



# LUNDS UNIVERSITET

## Krisberedskap i tider utan direkt hot?

En jämförande studie av Sverige och Finlands krisberedskap

Josefin Stenquist

# Abstract

This paper aims to answer whether a country with a history of war leads to a thoughtful crisis preparation even in peaceful times. To do this, I will utilize the crisis management theory which is based on the concept of there being two important steps to take to prevent a disaster and to deal with a crisis. These are preparation and response. The government needs to have a good preparation plan, and they need to act in the right way when the crisis is coming. This paper compares Finland and Sweden to find out how their preparation and action within crises are to be able to answer the research question. Their war history is different; Finland experienced three wars during WW2 whilst Sweden has not experienced any since the beginning of the 1800s. The constitutions of both countries are also being compared to each other. Finland's well-developed crisis preparation law gives the government considerable powers and, thus, it can make quick decisions in different type of crisis, Sweden has a weaker system that is not nearly as well prepared for a crisis. Hence, the conclusion that a history of war does probably lead to better crisis preparation even in peaceful times.

*Nyckelord:* beredskapslag, undantagstillstånd, grundlag, krig, kris, Sverige, Finland  
*Antal ord:* 9213

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>1</b>
	1.2 SYFTE .....	2
<b>2</b>	<b>TEORI</b> .....	<b>3</b>
	2.1 THE CRISIS MANAGEMENT THEORY (PEARSON AND CLAIR 1998) WITH CONTINGENT PERSPECTIVE. ....	3
	2.2 AGENCY THEORY, ANSVARSUTKRÄVANDE OCH PARLAMENTARISM .....	4
	2.3 HYPOTES.....	7
	2.4 FRÅGESTÄLLNING .....	7
<b>3</b>	<b>METOD</b> .....	<b>8</b>
	3.1 URVAL .....	8
	3.2 MEST LIKA DESIGN .....	8
	3.3 BAKGRUND.....	10
	3.3.1 <i>Finlands historia</i> .....	10
	3.3.2 <i>Sveriges historia</i> .....	11
	3.4 MATERIAL .....	12
	3.5 DEFINITIONER AV CENTRALA BEGREPP. ....	13
<b>4</b>	<b>EMPIRI</b> .....	<b>15</b>
	4.1 SVERIGE OCH CIVILA KRISER .....	15
	4.2 SVERIGES KRIGS OCH KRISBEREDSKAP – HISTORISK TIDSLINJE .....	16
	4.3 MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP .....	19
	4.4 FINLAND OCH BEREDSKAPSLAGEN .....	20
	4.5 PROPOSITION 1989 RD. RP NR 248 SOM GRUND FÖR HISTORIENS UTVECKLING I BEREDSKAPSLAGEN – FINLAND .....	23
<b>5</b>	<b>ANALYS</b> .....	<b>25</b>
	5.1 JÄMFÖRELSE AV LÄNDERNAS HISTORIA .....	25
	5.2 LÄNDERNAS LAGSTIFTNING KOPPLADE TILL KRISER.....	26
	5.3 CRISIS MANAGEMENT .....	27
	5.4 AGENT PRINCIPAL-TEORIN.....	28
<b>6</b>	<b>DISKUSSION OCH SLUTSATS</b> .....	<b>30</b>
<b>7</b>	<b>REFERENSER</b> .....	<b>32</b>

# 1 Inledning

*All offentlig makt utgår från folket*, så lyder den första paragrafen i regeringsformen (SFS 1974:154). När corona-epidemin utvecklades till en pandemi var det säkerligen få svenskar som kunde föreställa sig att det skulle påverka just deras liv till den grad som det har kommit att göra. Ännu mindre hade gemene man möjligen föreställt sig en lagrådsremiss från regeringens sida som skulle bidra med en ökad maktbefogenhet där ett stöd i parlamentet inte skulle krävas för att kunna fatta beslut. Ett förslag framtaget i en kris, där all offentlig makt inte längre utgår från folket om det träder i kraft. Det var otvivelaktigt många som undrade hur Sverige fram tills nu har förmått vara utan en lag om krisberedskap. Har Sverige levt i fred i så många år att krisen känns så avlägsen och oåtkomlig? Finland däremot har haft en krisberedskapslag sedan 1991. I den här uppsatsen vill jag besvara frågan: ”Leder erfarenheten av krig till att krisberedskap bibehålls i tider då det saknas direkt hot?”.

Crisis management theory av Pearson & Clair förklarar hur *förberedelse* och *respons* hos en regering förklarar hur stora konsekvenser en kris kan leda till och hur en regering kan förebygga kriser. Det är således av största vikt att en regering har god förmåga att *förutse* kriser, *förebygga* dessa och *förmildra* en eventuell kris. En annan viktig aspekt är att ha ett tydligt och delegerat ansvar och att samordna aktörer med varandra. En kris kan drabba alla men det som enligt denna teori är avgörande i utfallet är just förmågan att kunna se steget före (Ping m.fl, 2011). Finland har upplevt ett flertal krig under en period där Sverige varit skonat från det. Det går på den grunden att föreställa sig att Finland med sin vana av krig, också är väl förberedda inför detta liksom kris, vilket kan vara en följd effekt av krig. Landet borde således *förebygga* och *lagstifta* på ett sätt som gör att de är väl förberedda inför krisen.

Det går att argumentera för att detta är ett ämne försummat av forskningen, trots att området är tidlöst och ständigt relevant. I rådande situation har corona-pandemin satt kris och beredskapsfrågan på dagordningen men jag anser att detta är en frågeställning relevant i såväl

en pandemi som i övriga kriser som är värd att lyfta fram. Att krisberedskapen är god är ett viktigt sätt att skydda flertalet funktioner i ett samhälle liksom människor och djur.

Utifrån teorin, ländernas historia och grundlagar så går det att dra slutsatsen att Finland är mer förberedda för kriser än vad Sverige är. Deras förberedelse såväl som respons är i framkant då grundlagen har en speciell beredskapslag där undantagstillstånd kan råda utifrån en rad kriterier. När undantagstillstånd råder kan regeringen snabbt fatta beslut och specifika paragrafer kan träda i kraft för att förebygga att krisen blir värre och kunna förhindra denna på ett effektivt sätt. Den svenska modellen av förberedelse och respons besitter inte samma grad av förberedelse då den svenska regeringen inte har någon befogenhet att fatta liknande beslut och då det inte finns en beredskapslag som kan aktivera paragrafer som avviker från rådande grundlag och inskränker rättigheter, vilket är fallet i Finland. Vidare kan vi, som tidigare nämnt, se att Finland har haft ett omfattande antal krig under en period där Sverige varit skonat från krig. Slutsatsen är följaktligen att ett land med en historia av krig mest troligt har en förmåga att vara förberedd på kris även i fredstillstånd.

## 1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att besvara frågeställningen kring huruvida ett land med erfarenhet av krig leder till god krisberedskap i tider utan direkt hot? Detta görs genom att kartlägga och redogöra för Sverige och Finlands lagstiftning när det kommer till krisberedskap samt hur och varför den uppkom vilket kan vara en viktig komponent för att kunna besvara frågeställningen. Deras krigshistoria är därför även den relevant i sammanhanget. Andra viktiga faktorer är att genom teorin kunna få en förståelse för regeringars viktiga steg i att förebygga, förhindra och minimera skadan vid en kris (*crisis management theory*). Teorin kommer användas för en fördjupad förståelse för de olika stegen i den förberedande och beslutsfattande processen som myndigheterna ställs mot i en tid av kris. Agent-principalteori används för att få en ökad förståelse för maktuppdelningen mellan regering och riksdag i krisberedskapslagarna. Maktuppdelningen kan vara relevant när det kommer till de olika ländernas attityd gentemot krishantering och hur långt de är villiga att gå när det kommer till förberedelse. Innebär Finlands beredskapslag att ett stöd från riksdagen inte krävs?

