöver Sverige förbereda och planera för ofred. Omställningen från fredstida förhållanden till höjd beredskap medför genomgripande förändringar i stora delar av samhället, beroende på händelseutvecklingen. Oavsett händelseförloppet medför en omställning krav på styrning och beslut från regeringen som ger inriktning och förutsättningar för aktörer inom det militära respektive det civila försvaret ska kunna gå från att verka i fredstid till att verka under höjd beredskap och ytterst krig.

Omställning handlar i grunden om förändring, att gå från ett tillstånd till ett annat.¹ Myndigheter kan snabbt behöva skala upp eller ner en viss verksamhet, eller att på andra sätt vara tvungna att på kort tid förändra sin verksamhet eller sina arbetssätt beroende på politiska prioriteringar i samband med ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Oavsett skälen till förändringen behöver myndigheterna ha förutsättningar att snabbt kunna ställa om. Enligt Statskontoret behöver regeringen ha relevant information och kunskap inför en omställning för att ge tydlig och adekvat styrning. Det är även viktigt att klargöra förutsättningar för och konsekvenser av en omställning.²

Försvarspolitiska studier delprojekt Totalförsvar ska löpande bistå Försvarsdepartementet med analysstöd vad gäller uppföljning, inriktning och styrning av totalförsvaret.³ Syftet med föreliggande förstudie är att identifiera centrala frågor avseende samhällets omställning. Frågeställningen som förstudien försökt besvara är: *Hur ser den politiska inriktningen och de övergripande rättsliga förutsättningarna ut avseende samhällets möjligheter att ställa om mellan fredstid och höjd beredskap?*

Förstudien har utgått ifrån litteratur, författningar och övriga dokument som belyser frågor om omställning mellan fred och höjd beredskap. Vidare tar förstudien avstamp i delar av regeringens styrning avseende omställning i det senaste försvarsbeslutet 2025-2030⁴ och beskriver kort rättsliga ramar och utmaningar samt ger förslag på vidare studier.

Förstudien är avgränsad till totalförsvaret vilket gör att fredstida kriser (exempelvis stora olyckor och naturhändelser) inte beaktas. Fokus är agerande i Sverige inom ramen för svensk lagstiftning. Förstudien analyserar inte lagstiftning för enskilda sektorer eller verksamheter. Förstudien är främst riktad till Försvarsdepartementet men kan även användas som underlag av övriga aktörer i arbetet med omställning i totalförsvaret.

¹ Enligt Nationalencyklopedin är omställning ”en förändring av viktiga faktorer i visst sammanhang”.

² Statskontoret (2023) *När myndigheter ställer om - erfarenheter från snabba omställningar*, Om offentlig sektor, 2023.

³ Regeringen (2025) Inriktning av säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys 2025, beslut 2025-02-21, Fö2025/00309.

⁴ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025–2030*, regeringens proposition 2024/25:34.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

2 Totalförsvaret och höjd beredskap

Sveriges totalförsvaret utformas och dimensioneras för att försvara landet mot ett väpnat angrepp och för att medverka till försvaret av allierade. Det inkluderar planering för att möta krigshandlingar på svenskt territorium och även planering för svenska förbands deltagande i operationer på allierades territorium. Det finns skäl att skilja mellan å ena sidan Sveriges övergripande koncept (eller bärande idé) för totalförsvaret som inbegriper regeringens styrning, regleringen och inriktningen av främst myndigheternas roll vid krig och krigsfara och å andra sidan den ökade makt som ges regeringen när den beslutar om höjd beredskap och därmed får tillgång till verktyg och möjligheter till beslutsfattande som inte är tillgängliga i fredstid.

Nedan ges en översikt av vissa bestämmelser, bland annat grundlag, andra lagar och förordningar om totalförsvaret för att tydliggöra hur Sverige kan förbereda sig för och hantera krig och krigsfara.

2.1 Totalförsvaret

Totalförsvaret är den militära och den civila verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig i enlighet med lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Det övergripande målet för totalförsvaret är enligt regeringen att ha förmåga att försvara Sverige och dess befolkning mot väpnat angrepp, att hävda landets självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt att medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.⁵ För att möjliggöra denna verksamhet krävs såväl personella och materiella resurser.

2.1.1 Den militära delen av totalförsvaret

Det militära försvarets viktigaste funktion är att tillsammans med övriga allierade kunna möta väpnade angrepp riktade mot Sverige och andra allierade.⁶ Det är Försvarsmakten som, med stöd av andra aktörer, löser uppgifterna inom totalförsvarets militära del.⁷ Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato.⁸ Försvarsmakten ska vidare hävda Sveriges territoriella integritet samt nationella intressen. Verksamheten består bland annat av att övervaka territoriet och att upptäcka och avvisa kränkningar.⁹ Uppgiften innebär också att Försvarsmakten ska skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar med militära maktmedel. Det militära försvaret ska vidare kunna skydda samhället och dess funktionalitet genom att bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap och krig.¹⁰ Sådant stöd ska ske inom ramen för det militära försvarets befintliga förmågor och resurser.¹¹

2.1.2 Den civila delen av totalförsvaret

Det övergripande målet för det civila försvaret är att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt bidra till det militära försvarets förmåga, skydda civilbefolkningen samt upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft

⁵ Regeringen (2024b) *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*. Regeringsbeslut I:5 F62024/02054 (delvis).

⁶ Regeringen (2023a) *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, Ds 2023:34, s. 22.

⁷ Myndigheter som Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt samt Totalförsvarets plikt- och provningsverk har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret. Likaså myndigheter som Kustbevakningen, Lantmäteriet och Luftfartsverket.