## 2 Teori

### *2.1 The crisis management theory (Pearson and Clair 1998) with contingent perspective.*

Teorin är uppdelad i tre kategorier:

1. Förberedelse. Den här punkten handlar om hur väl förberedd en regering är på en katastrof. Det kan handla om såväl en naturkatastrof som en pandemi, en oförutsedd eller förutsatt händelse som sätter hela samhället i rubbning. Ibland handlar det om infrastruktur och kommunikation som förstörs medan det i andra fall kan vara verksamheter och samhällsorgan som skadas fast med en infrastruktur som ännu är i behåll. Ifall myndigheterna är införstådda om riskerna för att krisen ska uppstå, och till viss grad kan förutse hur krisen kommer att uppstå eller utvecklas, så kan antal skadade och döda minska drastiskt (Ping et al, 2011).

2. Respons/svar. Den här delen handlar om vilka metoder regeringen använder för att svara på den befintliga krissituation som uppstått. Det kan finnas många myndigheter och aktörer inblandade och detta beskrivs som ”*komplexa interaktioner*”. Regeringen behöver således kunna agera snabbt för att förhindra ännu fler kriser och undvika situationen att bli värre än den behöver vara. Det är viktigt att kommunikationen fungerar som den ska och att det finns ett delegerat ansvar för att kunna få en bättre översikt angående ansvarutkrävande (Ping et al, 2011). Tre kategorier beskrivs inom den andra punkten och dessa är: *intensitet, varaktighet, omfattning* och används för att beskriva krisens storlek. Författarna Ping, Cui och Pan som skrivit *artikeln Strategies of Crisis Management from Contingent Perspective* från 2011 gör en jämförande studie mellan Tsunamikatastrofen och SARS-utbrottet och hanteringen av detta från Singapores myndighet. Utifrån den så var utbrottet av SARS Intensity – small, duration- long, scope – large och det var sedan den omfattningen myndigheterna hade att utgå ifrån i agerandet av krisen (Ping et al, 2011). De olika graderna av intensitet, varaktighet och omfattning gör att krisen blir olika svår att lösa.

Tsunamikatastrofens omfattning såg annorlunda ut jämfört med SARS-utbrottet och där var

intensiteten mycket stor och varaktigheten kort. Alla kriser ser olika ut och det kan vara viktigt för ett lands regering att ha i åtanke när de förbereder och förebygger arbetet mot kriser. Det är därmed många kriser och katastrofer en regering behöver vara förberedda för och veta riskerna kring.

### 3. Återhämtning.

Regeringens förmåga att kunna återhämta läget till hur det såg ut och fungerade innan katastrofen. Utvärdering och en förmåga att lära sig av historien är en central del här (Ping et al, 2011).

Steg 1 och 2 är det som är relevant i uppsatsen och då speciellt skillnaden i steg 1 och 2 för att kunna förstå skillnaden mellan Sverige och Finlands krisberedskap och vilken förberedelse de utgår ifrån och hur de senare kommer att agera i krisen utifrån de befintliga lagar och regler som råder i respektive land. Utifrån teorin går det att hävda att Finlands steg 1 var långt före Sveriges vilket leder till ett betydligt större försprång till steg 2. Förmodligen har Finland en utvecklad krisberedskapsplan då de vid upprepade gånger varit utsatta för krig. Erfarenhet av krig i ett land borde rent logiskt leda till att regeringen är väl förberedda på ifall ett krig, eller kris, skulle uppstå igen. Då är regeringen mer förberedda än gången innan och kan ha de redskap och förberedelseåtgärder som krävs för att kunna minimera skadan så gott det går. Har ett land, som fallet i Sverige, varit neutralt och inte upplevt krig de senaste hundra åren så är det inte heller orimligt att beredskapen inte är lika hög som den annars kunde ha varit. Det betyder inte nödvändigtvis att beredskapen är låg och helt outvecklad, men det går att förstå att ett land som upplevt flertalet krig under en kort period också agerar därefter.

## *2.2 Agency theory, ansvarsutkrävande och parlamentarism*

Agentteorin handlar om att delegera ut uppgifter och gynnas av varandras kompetenser och återfinns i flera olika sammanhang i samhället: ekonomin, politiken och skolan, bland annat. Andra yrkesgrupper som använder sig av denna princip och jurister och läkare (Ström 2000). Det är därmed en teori som tillämpas av många yrkesgrupper även om de inte tänker på det i sitt dagliga arbete. Författaren till artikeln påvisar varför många stater avstår från direktdemokrati då det styrelseskicket till stor del är tids- och resurskrävande och fordrar beslut som är välinformerade, vilket medborgare i ett samhälle inte alltid är. Det faller sig

därför naturligt att istället delegera ut uppgifterna till de som besitter såväl den tid och kunskap som krävs. Det går inom denna teori till så att principalen delegerar ut en uppgift till agenten på grunden att principalen anser att agenten har kompetens som principalen kan ha användning för. Det kan exempelvis handla om tid, kunskap, kontakter eller annat önskvärt som principalen vill åt. Agenten bör då följa principalens önskemål utan några invändningar. Dock förekommer det situationer när detta inte följs av olika anledningar. Det kan handla om att agenten har egenintresse eller en dold agenda som är så viktig att agenten bortser från principalen. Det kan även handla om kommunikationsfel mellan de två aktörerna. För att principalen ska vara säker och trygg med att agenten faktiskt följer de åtaganden som den har fått i uppdrag att utföra så blir den tilldelad ett ansvar. Agenten ansvarar för åtaganden som uppdrag utförda åt principalens vägnar och som agenten kan straffas för ifall det missköts, men på samma sätt få fördelar inom ifall det utförs korrekt (Ström 2000).

Förhållandet mellan principal och agent går att finna inom olika delar av politiken. Exempel på det är relationen mellan:

- Väljare (principal) och representanter (agent).
- Lagstiftande organ → verkställande organ
- Regeringschefen → ministrarna

I alla dessa fall så delegerar principalen ut uppgifter och där tillkommer även ansvar.

Ansvarsutkrävande är en central del inom proportionella valsystem och makten fördelas ut mellan de olika organen för att undvika att någon skulle kunna ta över makten.

I den här uppsatsen så är relationen mellan parlamentet (principal) och legislaturen i form av regeringen (agent) relevant (Ström 2000, s 267-268). Motsättningar kan uppkomma mellan principalen och agenten och den sistnämnda kan som tidigare nämnt handla efter eget intresse och vinst. Det kan handla om att principalen inte har insyn över agentens egenintresse och dess intentioner att agera därefter. Det kan även handla om att principalen inte har de verktyg som krävs för att bevaka agenten och att denne följer sina uppdrag (Ström 2000).

Sverige och Finland har generellt sätt utgått från olika förhållningssätt när det kommer till krisberedskap och grundlagarnas makt. Sverige har inte antagit någon krisberedskap som ställt sig över grundlagarna. Inte heller har de antagit undantagstillstånd som skulle kunna träda i kraft under en kris och ge myndigheterna större befogenheter i loppet av en kort tidsperiod. Det har gjort att besluten i vissa fall har dröjt och på så sätt går det att argumentera



för att inga förhastade beslut har tagits. Å andra sidan kan det vara just snabba beslut som krävs i krissituationer. Relationen mellan parlament (principal) och regering (agent) har således bibehållits och ingen av dessa organ har själva kunnat ta makten.

I Finland däremot har prioriteringarna sett något annorlunda ut och regeringen har fått befogenheter att utlysa undantagstillstånd. Jag vill undersöka detta förhållandet mer noggrant och se ifall maktförhållandet mellan regering och riksdag ser annorlunda ut i detta stadiet. Syftet med det är att kunna få en större förståelse för deras attityd kring krisberedskap och vilka beslut de är villiga att fatta för att ha en god beredskap. Är de villiga att fatta ett beslut utan stöd från riksdagen därför att det kräver ett snabbt beslut? Är det värt att bortse från de demokratiska rättigheter som finns för att beredskapen ska vara god eller har de stöd i riksdagen trots allt? Denna teori är sammanfattningsvis behjälplig i att få ett större perspektiv inom maktförhållandet och synsättet på krisberedskap i Finland och kan hjälpa till att förklara hur en krigshistoria kan göra att stater eventuellt agerar på ett slagkraftigt sätt för att undvika en kris. Dock är detta inte säkert, och fallet kan vara så att Finlands diverse beslut kopplade till krisberedskap och undantagstillstånd kräver stöd från riksdagen.

I Sverige utgår jag från att maktuppdelningen är som sådan att det krävs stöd i parlamentet kring brådskande beslut kring krisberedskap. Detta grundas i den kontroversiella lagrådsremiss som föreslår beslut utan stöd från riksdagen vilket uppenbarligen inte redan är fallet.

### 2.3 Hypotes

Utifrån den tidigare forskningen inom krisberedskap och myndigheters förmåga att förebygga och samordna inför en kris så är det som tidigare nämnt av yttersta vikt att inneha en utvecklad plan och beredskap inför en eventuell kris för att förebygga och förmildra konsekvenserna av denna. Jag undersöker Finland och Sverige för att kunna testa teorin på två lika länder men som har helt olika historier när det kommer till krig där Finland fått utstå tre krig endast under andra världskriget men där Sverige har varit skonade från krig sedan början av 1800-talet. Utifrån den motiveringen så är min hypotes att *en historia av krig leder till god krisberedskap även i tider när det saknas direkt hot.*

### 2.4 Frågeställning

*Leder erfarenheten av krig till att krisberedskap bibehålls i tider då det saknas direkt hot?*

## 3 Metod

### 3.1 Urval

Arbetet går ut på att undersöka ifall ett land med en historia av krig har utvecklad krisberedskap även i tider där inget direkt hot finns. För att kunna besvara frågeställningen har jag valt att avgränsa genom att undersöka två lika länder med varandra, där det ena landet har en historia av krig till skillnad från det andra. Valet landade på Finland och Sverige då de har en hel del likheter: EU-medlemskap, geografisk närhet, liknande kultur, icke Nato-medlemmar och parlamentariskt styrelseskick. Olikheterna återfinns främst i landets historia då Finland haft flera krig bara under andra världskriget, då Sverige inte var med i några krig. Finland har under en relativt kort period, till skillnad från Sverige, varit självständiga. Då tiden är knapp för denna uppsats valde jag att fokusera på två länder för att hinna genomföra kartläggning av ländernas historia, deras lagar och orsakerna som föranledde till lagarna. Hade arbetet varit mer omfattande hade det gått att inkludera fler länder för att kunna testa frågeställningen på ännu fler fall vilket eventuellt hade lett till större säkerhet.

### 3.2 Mest lika design

Denna metod av urval är uppbyggd så att två likadana fall väljs ut, som har många gemensamma faktorer men olika utfall. Det kan exempelvis handla om två stater som är lika varandra i många avseenden men har olika utfall i exempelvis politiken, sjukssystemet eller liknande. Teorell och Svensson har exemplifierat detta genom att använda sig av Danmark och Sverige som exempel. Länderna är lika när det kommer till många punkter. Däremot har Sverige haft en politik präglad av Socialdemokraterna som det starkaste partiet med flest röster. I Danmark har det däremot sett helt annorlunda ut och Socialdemokratin har inte varit i

närheten av lika stark där. För att kunna ta reda på ifall det finns en förklaringsfaktor så är syftet med denna metod att kunna finna en isolerad frånskiljande *faktor x*. Denna faktor är vidare inte något som de båda fallen har gemensamt. På så sätt blir det möjligt att klarlägga olikheten i y (Teorell, Svensson, 2016 s 226). Författarna påvisar hur kausalitet kan uppnås: ”om vi påträffar det förväntade sambandet (hittar det x som matchar med y) och därmed hittar belägg för kontrafaktisk skillnad, har vi fått ett oerhört starkt argument för kausalitet” (Teorell, Svensson, 2016 s 226).

Problematik med denna metodik är att det är ytterst svårt att leta fram fall där den enda tydliga skillnaden återfinns på x och därmed klagörs med y. Danmark och Sverige må vara lika när det kommer till vissa avseenden men de skiljer sig även på samma sätt. På den grunden blir det också svårt att påvisa en specifik faktor som bör vara den avgörande förklaringen när det kommer till skillnaden inom socialdemokratin (Teorell, Svensson, 2016 s 227). Teorell och Svensson är tydliga med att visa att detta är så kallade *renodlade idealtyper* som inte passar i alla situationer men som kan komma att användas som en fingervisning.

Mitt syfte är att ta reda på ifall det finns ett samband mellan en historia av krig, och god krisberedskap även i fredstider. Två lika länder med olika historia har valts ut för att kunna bevara detta. Tabellen hade således sett ut som följande ifall denna metodik tillämpas inom mitt fall:

Finland	Sverige
a = Norden	a = Norden
b = inte Natomedlem	b = inte Natomedlem
c = EU medlemskap	c = EU medlemskap
x = historia av krig	Inte x
y = utförlig beredskapslag i fredstider	Inte y

### 3.3 Bakgrund

Nedan presenteras centrala delar inom svensk och finsk historia. Andra världskriget står i centrum då detta var en turbulent tidsepok för båda länderna. Jag nämner händelser som skulle kunna vara betydande för de båda staternas sätt att se på krig och kris och hur de agerade i dessa situationer.

#### 3.3.1 Finlands historia

Under 1300-talet skulle Finland komma att tillhöra Sverige. Detta pågick fram tills att landet år 1809 blev en del av Ryssland. Trots att Finland kom att tillhöra Ryssland så hade de mycket stor självbestämmanderätt med egna lagar och regler. Detta godkändes av tsaren i utbyte mot ett löfte om att de inte skulle försöka göra uppror. Finland hade således ett eget självstyre och ett enat land, vilket senare ledde till en vilja att bli självständiga (Globalis 2016). Oktoberrevolutionen ägde rum 1917 i Ryssland. I slutet av året lyckades Finland bli självständiga från Ryssland, men det skulle inte leda till fred i Finland. Två läger bildades: högerpartierna, kallade ”de vita” som ville ha ett självständigt Finland. De bestod av regeringsgrupper. Vänsterpartierna däremot, ”de röda”, bestående av arbetare och kommunister ville istället ansluta till revolutionen. Det ledde till ett inbördeskrig som de vita vann (Nationalencyklopedin u.å 1).

Finlands krigshistoria skulle inte ta slut här utan de kom att delta i flera krig bara under andra världskriget. Kriget grundades på konflikter mellan Finland och Sovjetunionen kopplat till territorium på finsk mark som Sovjetunionen ville åt men som Finland inte ville släppa. De ville inte heller riskera att gå miste om mer mark. När Finland inte ville lämna ifrån sig territorium eller arrendera ut platser som Sovjetunionen ville och förhandlingarna inte kom fram till någon lösning, angrep Sovjetunionen Finland och Vinterkriget hade börjat. Kriget pågick under åren 1939–1940. Finland fick lämna ifrån sig ett antal städer till Sovjetunionen som låg placerade i sydöstra Finland. I mars skrev ett fredsavtal på och striderna kom att upphöra kort därefter. Finland hade förlorat ett stort antal soldater och många var skadade. En stor andel var även försvunna (Nationalencyklopedin u.å 2).

Fortsättningskriget var det krig som blev en förlängning av Vinterkriget. Sovjetunionen hade bedrivit en hotfull politik gentemot Finland efter freden. Finland ville ha tillbaka sina förlorade territorium. Tyskland och Finland samarbetade och angrep Sovjet samtidigt. Sovjetunionen svarade genom att bomba utvalda finska städer och så var länderna åter i krig mot varandra. Finland ville ta tillbaka Karelen och Viborg som de förlorat i Vinterkriget vilket de lyckades med. De lyckades även att ta tillbaka Hangö som de mot sin vilja tvingats arrendera ut till Sovjet. Sovjet gick till offensiv mot Finland och tog tillbaka Viborg (Nationalencyklopedin u.å 3).