⁸ Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

⁹ I fred inom ramen för *Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.* (IKFN-förordning).

¹⁰ Regeringen (2024c) *Inriktning för militärt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut I:16 F62024/02054 (delvis).

¹¹ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025-2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 61.

Titel

Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer

FOI Memo 8856

mot externa påtryckningar.¹² Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret. I fredstid består verksamheten främst i beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder i syfte att stärka den förmåga som förutsätts vid höjd beredskap. Aktörerna inom det civila försvaret är främst beredskapsmyndigheter, övriga statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter, trossamfund, enskilda individer samt förenings- och kulturliv med flera.¹³

2.2 Höjd beredskap

En utgångspunkt för omställning från fred till krigstida förhållanden är regeringens möjlighet att anbefalla beredskapshöjning. Höjd beredskap är regeringens främsta verktyg¹⁴ för att hantera krigsfara och ytterst krig och finns i två nivåer: skärpt beredskap eller högsta beredskap.¹⁵ Bestämmelserna om höjd beredskap framgår av lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Vid höjd beredskap ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning regeringen bestämmer och verksamheter inom civilt försvar ställas om utifrån de beslut som fattas av regeringen och de uppgifter aktörerna har inom totalförsvaret. Det fredstida samhällets administration och organisation övergår i detta läge till en form som är anpassad för och fungerande i krig och krigsfara. När förhållandena inte längre råder ska regeringen besluta om att höjd beredskap inte längre ska gälla.

Även om beredskapshöjning är ett centralt verktyg för regeringen vid krig eller krigsfara, är anbefallande av höjd beredskap inte en förutsättning för att hantera ett sådant tillstånd. Även i en mycket hotfull omvärldssituation är det ytterst upp till regeringen om beredskapen ska höjas. Möjligheterna att agera under fredstida förutsättningar bör därför analyseras liksom huruvida totalförsvaret kan aktiveras utifrån till exempel kraven vid värdlandsstöd till allierade utan att beredskapen höjs.

¹² Regeringen (2024d) *Inriktning för civilt försvar 2025–2030*. Regeringsbeslut II:4 Fö2024/02054 2024-12-19.

¹³ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025–2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 62.

¹⁴ Regeringen får besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara.

¹⁵ Vid beredskapslarm råder alltid högsta beredskap. Det framgår också av lagen att om Sverige är i krig råder högsta beredskap.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

3 Övergripande rättsliga ramar för omställning

I det här kapitlet ges en beskrivning av övergripande rättsliga ramar för omställning, inklusive en kort redogörelse för innebörden om Natomedlemskapet samt om kommunernas och regionernas roll.

3.1 Allmänt

Ur ett rättsligt perspektiv är regeringens befogenheter under krig och krigsfara omfattande i relation till vad som gäller i fredstida tillstånd. Kapitel 15 regeringsformen (RF) utgår från perspektivet att landet ska kunna styras effektivt av regeringen under en så extraordinär händelse som ett krig eller hot om krig utgör, samtidigt som det ska finnas tydliga begränsningar i regeringsformen så att regeringen inte kan utnyttja det exceptionella handlingsutrymme som ett sådant tillstånd medger i andra slags syften. Den konstitutionellrättsliga regleringen inför krig och krigsfara är relativt väl förberedd och har varit föremål för många grundlagsutredningar, senast genom *Stärkt konstitutionell beredskap* (2023). Det finns en i grundlag förberedd delegation av uppgifter från riksdagen till regeringen vilket möjliggör för en effektiv styrning av landet under det akuta skedet av kriget/krigsfaran. Grundlagsbestämmelserna har därtill sökt tillgodose att regeringens makt begränsas på olika sätt, vilket bidrar till att säkerställa att det demokratiska systemet kan upprätthållas över tid.

Sammanfattningsvis kan sägas att enligt grundlagens förarbeten (från 2008) ska lagarna som gäller i krig och krigsfara utformas i fredstid på ett sätt som gör det möjligt för regeringen att möta så många tänkbara kriser som möjligt utan att behöva göra avsteg från lagarna eller ändra dem under pågående kriser.

Under en omställning mellan fred och höjd beredskap krävs snabba beslut, vilket i sin tur ställer krav på en god författningsberedskap. Som huvudregel gäller att alla åtgärder måste ha stöd i grundlag och vanlig lag. *Administrativ beredskap* är ett slags samlingsbegrepp för alla författningar som krävs för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap.¹⁶ Den administrativa beredskapen utgår från principen att vid krig och krigsfara ska samhällets resurser prioriteras till totalförsvarets samlade krigsinsats. Inom ramen för den administrativa beredskapen finns dels författningsberedskap – som bland annat består av lagar som möjliggör omdisponering av personella och materiella resurser samt möjligheter att ingripa i näringslivets och enskildas fri- och rättigheter (framförallt äganderätten), dels organisationsberedskapen – som inbegriper bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig och krigsfara och planering av detta i fredstid.

Den rättsliga utmaningen avseende totalförsvaret kan sammanfattningsvis sägas bestå av två delar: dels om att få totalförsvaret att ens fungera, dels om att få det att fungera med stöd i lag. Enligt förarbetena planeras totalförsvaret med utgångspunkt i att det ska finnas konstitutionell beredskap i den mening att man försöker förutse vilka svårigheter som olika situationer kan medföra och anpassar grundlagsregleringen utifrån detta.¹⁷

3.2 Regeringsformen

Förutsättningarna för att ställa om mellan fred och höjd beredskap i rättsligt hänseende är starkt kopplade till normgivningsmakten som regleras i Regeringsformens (RF) 8 kapitel. Kapitel 8 gäller för fredstida tillstånd, då mycket av totalförvarsplaneringen sker. Utgångspunkten är att riksdagen

¹⁶ Ericson, M. (2019) Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning, Försvarshögskolan 930/2011, s. 21.