Vidare skulle Fortsättningskriget övergå i Lapplandkriget. I avtalet som slöts mellan Finland och Sovjetunionen i slutet av Fortsättningskriget så var villkoren för att striden skulle upphöra att Finland skulle köra ut tyskarna ur Finland. Detta var dock något som tyskarna anade och de ville inte förlora makten över de gruvor de tagit i beslag. Innan Tyskland och Finland hann sluta något avtal så drog slagen igång. Finländarna lyckades tillslut driva ut tyskarna ur Finland. Tyskarna hann förstöra stora områden kopplat till infrastruktur såsom förstörelse av städer, broar och vägar (Nationalencyklopedin u.å 4)

Finland fick efter kriget betala ett skadestånd till Sovjetunionen och detta skedde i form av olika varor i form av fordon och råvaror bland annat. Fredsförhandlingar mellan länderna ägde senare rum år 1948. Efter allt som hänt kom Finland att ha en stor försiktighet och rädsla gentemot Sovjetunionen vilket präglade deras utrikespolitik starkt (Inföfinland 2019).

### 3.3.2 Sveriges historia

Under början av 1800-talet tillhörde Finland till en början Sverige. Detta förändrades när Ryssland i flera omgångar försökte ockupera Finland. I september 1809 hade Ryssland lyckats med sitt mål, Finland var ockuperat och en fred slöts (Nationalencyklopedin u.å 1). Efter kriget mot Ryssland har Sverige inte varit i krig sedan 1814 (Liljefors, Zanander, 2008, s 210).

En samlingsregering bildades under andra världskriget för att snabbt kunna fatta beslut vilket är vanligt i krigssituationer. Sverige bedrev en neutral politik under båda världskriget för att

undvika inblandning. Under andra världskriget hade både Norge och Danmark blivit ockuperade av Tyskland och rädslan för att gå samma öde till mötes var stor. Det ledde till en kompromissande balansgång från Sveriges sida för att hålla god ton med båda sidor, uppfylla deras krav men samtidigt inte för mycket för att det skulle bli partiskt. Sverige sålde järnmalm till Tyskland, vilket tyskarna kom att ha användning för i kriget. Neutraliteten gick dock att ifrågasätta när Sverige lät tyska soldater fraktas genom Sverige för att ta sig hem på permission från och till Norge. Transport av krigsmaterial genom Sverige förekom likaså. Detta kom att kallas för den svenska *eftergiftspolitiken*. Rädslan för vad Tyskland skulle utsätta Sverige för ifall de hade vägrat att låta detta ske var större än konsekvenserna av att släppa på neutralitetspolitiken (Liljefors, Zander 2008, s 218-220).

Midsommarkrisen är ett exempel på en händelse som kom att ifrågasätta den svenska neutraliteten starkt. Tyskland bad om att få transportera en division genom Sverige för att slutligen kunna nå Finland. Det blev motsättningar i regeringen när beslutet skulle fattas. De borgerliga var generellt för denna idén, medan socialdemokraterna tyckte att denna eftergift var att gå för långt. Än en gång beviljades förfrågan i fruktan för vad konsekvenserna av att säga nej hade kunnat leda till (Nationalencyklopedin, u.å 5)

### *3.4 Material*

Jag har i denna uppsats använt mig av material som till största del består av lagar och grundlagsutredningar därför att det utgjort en central del i mitt arbete med beredskapslagar i de båda länderna. Lagarna har utgjort en förståelse när det kommer till skillnaden mellan länderna och givit mig redskapen möjliga för att kunna bevara frågeställningen. Därtill har jag även använt mig av bland annat Nationalencyklopedin och Globalis för en historisk förankring inom Sverige och Finland. Liljefors och Zananders bok har även använts som bakgrund för Sveriges historia. Den historiska förankringen har varit viktig för ökad förståelse av de olika ländernas lagar och varför lagarna grundades som de gjorde. På så sätt går det att

följa ländernas olika beslut som sedan kom att leda till skilda lagar när det kommer till krisberedskapen. Jag har även använt mig av rapporter och artiklar från Försvarmakten och Försvvarshögskolan i syfte att kartlägga Sveriges krigs och krisberedskap och hur krisberedskapen uppstod. Teorierna är tagna från vetenskapliga artiklar. Jag har dessutom använt mig av information insamlad från myndigheters hemsida, exempelvis om MSB, därför att ett kapitel om MSB kändes relevant då Sverige inte har någon beredskapslag men däremot en myndighet som jobbat förebyggande med kris- och säkerhetsfrågor. Teorell och Svenssons bok ”Att fråga och att svara” har använts ett flertal gånger i metodsyfte, precis som Esiassons bok ”Metodpraktikan”

### *3.5 Definitioner av centrala begrepp.*

Kris – en oväntad händelse som tar fokus från annars högprioriterade ärenden. Snabba beslut och åtgärder krävs för att inte förvärra situationen och för att kunna hjälpa så många som möjligt. Besluten som fattas återfinns på flera olika nivåer i samhället: *lokalt, regionalt, centralt och internationellt*. Det är en händelse som avviker från det så kallade ”normala” tillståndet (Krisberedskapen i grundlagen, 2008 s 62).

Extraordinär händelse - en händelse som rubbar samhällets system eller hotar om att göra det och som leder till mycket snabba förändringar. Det är en avvikande situation som behöver tas på stort allvar och som kräver ett snabbt agerande för att inte riskera att förvärra situationen. Det kan vara en första händelse som leder till fler oväntade situationer som gör att situationen blir mer allvarlig med tiden. Det är viktigt att de berörda myndigheterna i dessa situationer har befogenhet att fatta snabba beslut än i normalfall. Kommuner och landsting bör minska sin sårbarhet i dessa lägen (Krisberedskapen i grundlagen, 2008, s 62-63).

Undantagstillstånd – en Extremsituation orsakad av exempelvis storolycka, naturkatastrof, krig eller annan farlig situation. Regeringen har oftast större befogenheter att fatta beslut i sådana situationer (Cambridge Dictionary).



Katastrof – ”Katastrof har definierats som snabb, omedelbar eller djup miljöpåverkan på det socioekonomiska systemet (Alexander 1993). Skillnaden mellan kris och katastrof kan förklaras med den enkla idén att katastrofer orsakar kriser” (Ping m.fl 2011).

Pandemi – ”En pandemi innebär att en ny typ av influensavirus sprids och smittar människor i stora delar av världen. Det innebär ofta stora konsekvenser för vårt samhälle” (Folkhälsomyndigheten 2019).

Epidemi - ”tillfällig anhopning av en företeelse i en definierad grupp eller i ett definierat geografiskt område .Uttrycket används vanligen om sjukdomar, speciellt infektionssjukdomar(epidemiska sjukdomar)” (Nationalencyklopedin u.å 6)

## 4 Empiri

Under empirin redogör jag för Sveriges befintliga lagstiftning när det kommer till civila kriser, samt den historiska utvecklingen som ledde fram till denna och hur resonemangen har gått. Försvarmaktens rapport används som material för denna kartläggning. Finlands befintliga krisberedskapslag redovisas samt propositionen som låg bakom denna.

Anledningen till att jag uppvisar de båda ländernas lagar och historien bakom beror på att informationen bakom används som redskap i att kunna besvara frågeställningen. Historien har en central del i att förstå orsaken bakom de olika länders lagstiftning och är därför en relevant och väsentlig del i uppsatsen.

### 4.1 Sverige och civila kriser

Vad är en civil kris?

Det finns en distinktion mellan krig och kris och är således inte samma sak som RF kap 13 som handlar om *krig och krigsfara*. Istället benämns civil kris som ett tillstånd av en kris i fredstillstånd, tider då det saknas direkt hot. Exempel på kriser är: storolyckor, terrorattentat, naturkatastrofer, pandemi/epidemi, utslagning av IT-system eller andra viktiga funktioner i samhället, för att nämnda några exempel. *En civil kris* är en händelse som kan vara skadlig eller medföra höjd risk för *djur, människor, miljö* och *omvärld*. Sådana händelser fordrar vidare snabba avgöranden och ingripanden (Krisberedskapen i grundlagen, 2008, s 62-64).