¹⁷ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 82.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

ska besluta om de mest ingripande åtgärderna i förhållande till enskildas fri- och rättigheter samtidigt som regeringen har ett relativt stort handlingsutrymme att styra sin egen förvaltning.

Regeringsformens kapitel 15 kan sammanfattas som en rad bestämmelser som möjliggör avvikelser från regeringsformens övriga bestämmelser när Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Kapitel 15 utgör på så sätt de rättsliga förberedelserna som möjliggör för det offentliga att fatta effektiva beslut även när landet hamnar i krig, krigsfara eller i extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. I huvudsak handlar bestämmelserna i kapitel 15 bl.a. om: i) hur beslutet om att förklara riket i krig ska gå till, ii) hur fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen ser ut i dessa tillstånd, iii) regeringens möjligheter att uppdra åt försvarsmakten att använda våld samt att sända svenska väpnade styrkor till andra länder, iv) möjligheterna för regeringen att anta lagstiftning inom ramen för riksdagens område och v) möjligheter att begränsa enskildas fri- och rättigheter.

En central fråga som inte besvaras i grundlagen är *när* regeringen kan förklara landet i krig (krigsförklaring). Eftersom grundlagen inte innehåller några bestämmelser om detta (inte minst på grund av att det saknas en rättslig definition av tillståndet krig) tillämpas förarbetena som vägledning för hur regeringen ska tolka begreppen krig och krigsfara enligt regeringsformen.¹⁸ Enligt dessa förarbeten ska regeringen göra bedömningen under ett så kallat konstitutionellt ansvar. Att bedömningen sker under ett konstitutionellt ansvar innebär att riksdagen ytterst granskar regeringen och att riksdagen som yttersta åtgärd kan rikta en misstroendeförklaring mot regeringen. Eftersom en krigsförklaring kan leda till att riksdagens formella makt begränsas till förmån för regeringens anses ordningen med att regeringens bedömning sker under konstitutionellt ansvar balansera mellan å ena sidan behovet av en effektiv exekutiv makt under krig och krigsfara, å andra sidan behovet av att motverka att regeringen tillskansar sig makt på riksdagens bekostnad utan förekommen anledning.

3.3 Nato

Sedan 2024 är Sverige medlem i Nato vilket innebär en rad internationellrättsliga skyldigheter. Det handlar dels om skyldigheten att delta i det kollektiva försvaret av allierade i händelse av att en allierad utsätts för ett väpnat angrepp som ger landet rätt till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan (art. 5 i Nordatlantiska fördraget), dels om åtaganden om att ha en egen beredskap för att upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp (art. 3 i Nordatlantiska fördraget). Inom ramen för Nato-medlemskapet finns också förväntningar om att parterna ska delta i avskräckningsoperationer genom att exempelvis göra territoriet tillgängligt för allierades styrkor. Sverige har med anledning av sitt Nato-medlemskap undertecknat ett värdlandsavtal som också ålägger staten rättsliga förpliktelser. Eftersom värdlandsstödet äger rum på olika platser i Sverige krävs omfattande samarbete mellan myndigheter, kommuner, regioner och civila aktörer för att få det att fungera.¹⁹

3.4 Kommuner och regioner

I Sverige utgör kommunerna och regionerna med sina folkvalda församlingar en central del av demokratin. Samtidigt som den kommunala självstyrelsen framgår av regeringsformens portalparagraf är det tydligt att de har en underordnad roll i förhållande till det parlamentariska beslutsfattandet i riksdagen. I statsvetenskaplig forskning har det konstaterats att Sverige, trots den

¹⁸ SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, s. 216, Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 446 samt Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 204.

¹⁹ Nato definierar värdlandsstöd enligt följande: *Civil and military assistance rendered in peace, crisis and war by a host nation to allied forces and NATO organizations which are located on or in transit through the Host Nation's territory. The basis of such assistance is commitments arising from the NATO Alliance or from bilateral or multilateral agreements concluded between the host nation, NATO organizations and (the) nation(s) having forces operating on the host nation's territory.* Se Nato (1997).

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

kommunala självstyrelsen, i grunden är uppbyggt som en enhetsstat.²⁰ Detta sätter kommunerna i ett ”spänningsfält mellan självstyre och underordning”.²¹ Samtidigt ska inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte ”gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den” (proportionalitetsprincipen).²²

Kommuner och regioner är en viktig del i totalförsvaret. Statlig styrning och finansiering av kommuner och regioner blir en central fråga, till exempel när det gäller kommuners och regioners ansvar och möjligheter att stödja det militära försvaret inklusive allierade i fred och vid höjd beredskap. Enligt den utredning som genomförts om kommuners och regioners beredskap²³ kommer förhållandena under höjd beredskap troligen föranleda kommunerna och regionerna att anpassa och ställa om sina verksamheter för att de ska kunna upprätthålla de samhällsviktiga verksamheterna och därigenom bidra till det civila försvaret. Enligt utredningen har fokus på civilt försvar och Natomedlemskapet aktualiserat frågor om stöd till Försvarsmakten och kommuners och regioners åtgärder vid till exempel värdlandsstöd. Detta har dock legat utanför utredningens uppdrag. Kommunernas ansvar och roll i stödet till det militära försvaret samt finansiering av sådana åtaganden bör därför enligt utredningen utredas vidare.²⁴ Utredningen bedömer att det enligt gällande rätt är kommuner och regioner som själva ska avgöra vilka åtgärder som krävs för att kunna upprätthålla sina verksamheter även under höjd beredskap och på så sätt bidra till det civila försvaret, och därvid avgöra om åtgärderna ryms inom befogenheten, med beaktande av proportionalitet mellan kostnad och nytta för kommunen eller regionen.²⁵

²⁰ Se t.ex. Erlingsson, G. Ó. och Ödalen, J. (2007) ”Kommunstruktur, självstyrelse och rätten till självbestämmande” i: Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio, s. 71.