*Sveriges befintliga regler som går att tillämpa i fall som kan räknas som civil kris -*

Riksdagen kan, på ett annat sätt än i normalläge, sammanträda på kort varsel. Dessa sammanträden kan även äga rum i andra städer än Stockholm om så behövs. En extra snabb behandling av ärendet bör genomföras och prioriteras och motionstiden förkortas därmed. Först måste en så kallad *obligatorisk utskottsberedning* hållas. Sedan följer ett par steg i hur

ärendet behandlas. Kammaren fattar ett beslut som hänvisar till utskottet. Utskottsbetänkandet rapporteras vidare till kammaren. Detta utreds i kammaren under två tillfällen. Ärendet ska helst behandlas så snabbt som möjligt. Vidare bör ärendet delegeras i form av en *normgivningskompetens* som återfinns i 8 kap RF (Krisberedskapen i grundlagen, 2008, s 63-65).

I 8 kap. 3 § RF anges bestämmelser kring det så kallade ”*allmänna och enskilda*”. Det avsnittet handlar mer konkret om privatpersoners individuella eller finansiella ställning och huruvida staten går in och ingriper i dessa. Exempel på sådana situationer är: ”32 a § *hälso- och sjuk- vårdslagen (1982:763)*” vilket ger regeringen särskilda befogenheter när det kommer till beslut inom sjukvården i kristider. Exempel på det är hur resurserna och kapital fördelas annorlunda bland landstingen. En annan lag kallas *ransoneringslagen (1978:268)* och den tillåter regeringen att få ökade befogenheter när det kommer till eventuella hot om brist på nödvändiga varor och vilka åtgärder som behöver göras för att lösa detta (Krisberedskapen i grundlagen, 2008, s 65).

Det är viktigt att regeringen inte får fatta beslut åt myndigheter i enskilda fall, även fast det råder kris eller krig. Detta skulle klassas som myndighetsutövning och är förbjudet. Någon form av ministerstyre får inte heller tillåtas (Krisberedskapen i grundlagen, 2008).

## 4.2 Sveriges krigs och krisberedskap – historisk tidslinje

Detta avsnitt kommer att utgå från rapporten ”Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige” skrivet av Förvarshögskolan 2019. Rapporten redogör för Sveriges krigs- och krisberedskap från början av 1900-talet till nutid. De delar anses relevanta för att besvara frågeställningen och få en ökad förståelse och perspektiv inom ämnet kommer att tas upp. Fram till slutet av 1900-talet behandlar rapporten främst krigsberedskap i Sverige under andra världskriget samt kalla kriget. Här läggs i princip inget fokus på kris såsom olyckor, terrorattacker, pandemier eller dylikt, utan det är krig och krigsberedskap som är i fokus. Kriser nämns, men handlar då om kriser kopplat till krig eller som en konsekvens av kriget. Anledningen att jag ändå valt att ha med detta avsnitt som främst belyser krig beror delvis på att krig kan leda till kris och att dessa två faktorer kan hänga ihop just därför. Av den anledningen kan det vara relevant att ha med krigsberedskapen för att få en ökad förståelse

och bredare perspektiv i frågan. En annan viktig faktor är att förstå hur krigsberedskapen såg ut, när den avtog och när krisberedskapen tog vid, för att kunna få en förståelse som kan vara nödvändig för att kunna besvara frågeställningen.

Sverige var inte drabbade av krig under andra världskriget men påverkades ändå starkt av händelsen och landet genomförde en omfattande skala av kampanjer, upprustning och förändringar för att anpassa sig till rådande situation och undvika kriget själva i den mån som var möjlig. Kampanjer omfattade exempelvis åtgärder för att få svenska folket att hålla låg profil och tidningar och journalism att helt avstå från att kommentera negativt om Tyskland. Svenska staten var rädda att en smutskastning av Tyskland skulle kunna skada landet och bidra till konflikter. Vidare var andra världskriget en tid av snabba förändringar i frågor som upprustning, kampanjer för att inte reta fienden, ransoner av mat och förnödenheter. Begreppet kris nämndes inte på det sättet som det senare skulle komma att göra, utan denna tid handlade om krig och krigsberedskap (Försvvarshögskolan 2019).

Efter andra världskriget så kom kalla kriget och även här behövde Sverige agera på ett sätt som jobbade förebyggande för eventuella faror kopplat till krig och konflikt. Organisationen som tidigare fokuserade på krig kom nu att byta fokus till försvar. Det fanns en stor rädsla för att ett kärnvapenkrig eller attack skulle bryta ut. Försvaret fick således mer fokus än innan. Skyddsrum byggdes och häften med information ”*om kriget kommer*” skickades ut till svenska hushåll (Försvvarshögskolan 2019, s 27).

År 1985 – Styrelsen för psykologiskt försvar grundas (vilket tidigare bestod av tre andra myndigheter). Organisationens främsta uppgifter var upplysning inom *försvaret, forskning och informationsberedskap*. År 1986 grundas Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) med uppgift att *Samordna arbetet inom beredskapen* kopplat till det civila försvaret. Även *statens räddningsverk* (SRV) bildades. Deras ansvarsområde var att skydda befolkningen, ansvara över räddningstjänsten samt transport bestående av skadlig last. Sedan fick polisen ansvara för dessa uppgifter istället då det rädde tveksamheter huruvida det civila försvaret verkligen var passande i att inneha väpnade förband (Försvvarshögskolan 2019, s 44-45).

Ansvarsprincipen var en central riktlinje som antogs och syftet med den var att den myndighet eller organisation som är ansvarig för ett område i fred även är ansvarig för detta område i krig och således även ansvarar för de nödvändiga förberedelser som kan komma att behövas (Försvvarshögskolan 2019, s 46-47).

Kriser som inte var relaterade till krig ägde rum i Sverige och rapporten tar upp de händelser som anses ha varit viktiga ögonöppnare för hur Sverige hanterade kriser. De tar då upp diskoteksbranden i Göteborg som dödade 63 ungdomar. Morden på de två polismännen i Malexander tas även det upp, liksom Göteborgskravallen (Försvarshögskolan 2019, s 60-61, s 65). Det var inte bara de kriserna som skulle komma att skaka om Sverige och dess syn på kris. Nedan redogör jag för viktiga händelser som rapporten tar upp som kom att påverka Sverige till hög grad:

9/11 – Terrorattentatet i New York där terrorister kapade fyra flygplan varav två störtade in i de två tornen i World Trade Center skakade inte bara USA utan hela världen. Runt 3000 människor dödades i attackerna och skadade ungefär dubbelt så många. En utredning gjordes för att rannsaka den befintliga beredskapen landet hade vid en eventuell attack. Vilka befogenheter hade egentligen myndigheter för att kunna jobba förebyggande och motarbeta ett attentat som detta? Resultatet av utredningen var en plan baserad på att både kustbevakning och polis skulle kunna ”*tillkalla hjälp från försvarsmakten*” i situationer som akut kräver det, exempelvis vid en terrorattack eller annat akut ärende. Förslaget godkändes sedan och implementerades (Försvarshögskolan 2019, s 65-67).