²¹ Wenander, H. (2019) *De svenska kommunerna i EU:s konstitutionella system*, Sieps 2019:1, s. 14.

²² Se prop. 2009/10:80 s. 208; bet. 2009/10:KU19 s. 53.

²³ SOU 2024:65, *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 375.

²⁴ Sveriges kommuner och regioner (SKR) anser i sitt remissvar på betänkandet att det är angeläget att lyfta in det militära försvarets och även Natos behov och kostnader i det kommande lagstiftningsarbetet. Se SKR2024/0178; Regeringen (2024f) *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU:2024:65), Remiss 2024-11-04 Fö2024/01668.

²⁵ SOU 2024:65, *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 223.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

4 Omställning mellan fred och höjd beredskap

I det här kapitlet redogörs för omställning inom totalförsvaret utifrån delar av den styrning och inriktning som getts av regering och riksdag för försvarsbeslutsperioden 2025-2030²⁶, samt ges exempel på rättsliga utmaningar.

4.1 Inriktning av totalförsvaret 2025-2030 – några centrala frågor för omställning

Regeringens ståndpunkt är att ett starkt svenskt totalförsvaret ska verka krigsavhållande och bidra till Natos samlade avskräckning och är därmed konfliktförebyggande och ytterst fredsbevarande. I krig kan dock enligt regeringen delar av det svenska territoriet komma att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Ett väpnat angrepp kan inledas med förbekämpning av militära basområden, ledningsnoder, transport- och energisystem och annan kritisk infrastruktur. Det kan även riktas mot civila objekt. Övriga och vilseledning förväntas utgöra en del av operationen.²⁷ För att klara av att ställa om mellan fred och höjd beredskap behöver samhället besitta förmåga att klara en omställning från fredstida organisation till krigsorganisation.²⁸

”Totalförsvaret bör ha en uthållighet som gör det möjligt att ställa om samhället för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.”²⁹

Enligt regeringens inriktning ska det militära och det civila försvaret planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Planeringsförutsättningar om minst tre månaders uthållighet förväntas ge samhället tid för omställning till krigstida förhållanden med till exempel förändrade produktionsförutsättningar och transport- och varuflöden.³⁰ Kravet på minst tre månaders uthållighet eller ”en längre period” väcker frågan om både totalförsvarets förberedelser och samhällets kapacitet till omställning. Beroende på omvärldsutvecklingen, hoten och regeringens behov av styrmöjligheter kan detta innebära att beredskapen behöver höjas för att sedan sänkas eller upphävas flera gånger över tid. Innebörden av anpassningar av detta slag bör analyseras.

Försämringar i omvärldsläget kan medföra behov av operationer för avskräckning i fredstid. En nationellt sammanhållen planering för och genomförande av världsstöd är nödvändig för ett effektivt civilt stöd till militära operationer.³¹ Att myndigheter har utrymme att agera och rättsliga grunder att tillhandahålla stöd till det militära försvaret, även innefattande civilt stöd till militärt världsstöd, inom ramen för fredstida reglering enligt ovan är därför viktigt.

De civila aktörerna kommer att i sin planering behöva beakta de geografiska förutsättningarna, eftersom vissa områden kan bli mer strategiskt viktiga utifrån Sveriges roll som allierad.³² Detta gäller exempelvis försörjning av varor som är viktiga för försvaret av andra allierades territorium

²⁶ Främst utifrån Regeringen (2024b) *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*. Regeringsbeslut I:5 Fö2024/02054 (delvis) samt Regeringen (2024d) *Inriktning för civilt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut II:4 Fö2024/02054 2024-12-19. Avser beredskapsmyndigheter samt Försvarsmakten, FMV, Pliktverket, FOI, FRA, FHS samt Fortifikationsverket.

²⁷ Regeringen (2024b) *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*. Regeringsbeslut I:5 Fö2024/02054 (delvis).

²⁸ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025-2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 57.

²⁹ Regeringen (2024b) *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*. Regeringsbeslut I:5 Fö2024/02054 (delvis), s. 7.

³⁰ Regeringen (2024b) *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*. Regeringsbeslut I:5 Fö2024/02054 (delvis).

³¹ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025-2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 117.

³² Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025-2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 108.

Titel

Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer

FOI Memo 8856

samt till stöd för allierade styrkor. Näringslivets roll och dess förutsättningar i olika faser behöver analyseras inklusive EU:s påverkan på till exempel försörjningsberedskap och militär rörlighet.