Det militära hotet ansågs vara mycket lågt i 2000-talets början i Sverige. Såväl det civila försvaret som det militära reducerades kraftigt som en produkt av rådande situation och bedömningen av lägesbilden. Istället började fokus ta vid på krisberedskapen, och det var under 2002 som det svenska krisberedskapssystemet inrättades till den grad att det expanderades och prioriterades på ett sätt som det inte hade gjorts innan. Propositionen (2001/02:158) föreslog en rad förändringar för att kunna förbättra säkerheten och beredskapen i samhället och för att kunna göra det uppkom ett förslag om att tillsätta en myndighet för just detta. Krisberedskapsmyndigheten grundades och ansvarsprincipen blev uppmärksammat. ”*Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfresningar*” instiftades även i samband med detta. Den nästkommande tiden skulle komma att präglas av flera terrorattentat, utöver 9/11. Det var attentat i London och Madrid. USA bekämpade det så kallade ”kriget mot terrorismen” och ingrep i Afghanistan och Irak. Läget i världen var turbulent och oroligt och rädslan för ett eventuellt attentat i Sverige byggdes upp (Försvarshögskolan 2019, s 70). Tsunamikatastrofen dödade runt 500 svenskar som befann sig i Thailand och Sri Lanka när olyckan skedde, år 2004 i slutet av december. Rapporten belyser hur svenska regeringen erhöll skarp kritik då det tagit lång tid för regeringen att ingripa. Det var även oklart vem som hade ansvar för vad. Således verkade inte Sverige vara beredd på en kris som denna. Stormen

Gudrun var nästa händelse som har haft stor betydelse i Sveriges historia när det kommer till kris och krisberedskap. Stormen ägde rum endast några veckor efter tsunamikatastrofen och tio personer omkom som följd. Flera hundra tusen blev strömlösa och förlorade sin mobiltäckning. Utredningar gjordes efter kriserna för att värdera utreda vilka brister som fanns i agerandet efter kriserna (Försvvarshögskolan 2019, s 71-72).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) grundades som svar på dessa stora kriser då det ansågs nödvändigt med en organisation som jobbar förebyggande med kris och skyddsberedskap (Försvvarshögskolan 2019). De grundades 2009. Nedan följer en beskrivning av deras roll och ansvarsområden.

### *4.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

MSB är en statlig myndighet som jobbar med beredskap kopplat till såväl kriser, olyckor som det civila försvaret. De jobbar förebyggande för att kunna rusta samhället till att vara beredd på oväntade händelser, exempelvis krig eller kris (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2019). Denna myndighet är relevant i uppsatsen då den har en central roll i den svenska krisberedskapen då de jobbar med förebyggande arbete som kan motverka kriser och minimera krisen om den skulle komma.

När det kommer till det civila försvaret så talar de om fyra uppgifter som de jobbar utifrån: *Stöd, planering, ansvar och hantering.*

Planeringen handlar om hur de tillsammans med Försvvarsmakten lägger upp en plan för försvaret. MSBs uppgift är följaktligen att säkra felaktigheter som kan uppkomma i planeringen och sedan följa upp detta.

Ansvar innefattar ett specifikt antal punkter för vilka MSB planerar för och utvecklar beredskapen. Punkterna är *räddningstjänst, befolkningskydd, säkerhet* kopplat till information och *säkra kommunikationer*, för att nämna några. När det kommer till stöd handlar det bland annat om MSBs förmåga att ta fram experthjälp inom en rad försvarsfrågor. Den operativa hanteringen behandlar kompetensen att kunna samordna verksamheter och ”minska konsekvenser” ifall exempelvis kris eller krig skulle uppstå (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2019).

När det kommer till samarbete internationellt så jobbar MSB med EU:s samarbete som berör frågor kopplat till det civila samarbetet samt beredskapen. Här handlar det om att delta i diskussioner och förhandlingar i frågor som berör flera medlemsländer och där en internationell överenskommelse krävs. Det kan exempelvis handla om infrastrukturen. Andra områden som rör flera medlemsländer och som kräver god beredskap men även samarbete och samverkan nationellt innefattar *exempelvis civilskydd, miljöfrågor, transport och säkerhetspolitik*, för att nämna några (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2019).

MSB och USAs motsvarande myndighet vid namn *Department of Homeland Security* (DHS) har ingått ett samarbete inom utveckling och forskning. Det är inte bara MSB och DHS som samarbetar utan även andra myndigheter såväl som privata aktörer inom sektorn. Det finns flera ämnen där ett samarbete kan gynna båda länderna. Exempel på detta, som de nämner på deras hemsida är olika projekt inom forskningen, utbyte av expertkunskap, utlämnande av information och övrig data, samt verksamhet kopplat till utbildningen. Då kan båda parter gynnas av varandra och det arbetet som hittills är gjort kring säkerhet och beredskap går framåt i utvecklingen. Det finns även en diplomatisk vinning i att länderna har ett samarbete med varandra. En annan stor fördel med att samarbeta med USA är att de ligger i framkant när det kommer till frågor som rör beredskap och säkerhet. De har tillgång till stora resurser vilket leder till ännu bättre forskningsmöjligheter inom ämnet. Deras forskning innehåller en hög kvalitet och deras teknologi är mer utvecklad än Sveriges. Således finns det ett flertal fördelar med ett samarbete med USA (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2019).

#### *4.4 Finland och beredskapslagen*

Här sammanfattas Finlands beredskapslag där centrala delar valts ut relevanta för uppsatsen. Vidare följer propositionen som låg till grund för denna.

1 § Lagens syfte - ”*Syftet med denna lag är att under undantagsförhållanden skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet* (1 kap. 1§ Beredskapslagen 1552/2011).

2 § - Tillämpningsområde - ”I denna lag föreskrivs om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden. I lagen föreskrivs dessutom om myndigheternas förberedelser inför undantagsförhållanden” (1 kap. 2 § Beredskapslagen 1552/2011).

Beredskapslagen använder sig av ordet undantagsförhållande följt av fem punkter som alla anses vara så pass allvarliga att ett undantagstillstånd anses nödvändigt för att kunna lösa de kriser som kommer uppstå till följd. Den femte och sista punkten behandlar pandemi och lyder: 5) ”en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.” De andra punkterna innefattar stora olyckor, angrepp som är väpnade, hot så allvarliga att de skulle kunna hota samhället, samhällsfunktioner, förnödenheter, ekonomin och människor (1 kap. 3 § Beredskapslagen 1552/2011).

Vidare påvisar paragraf 4 att lagen endast får användas ifall situationen absolut kräver det och att 1 § inte kan säkras utan att lagen används. Den ska även användas i rätt proportion och används endast om de vanliga behörigheterna inte tycks hjälpa utan och användandet av denna lag är en nödvändighet (4 §). Genom att underrätta generalsekreteraren för FN så ska medlemsländerna meddelas att Finland inleder och avslutar tillämpandet av beredskapslagen. Likaså ska generalsekreteraren i Europarådet meddelas om undantagstillståndet (5 §) (1 kap. 4 och 5 § Beredskapslagen 1552/2011).

Beslutsprocess kopplat till lagen – ibruktagning. Lagen kan praktiseras först när statsrådet (regeringen) har diskuterat med presidenten och de gemensamt beslutat om att det faktiskt är ett undantagstillstånd det handlar om, så kan lagen brukas. Här handlar det om en maxtid på 6 månader i taget. Vidare krävs stöd i riksdagen för att beslutet ska gälla. Här kan förslaget avslås. Denna process kan gå snabbare ifall det är ett tillräckligt skyndsamt ärende och då behöver inte ärendet diskuteras med presidenten utan endast av statsrådet. Här handlar det istället om tre månader och stöd i riksdagen krävs fortfarande. Riksdagen måste ha haft stöd för beslutet senast en vecka efter förslaget annars träder inte lagen om undantagstillstånd i kraft. En förlängning av beslutet kan komma att bli aktuell och förlängs med max ett halvår i taget. Även här krävs det stöd från riksdagen.

Då undantagsförhållande inte längre råder ska såväl förlängning av lagen och ibrukstagningen återkallas (11 §) (Beredskapslagen 1552/2011).



Det finns en rad kategorier vars lagar kan komma att ändras ifall ett undantagstillstånd råder i landet. Det behandlar rättigheter som annars var skyddade under grundlagen men som nu ändras och inskränker på människors rättigheter. Exempelvis kan personer som har utbildning inom sjukvårdssektorn men inte jobbat inom branschen på flera år bli tvångs-beordrade att jobba inom exempelvis sjukvården eller annan arbetsplats där de kan tänkas behövas. Andra exempel som lagarna innefattar är beslut om ransonering, stängning av skolor, begränsa eller förbjuda sättet att resa inrikes och utrikes (Beredskapslagen 1552/2011).