”Försvarmakten ska med hela krigsorganisationen kunna lösa krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering.”³³

För Sveriges förmåga att möta ett väpnat angrepp är det av avgörande betydelse att krigsorganisationen kan mobiliseras. När regeringen beslutar om höjd beredskap övergår Försvarmaktens grundorganisation till de i krigsorganisationen ingående krigsförbanden. Försvarmaktens krigsorganisation ska kunna mobiliseras även under pågående angrepp och utan förberedelsestid.³⁴ Det civila försvarets stöd till det militära försvaret innebär i detta läge främst stöd till Försvarmaktens mobilisering samt värdlandsstöd till allierade militära styrkor.³⁵

Verksamheter inom det civila försvaret behöver snabbt kunna ställa om för att hantera ett angrepp och efterföljande krigshandlingar. Alla beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner har en viktig roll i detta.³⁶ Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten i det civila försvaret av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret, det vill säga; att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, att bidra till det militära försvarets förmåga, att skydda civilbefolkningen samt att upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Beredskapsmyndigheterna ska förutom att förbereda för att kunna hantera de initiala konsekvenserna av ett krig även kunna ge stöd till det militära försvaret inklusive allierade enligt ovan.³⁷ Härutöver har vissa civila aktörer uppgifter vid höjd beredskap som de inte har i fredstid, vilket enligt regeringen understryker vikten av att alla aktörer som har uppgifter inom totalförsvaret under fredstid planerar och förbereder hur de ska bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap.³⁸

4.2 Återgång till fredstida förhållanden – ett eftersatt område

Återställning efter ett krig och en återgång från höjd beredskap till fredstida reglering behöver förberedas i fredstid eftersom processen kan bli komplex och långvarig då den involverar flera aspekter, inklusive demobilisering (återintegrering av militär personal), ekonomisk, social och kulturell återhämtning, samt rättsprocesser. Även om efterkrigsperioden inträder till följd av ett fredsfördrag kan det finnas ett latent eller öppet hot om våld i samhället från olika aktörer.³⁹ Beroende på hur Sverige påverkats kan återhämtningsprocessen kräva stora insatser från det offentliga. I en rapport om ekonomiska effekter av kris och krig lyfts frågeställningar om återuppbyggnad och långsiktiga ekonomiska effekter som viktiga att studera vidare.⁴⁰ Andra exempel på frågor som behöver belysas är vilka verktyg regeringen kan komma att behöva för att hantera en återgång till fredstida förhållanden och i vilken utsträckning det finns behov av höjd beredskap under ett återgångsskede.

³³ Regeringen (2024c) *Inriktning för militärt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut I:16 F62024/02054 (delvis), s. 3.

³⁴ Regeringen (2024c) *Inriktning för militärt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut I:16 F62024/02054 (delvis).

³⁵ Regeringen (2024d) *Inriktning för civilt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut II:4 F62024/02054 2024-12-19.

³⁶ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025-2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 62.

³⁷ Regeringen (2024d) *Inriktning för civilt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut II:4 F62024/02054 2024-12-19.

³⁸ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025-2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 116.

³⁹ McWilliams, A. & Olsson S. (2024) *Hoten mot kulturarven En analys av aktörsdrivna hot mot kulturarv i Sverige*. FOI-R--5490--SE.

⁴⁰ Johnson, A., Lallerstedt K., Lusua, J. & Hultqvist, M. (2024) *Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig?* FOI-R--5556--SE.

Titel

Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer

FOI Memo 8856

4.3 Rättsliga utmaningar vid omställning

Att ställa om från fred till höjd beredskap innebär flertalet rättsliga utmaningar. Detta beror på det stora antalet civila och militära aktörer som behöver samverka under omställningsfasen, både på nationell och internationell nivå – alla med sina rättsliga befogenheter och ansvar under processens gång. I ett omställningsperspektiv behöver författningen säkerställa att alla aktörer har tydliga uppgifter och mandat för att ställa om från fred till höjd beredskap. Styrning genom lagstiftning är bara ett av flera tillvägagångssätt (även om alla åtgärder behöver ha stöd i lag). Utöver den rättsliga styrningen finns politiskt handlingsutrymme att styra myndigheterna, exempelvis genom inriktningsbeslut och val av myndighetschefer. Hur det offentliga (myndigheter, kommuner och regioner med flera) och civila aktörer tar sig an utmaningarna kommer otvetydigt att påverka hur effektiv omställningen mellan fred och höjd beredskap kan bli. Det bör för tydlighets skull tilläggas att styrning av myndigheterna genom lag inte kan betraktas som en helhetslösning, utan förutsätter kompletterande åtgärder, exempelvis en löpande dialog mellan regering och myndighet för att säkerställa att nya regler kan antas i takt med att säkerhetsläget förändras.

I ljuset av Sveriges rättsstatstradition - som i landets rättssystem delvis förverkligas genom de fristående myndigheternas myndighetsutövning - kan konstateras att alla aktörer inom totalförsvaret behöver såväl ett tydligt ansvar som en rättslig grund att agera enligt för att omställningen mellan fred och höjd beredskap ska fungera effektivt. Saknas en rättslig grund för en enskild myndighet med centrala funktioner inom totalförsvaret kommer den inte att med stöd i lag kunna genomföra sina uppgifter, varpå omställningen riskerar att försvåras. Utan rättsliga förutsättningar utmanas såväl den militära som den civila förmågan, vilket alltså kan försvåra omställningen. Därtill måste aktörerna ha adekvata beslutsunderlag samt kunskap för att kunna fatta rätt beslut under omställningsfasen. I rättsliga termer konkretiseras denna förmåga bland annat genom rätten att få tillgång till och dela information.

Det finns rättsliga frågetecken kopplat till beredskapsmyndigheternas utpekade ansvar att tillhandahålla centrala varor och tjänster under höjd beredskap till såväl det militära som det civila försvaret. Även om den nationella lagstiftningen utpekar ansvar och ger befogenheter är detta otillräckligt eftersom denna fråga även handlar om själva *tillgången* till varor och tjänster, vilket till stor del avgörs av om EU:s inre marknad kan upprätthållas eller inte. Det bör också tilläggas att ett krig i Europa kan medföra att andra medlemsstater inför olika typer av nödtillstånd som kan införas enligt deras konstitutionella system – även om Sverige inte går upp i höjd beredskap – med potentiellt allvarliga effekter på den inre marknaden. Detta är förhållanden som Sverige inte råder över direkt utan som avgörs av en mängd omständigheter, inklusive vilken roll Europeiska kommissionen intar samt hur EU:s medlemsstater gemensamt förhåller sig till varandras existentiella behov under sådana tillstånd. De företag som förväntas leverera kritiska varor och tjänster till totalförsvaret under höjd beredskap behöver få klarhet i vilka regler som gäller vid höjd beredskap, vilket återigen inte är helt enkelt då de bland annat beror på hur EU:s inre marknad fungerar.

En annan rättslig utmaning i planeringen inför krig och krigsfara är det nödvändiga samarbetet mellan regeringsnivån och kommunerna. Genom den kommunala självstyrelsen finns en tradition av motstånd mot att regeringen styr kommunerna alltför hårt, samtidigt som det finns ett regleringsutrymme för riksdagen att genom lagstiftning identifiera kommunernas uppgifter i krig och krigsfara. Regeringens möjligheter att styra kommuner och regioner i frågor som gäller planeringen av totalförsvaret bör enligt vår bedömning vidare utredas. Vid otydligheter i denna fråga riskerar omställningen att försvåras.

Avslutningsvis följer under återgången från höjd beredskap till fred en rad frågor gällande såväl den krigsplacerade befolkningen som den som har agerat inom ramen för den allmänna tjänsteplikten. Beroende på konflikt kan befolkningen ha stora behov av återhämtning samtidigt som samhället är i behov av att återhämta sig ekonomiskt. Sådana potentiella målkonflikter bör ses över, exempelvis inom ramen för arbetsrätten, för att möjliggöra en effektiv återgång som också beaktar befolkningens behov av återhämtning.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

5 Diskussion och förslag på fördjupningar

Syftet med denna förstudie har varit att identifiera några centrala frågor avseende samhällets omställning från fredstida förhållanden till höjd beredskap och ytterst krig samt en vid återgång från höjd beredskap till fredstida läge. Frågeställningen som förstudien försökt besvara är: *Hur ser den politiska inriktningen och de övergripande rättsliga förutsättningarna ut avseende samhällets möjligheter att ställa om mellan fredstid och höjd beredskap?*

Förstudien har tagit avstamp i den politiska inriktningen för omställning i totalförsvaret som den uttrycks främst i försvarsbeslutet 2025-2030 och i övriga offentliga dokument och inriktningar. Vidare ges en övergripande analys av de rättsliga ramarna för omställning och identifierat frågor som bör analyseras mer fördjupat utifrån omvärldsläget, Natomedlemskapet och den pågående utvecklingen av totalförsvaret.

5.1 Diskussion

Det går att konstatera att det försämrade omvärldsläget och Nato-medlemskapet ställer delvis nya krav på totalförsvaret. Dels handlar det om den politiska inriktningen och de förväntningar som finns på beredskapsmyndigheterna, regionerna och kommunerna samt även på övriga aktörer att bygga upp och leverera förmåga i totalförsvaret. Dels handlar det om rättsliga förutsättningar, finansiering och genomförbarheten i övrigt att möta ställda krav. Det är viktigt att notera att även om Sverige är en enhetsstat är styrningen fördelad mellan olika politiska nivåer, framför allt mellan regeringen och kommunerna/regionerna. Numera har även Nato en roll – åtminstone i indirekta termer – i styrningen av totalförsvaret. Även EU:s rättsregler förväntas spela en roll i omställningen mellan fred och höjd beredskap eftersom många totalförsvarsviktiga varor och tjänster regleras och genomförs på EU-nivå. Aktörer på samtliga politiska nivåer har beslut att fatta under omställningsfasen – beslut som alla måste fattas med stöd i lag. Detta sätter press på att regelverken, samt de olika politiska nivåerna, samspelar med varandra. En fråga är hur styrningen av omställning mellan fred och höjd beredskap bör ske för att fungera och vilka förutsättningar regeringen har för sådan styrning.

Sverige behöver ha en plan för hur man som allierad och värdland förfogar över och avdelar resurser, inte minst avseende logistik, ledning och sjukvård. Samordning och samverkan inklusive informationsdelning mellan olika aktörer och nivåer blir centralt, vilket i sin tur kräver planering, förberedelser och rättsliga anpassningar. En fråga är om och i så fall i vilken utsträckning totalförsvarets aktörer ska kunna tillämpa sina planer för verksamhet vid höjd beredskap redan i fredstid innan beredskapen har höjts, exempelvis i avskräckande syfte eller för att hantera antagonistiskt agerande under gränsen för höjd beredskap, inklusive hybridhot. En central fråga som kräver analys är i vilken omfattning det finns utrymme i regelverket för operationer i fredstid (som inte avser övning) eller om regeringen behöver höja beredskapen för att skapa tillräckligt handlingsutrymme.

I förstudien uppmärksammas vidare behovet av att klargöra kommuners och regioners ansvar samt att utreda om de har tillräckliga befogenheter att ta det förväntade ansvaret. Utöver den principiellt viktiga frågan om relationen mellan regeringen och kommunerna/regionerna samt deras respektive ansvar behöver svensk lagstiftning med betydelse för olika slags operationer som genomförs i avskräckande syfte utredas.