Kategorierna som innefattas är:

- Marknaden kopplad till försäkringar och finanser
- Lagar kring produktion av bygge
- Bostäder
- IT-system och post
- Transport
- Sjukvården
- Finanserna av staten
- Förhållanden för anställda
- Arbetsplikt
- Förvaltningen
- Militär beredskap
- Evakuering och skydd

Det är inte alla av dessa kategorier som regeringen kan komma att få ökade befogenheter inom. Vissa är inte relevanta för sammanhanget och där kan deras verksamheter fortsätta som vanligt. Exempel på delar av beredskapslagen som trätt i kraft kopplat till den rådande pandemin är 86-88, 93-94 och 109 (Svenska.yle.fi, 2020). Dessa behandlar sjukvården och hälsofrågor, *avvikelser från anställningsvillkor* och undervisningen (Beredskapslagen 1552/2011).

#### 4.5 Proposition 1989 rd. RP nr 248 som grund för historiens utveckling i beredskapslagen – Finland

De rådande undantagsförhållande som fanns innan beredskapslagen grundades och trädde i kraft innefattade två situationer; ”*krigstillstånd*” vilket här innebär att krig bröt ut och ”*tryggande av befolkningens utkomst och landets näringsliv*” under undantagstillstånd vilket kunde träda i kraft i exempelvis kriser kopplade till ekonomin och näringslivet (Prop.1989 rd RP nr 248).

Denna proposition föreslog en ändring för att kunna expandera beredskapslagen på ett sätt som innebar att både lagen om näringslivet och krigstillstånd skulle bestå men att ett par andra nödvändiga punkter skulle läggas till. Dessa tillägg var övriga kriser som kunde uppkomma i samband med krig, storolyckor och farliga situationer som krävde snabba beslut. Dessa sammanhang krävde agerande från regeringen och myndigheterna som skulle kräva snabba beslut som inte kunde lösas med sina förefinnande befogenheter. Vidare föreslog propositionen att ett undantagstillstånd skulle kräva ett godkännande av riksdagen. Dessutom skulle undantagstillståndet max kunna aktiveras under en tidsbestämd period (Prop.1989 rd RP nr 248).

Propositionen föreslog att så länge en förordning fanns så skulle regeringen kunna fatta beslut som krävde snabba val där tiden var viktig. Därefter skulle förordningen noga undersökas av riksdagen. Befogenheterna innefattade följande kategorier: *statsekonomin, arbetskraft, förvaltning, kommunförvaltningen och tillsyn*. En annan ändring som föreslogs var befolkningsskydd där ”*befogenheter som statsrådet enligt denna paragraf har skall kunna utövas under samma slags undantagsförhållanden och med iakttagande av en liknande beslutsprocess som i fråga om de befogenheter som stadgas i beredskapslagen*” (Prop.1989 rd RP nr 248, s 1).

En viktig faktor i förslaget om beredskapslagen var att befintlig lagstiftning ansåg otillräcklig ifall det blev ett kristillstånd. Sådana händelser skulle exempelvis kunna innefatta en allvarlig ekonomisk kris eller en kris kopplat till militären som inte klassades som direkt krig. Det fanns även en rädsla för att en storolycka skulle kunna inträffa och att regeringen då skulle stå oförberedda inför detta utan någon makt till att kunna agera. Då skulle regeringen

behöva särskilda befogenheter för att kunna rädda situationen så bra som möjligt med minsta skada (Prop.1989 rd RP nr 248).

Lagen trädde sedan i kraft 1991 efter ett par justeringar (Prop.1989 rd RP nr 248).

## 5 Analys

Genom analysen är det möjligt att få en förståelse för hur historien, teorin och empirin hänger ihop för att kunna besvara frågeställningen. De har alla tre faktorer en viktig del i uppsatsen och fyller sin funktion och detta diskuteras mer utförligt och analytiskt än under empirin som endast presenterar fakta. Empirin analyseras således och resonemang förs för att visa hur och varför jag kom fram till frågeställningens svar. Vidare följer en diskussion där jag redogör för hur empirin förhåller sig till frågeställningen. Detta avslutas med en kort slutsats där jag presenterar uppsatsens svar på frågan.

### *5.1 Jämförelse av ländernas historia*

Finland har som tidigare nämnt en historia bestående av ett flertal krig endast under 1900-talet. Innan dess var landet ockuperat av såväl Sverige som Ryssland. Finland har därmed en helt annorlunda krigshistoria än Sverige, som i princip varit skonade från krig under samma tidsperiod. Tiden under andra världskriget var turbulent för Finland som fick genomgå tre krig; Vinterkriget, Fortsättningskriget och Lapplandskriget. Innan Vinterkriget var det dessutom oenigheter inom landet vilket ledde till inbördeskrig.

Sverige däremot var neutrala under andra världskriget och lyckades undvika krig men däremot fanns en stor rädsla vilket ledde till ageranden som inte alltid var neutrala, då deras rädsla för Tyskland tog över (Liljefors, Zander 2008). Olikheter mellan ländernas historia är slående och Finland har fått utstå händelser som Sverige lyckats undvika. Att historien är en viktig grundsten går att återfinna i de olikheter som ländernas lagar kom att bygga på. Det för oss vidare till nästa stycke där dessa jämförs och förklaras utifrån historien.

## *5.2 Ländernas lagstiftning kopplade till kriser*

Ländernas lagar kopplat till kris och beredskap är vidare mycket spridda och olika utformade. Sverige har som tidigare nämnt ingen beredskapslag, utan endast ett kapitel som heter civila kriser. Där finns inga specifika befogenheter att utlösa undantagstillstånd och temporärt bortse från grundlagarna i syfte att kunna fatta beslut som räddar samhällsapparaten och människor i största möjliga grad. Istället har ministrarna befogenhet att fatta snabbare beslut med färre ministrar än vanligt. Deras syn på kris tycks vara annorlunda eftersom Sverige valt en lagstiftning där civila kriser snarare ses som en underrubrik där grundlagarna ska få gå före och prioriteras. Istället ska kriser försökas lösas utifrån de lagar och regler som redan finns, och inte genom att stifta nya lagar kopplade till kris (Krisberedskapen i grundlagen 2008).

Finland däremot har tillämpat en annan strategi och i slutet av 1990-talet trädde deras beredskapslag i kraft, där undantagstillstånd kan utlösas kopplat till fem olika kriterier. Deras 134 paragrafer har alla olika funktion och används bara när det är absolut nödvändigt och ifall ett av de fem kriterierna absolut kräver en användning av paragraferna (Beredskapslagen 1552/2011). Detta gör att landet har en förmåga att mycket snabbt anta nödvändiga åtgärder för att mildra en kris och göra skadan så liten som möjligt. Lagen ger landet mycket stora befogenheter som annars skulle kunna ses som inskränkningar men som eventuellt är absolut nödvändigt i en kris. Däremot är undantagstillstånden tidsbestämda och kräver godkännande av presidenten. Finlands beredskapslag stiftades 1991, efter en proposition som redovisades 1989.

När lagen antogs går det att förstå att det fanns en försiktighet bland den finska staten som fått uppleva flertalet krig och kriser till följd av detta. Dessutom hade kalla kriget pågått under många år där ovissheten var stor och rädslan för hegemoniernas förmåga att inleda kärnvapenkrig eller dylikt ständigt närvarande (Försvarsmakten). Det kan ha varit denna rädsla som fått propositionen om beredskapslag att grundas år 1989. Däremot antogs den 1991.

Sovjetunionen upplöstes samma år och det kan knappast ha gjort Finland mer rädda för ett hot från öst. Ändå antogs lagen, eventuellt som en extra livlina ifall läget skulle vända och situationen bli otrygg igen.