Vidare går det att konstatera att en återgång till fredstida förhållanden efter ett krig⁴¹ inte är belyst i någon större omfattning sedan efterkrigstidens analys, såvitt författarna kunnat se i denna

⁴¹ Demobilisering efter ett krig i Sverige har i historisk forskning studerats av Hårdstedt, M. (2019) *Krigets slut och fredens början. Demobiliseringen i Norrland efter finska kriget 1808–1809*. Historisk tidskrift 139:3, s. 429-454.

Titel

Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer

FOI Memo 8856

förstudie. Hur en återgång och ett återuppbyggande av ett krigsskadat samhälle kan genomföras beror huvudsakligen på utfallet av kriget men analyser bör göras i syfte att vara förberedd på att hantera olika utfall och omvärldsutvecklingar. Studier av erfarenheter från med Sverige jämförbara länder har inte genomförts i denna förstudie, men kan sannolikt ge information av vikt för kommande studier av återställning efter höjd beredskap och ytterst krig.

5.2 Förslag på fördjupningar

Nedan ges förslag på fördjupningar inom några områden som identifierats i förstudien.

1. Finns tillräcklig flexibilitet i lagstiftningen för att möjliggöra för avskräckande militära operationer i fredstid?

Inom ramen för Natomedlemskapet kommer Sverige att bidra till Natos avskräckning och försvar. Detta ska enligt regeringen kunna genomföras redan i fredstid och omfatta till exempel transitering och basering av allierade trupper på svenskt territorium. Det innebär att det kan förekomma fredstida lägen där höjd beredskap inte råder, men som ändå ställer krav på en utökad samhällelig förmåga bland annat vid värdlandsstöd. En fråga som kan bli avgörande och som behöver analyseras vidare är om det finns flexibilitet i lagstiftningen för att genomföra operationer enligt ovan utan att regeringen beslutat om höjd beredskap, eller om ett sådant beslut är en förutsättning för det civila försvarets stöd till det militära försvaret vid operationer i fredstid.

2. Hur fattas beslut vid värdlandsstöd i skarpt läge?

Sverige ska kunna upplåta territorium, bl.a. genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt bistå med att försörja och transportera allierades styrkor på svenskt territorium. Grunden för den svenska förmågan att ta emot internationellt *militärt* stöd lades när regeringen, i september 2014, undertecknade ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd. Sverige behöver ha en plan för hur man som värdland förfogar över och avdelar resurser, inte minst avseende logistik, ledning och samverkan på olika nivåer, vilket i sin tur kräver planering, förberedelser och rättsliga anpassningar. Betydelsen av förmågan att leverera värdlandsstöd har blivit alltmer central genom Sveriges Nato-medlemskap. Samförståndsavtalet om värdlandsstöd som slöts 2014 reglerar översiktligt de juridiska och finansiella aspekterna av att ge och ta emot stöd. Avtalet är avsett att användas såväl i fredstid, t.ex. vid övningar, som vid kris och konflikt i Sverige. Utöver värdlandsavtalet har Sverige också ingått särskilda avtal med USA, framförallt DCA-avtalet. Hur går det till när Sverige fattar beslut om värdlandsstöd inom ramen för Nato? Sker samverkan mellan regering och kommun om prioriteringar? Vem ansvarar ytterst för kommuninvånarna i ett sådant läge? Hur sker ansvarsutkrävande under dessa förutsättningar?

3. Vilka förutsättningar finns för militär rörlighet i en omställningsfas?

Juridiken behöver möjliggöra för operationer, exempelvis styrkeuppbyggnad (allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter), transitering och basering genom Sverige till Finland eller Baltikum. Sådana operationer kan också behöva civilt stöd, även när operationerna sker utanför höjd beredskap. Militära operationer kräver vidare en fungerande logistik som möjliggör att förband uthålligt kan försörjas, skyddas, förflyttas och ledas.⁴² Militär rörlighet lyfts särskilt fram i EU:s strategiska kompass⁴³ och handlar om att skapa de bästa förutsättningarna för storskaliga militära operationer inom rimliga och relevanta tidsförhållanden. För att åstadkomma detta krävs ett helhetsgrepp som berör flera delar av totalförsvaret. Regeringen antog den 1 augusti 2024 en nationell plan för militär rörlighet.⁴⁴ Av denna framgår bl.a. att Sverige ska bidra till framsteg inom militär rörlighet i Nato,

⁴² Allierades tillträde till svenskt territorium regleras i fredstid i tillträdesförordningen (1992:118). Enligt denna får ett utländskt statsfartyg, statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning endast med regeringens tillstånd vistas på eller bedriva skjutövningar eller andra militära övningar på svenskt territorium. Förordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig.

⁴³ EEAS (2024) *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*. March 2024.

⁴⁴ Regeringen (2024e) *Sveriges nationella plan för militär rörlighet 2024-2026*, promemoria 2024-08-01.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

EU och Norden. Sverige ska intensifiera arbetet med att utveckla den militära rörligheten i enlighet med EU:s och Natos ambitionsnivåer, bland annat genom att förenkla regelverk, underlätta möjligheter för tillträde till svenskt territorium och förenkla förfarandet för militära gränspassager.⁴⁵

4. Vilka förutsättningar finns för ett nordiskt samarbete i en omställningsfas?

Det nordiska försvarssamarbetet är nu ett samarbete mellan allierade. Det skapar förutsättningar och förväntningar för ett än djupare och närmare nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, som inkluderar gemensam operationsplanering och gränsöverskridande operativ verksamhet under hela konfliktskalan från fred till krig.⁴⁶ Detta skulle kunna vara särskilt viktigt i en omställningsfas innan andra samarbeten, t.ex. inom EU, har kommit igång. Regeringen skriver att värdlandsstödet behöver utvecklas i nära samarbete med framför allt de nordiska grannländerna, och ska betraktas som en integrerad del i en övergripande nationell logistikmodell där staten, kommuner, regioner och näringsliv ingår i planeringen, och omfattar transporter, drivmedels- och elförsörjning, sjukvård, elektroniska kommunikationer med mera.⁴⁷

Enligt en rapport från brittiska försvarsdepartementet⁴⁸ bör de nordiska länderna för att stärka säkerheten i norra Europa sträva efter att effektivisera det militära samarbetet genom harmonisering och sammanslagning av resurser. Genom att använda befintliga Nato-ramar, såsom Natos försvarsplaneringsprocess och det senaste konceptet för avskräckning och försvar av det euroatlantiska området, kan dessa möjligheter förbättras avsevärt. Totalförsvaret bör enligt rapporten harmoniseras över gränserna bland annat för att underlätta snabba insatser och värdlandsstöd. Förståelsen för kritisk nordisk infrastruktur behöver ökas.

5. Hur kan en återgång från höjd beredskap till fredstida läge förberedas utifrån dagens förutsättningar?

Hur en återgång från höjd beredskap och ytterst krig ska hanteras i Sverige är inte studerat i närtid. Sveriges omställning efter andra världskriget var en period av betydande förändring och återhämtning. Efter kriget genomgick samhället en process av demobilisering och återgång till fredsförhållanden. Återställning efter krig är en komplex och långvarig process som involverar flera aspekter, inklusive demobilisering (återintegrering av militär personal) ekonomisk, social och kulturell återhämtning, samt rättsprocesser. Återhämtningsprocessen kan också omfatta stora insatser för att stödja flyktingar och internflyktingar att återvända till sina hem. En fråga som bör belysas är vad innebörden av en återgång från krig till fred kan vara utifrån dagens förutsättningar och i vilken utsträckning det går att förbereda detta.

⁴⁵ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025–2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 107.

⁴⁶ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025–2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 35.

⁴⁷ Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025–2030*, regeringens proposition 2024/25:34, s. 41.

⁴⁸ UK Ministry of Defence (2024) *Nordic Synthesis - Implications from Global Strategic Trends 7*, s. 32–48.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

Referenser

- Betänkande 2009/10:KU19 *En reformerad grundlag, Konstitutionsutskottets betänkande*.
- EEAS (2024) Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Mars 2024.
- Ericson, M. (2019) *Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning*, Försvarshögskolan 930/2011.
- Erlingsson, G. Ó. och Ödalen, J. (2007) ”Kommunstruktur, självstyrelse och rätten till självbestämmande” i: Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Hårdstedt, M. (2019) *Krigets slut och fredens början. Demobiliseringen i Norrland efter finska kriget 1808–1809*. Historisk tidskrift 139:3, s. 429-454.
- Johnson, A., Lallerstedt K., Lusua, J. & Hultqvist, M. (2024) *Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig?* FOI-R--5556--SE.
- McWilliams, A. & Olsson S. (2024) *Hoten mot kulturarven En analys av aktörsdrivna hot mot kulturarv i Sverige*. FOI-R--5490--SE.
- Nationalencyklopedin, *Omställning*, <http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/omställning> (hämtad 2024-11-19).
- Nato (1997) *Chapter 12: Host nation Support – definition*, NATO logistics handbook, oktober 1997.
- Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.
- Regeringen (2023a) *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, Ds 2023:34.
- Regeringen (2023b) *Stärkt konstitutionell beredskap*, SOU 2023:75.
- Regeringen (2024a) *Totalförsvaret 2025–2030*, regeringens proposition 2024/25:34.
- Regeringen (2024b) *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*. Regeringsbeslut I:5 Fö2024/02054 (delvis).
- Regeringen (2024c) *Inriktning för militärt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut I:16 Fö2024/02054 (delvis).
- Regeringen (2024d) *Inriktning för civilt försvar 2025-2030*. Regeringsbeslut II:4 Fö2024/02054 2024-12-19.
- Regeringen (2024e) *Sveriges nationella plan för militär rörlighet 2024-2026*, promemoria 2024-08-01.
- Regeringen (2024f) *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU:2024:65)*, Remiss 2024-11-04 Fö2024/01668.
- Regeringen (2025) *Inriktning av säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys 2025*, beslut 2025-02-21, Fö2025/00309.
- SFS 1982:756 *Förordning om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordning)*.
- SFS 1992:18 *Tillträdesförordning*.
- SFS 2022:524 *Förordning om statliga myndigheters beredskap*.
- SFS 2024:1333 *Förordning med instruktion för Försvarsmakten*.
- SKR (2024) *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)* Yttrande, SKR2024/01787.
- SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*.

Titel
Omställning mellan fred och höjd beredskap – en förstudie

Memo nummer
FOI Memo 8856

SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap.*

SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig.*

Statskontoret (2023) *När myndigheter ställer om - erfarenheter från snabba omställningar*, Om offentlig sektor, 2023.

UK Ministry of Defence (2024) *Nordic Synthesis - Implications from Global Strategic Trends 7.*

Wenander, H. (2019) *De svenska kommunerna i EU:s konstitutionella system*, Sieps.