Jämför vi denna tidsepok med Sverige så fanns en liknande rädsla från Sveriges håll. Det var en ovisshet i vad som skulle hända och ifall andra länder skulle drabbas i ett eventuellt kärnvapenkrig. Sveriges rädsla går att finna i det system av skyddsrum som började byggas efter andra världskriget och fortsatte in på kalla kriget. De dåvarande skyddsrum som fanns ansågs bristfälliga och efter atombomberna i Japan kändes hotet ännu större och påtagligt. Rädslan för Sovjetunionen var stor vilket sågs genom expanderingen av bygget av skyddsrummen (Försvarmakten).

Med andra ord var båda dessa lika länder rädda för vad som skulle kunna hända. Sverige byggde skyddsrum och fokuserade på försvaret. När hotet ansågs som lågt så fanns det inget stort fokus på kriser. I Finland valde de däremot att vara rustade även för kriser och beredskapslagen instiftades. Med andra ord var Finlands krisberedskap god även i en tid då det inte fanns några påtagliga hot.

### 5.3 Crisis management

Teorin nämner regeringens *förberedelse* och *respons* som två mycket viktiga aspekter inför och under en kris. Sverige har en bra förberedelse på det sättet att myndigheten MSB jobbar med förebyggande åtgärder för att undvika kriser. De jobbar även med skyddsfrågor och arbetar förebyggande i det avseendet. När det däremot kommer till responsen så kan inte MSB fatta några beslut som går emot de befintliga lagar som finns i landet. De får anpassa sig och förhålla sig till de som finns. Sverige har för närvarande inget som heter undantagstillstånd om krisen skulle bryta ut. Sveriges syn på kris verkar ha utvecklats allt eftersom landets stora kriser uppom; Tsunamin och stormen Gudrun som två viktiga exempel. Den del av lagstiftning som går under respons skulle kunna anses vara det avsnitt som heter ”civila kriser”. Där finns beslut om befogenheter för regeringen att sammanträda med *kort varsel*, och infinna sig på annan plats än Stockholm, exempelvis.

Det fanns en krishantering innan MSB och tidigare nämnda storolyckor men den var inte lika omfattande som Finlands var vid samma tid. Det går att argumentera för att Sveriges historia här har spelat stor roll därför att Sverige varit skonade från krig och stora kriser under många år. Att de då höll låg profil kring krishantering går att förstå, ifall de inte trodde att hoten var akuta utan snarare låga.

Det som skiljer länderna åt är att Finlands lagstiftning öppnar för en helt annan typ av respons än den Sverige har. Här finns en beredskapslag som kan utlysa undantagstillstånd. Detta gör att responsen blir mycket snabb och förutsättningarna för att mildra en kris är således goda. Teorin hjälper till på så sätt att förståelsen för en effektiv krisberedskap i ett land ökar. De redskap som krävs jämförs mellan länderna och slutsatsen här är att Finland har en mer utvecklad respons än vad Sverige har, tack vare deras beredskapslag. Det i sin tur gör att de har bättre krisberedskap än Sverige, vilket de haft sedan 1991, i en tid då hoten inte ansågs akuta. Teorin i kombination med de båda ländernas krigs- och krishistoria hjälper till att besvara frågeställningen.

#### *5.4 Agent principal-teorin*

Denna teori har varit nödvändig för att förklara förhållandet mellan principal (regering) och agent (riksdag). Finlands beredskapslag träder i kraft genom beslut från riksdagen och det är sedan principalen som får fortsätta med sina särskilda befogenheter. Dessa befogenheter inskränker rättigheter som finska medborgare annars har men med stöd från riksdagen. I Sverige valde de istället att inte låta regeringen få en sådan makt, som förvisso hade ett stöd i riksdagen men som i praktiken skulle innebära en stor andel makt för regeringen. Synen på maktuppdelningen i länderna ser olika ut, och deras syn på vilka metoder som kan tas i hur *responsen*, som nämns i crisis management ska te sig. Anledningen till att jag valde att ha med agent-principal teorin var att jag ville undersöka maktuppdelningen i de båda länderna för att se ifall det ena landet hade valt att frångå den annars givna maktbalansen mellan agent och principal när det kommer till beslutsfattande i kristider. Detta hade i sin tur hjälpt mig att förstå ifall det eventuellt var något land som hade önskat bättre krisberedskap men exempelvis fått nej av riksdagen i frågan. Ett annat möjligt utfall hade varit ifall ett land ansett att krisfrågan var så viktigt att ett stöd av riksdagen inte kändes relevant, vilket fram tills idag inte varit fallet i något av länderna. Teorin har inte hjälpt mig att besvara frågeställningen men den har hjälpt till i att förstå maktförhållandet, vilket i båda länderna är bibehållet.

Till en början antog jag att Finland kunde fatta beslut gällande undantagstillstånd och aktivera de olika paragraferna utan riksdagens tillstånd. Där hade jag fel och stöd i parlamentet krävdes, vilket också besvarar mitt antagande om att Finlands maktförhållande mellan agenten och principalen var brutet. Finland är därför noggranna med att behålla

maktförhållanden och inte låta ett organ ta makten utan principalen och agenten delar olika ansvarsområden.



## 6 Diskussion och slutsats

Teorin är behjälplig för att kunna beskriva de nödvändiga steg som krävs för en bra beredskap generellt i ett land och vilka beslut regeringen behöver fatta inför och under en kris.

Frågeställningen löd ”*Leder erfarenheten av krig till att beredskap bibehålls i tider då det saknas direkt hot?*”. Teorin har hjälpt till att förklara denna skillnaden länderna emellan där Finlands beredskap kan anses mer utvecklad då det finns en fysisk beredskapslag som ger regeringen stora befogenheter och bestämmanderätt i kriser. För att få med det historiska perspektivet och kunna besvara frågeställningen så har en omfattande historisk kartläggning gjorts i såväl bakgrundsdelen som i empirin. Den historiska förankringen har varit viktig i att kunna förstå och förklara skillnaden i de båda ländernas synsätt och lagstiftning när det kommer till kris. Utan den hade det varit svårt att förstå hur teorin kan förklaras. Alla de nämnda faktorerna är viktiga i att kunna förstå sammanhanget, förklara och faktiskt kunna besvara frågeställningen.

Svagheter med undersökningens metoder är att det enligt *mest lika metoden* är svårt att avgöra ifall utfallet verkligen beror på den förklaringsfaktor som vi utgår ifrån, och inte någon annan faktor, vilket är bra att ha i beaktning. Däremot är jag medveten om detta och har noggrant och strategiskt valt ut Finland och Sverige på grund av detta. Genom att välja just dessa två länder så har jag lyckats minimera denna svaghet och ökat chansen för att få ett trovärdigt resultat. Finland och Sverige är nämligen mycket lika varandra i många viktiga avseenden. Exempel på faktorer som tidigare nämnts: länderna är icke-Natomedlemmar, EU-medlemmar och de tillhör båda Norden. Dessutom har de mycket lik kultur och proportionella val för att nämna några exempel.

Enligt Esiasson m.fl minimeras denna risk ifall två mycket lika länder väljs, vilket jag följaktligen gjorde. Författarna talar om att välja strategiskt och att inte känna till alla värden på variablerna, för i de fallet kommer inget nytt uppdagas av studien (Esiasson mfl, 2017, s 102-103). I mitt fall kände jag endast till ländernas lagstiftning, men inte historien bakom samt deras krigshistoria.

Studiens frågeställning löd ”*Leder erfarenheten av krig till att beredskap bibehålls i tider då det saknas direkt hot?*”. Slutsatsen är att erfarenhet av krig troligtvis leder till god beredskap, även i tider då det saknas direkt hot. Historien här har en stor betydelse för de båda ländernas attityd och synsätt när det kommer till beredskap. Sveriges beredskap tog fart efter två stora kriser: Tsunamin och Gudrun, 2004–2005. Innan dess fanns det en krisberedskap, men den skulle komma att utvecklas efter dessa händelser. Finland däremot fick uppleva såväl krig som kriser under 1900-talet. Deras beredskapslag antogs 1991 och vid den tiden fanns en försiktighet, men inga större hot i närheten av på samma sätt som det hade varit tidigare i historien.

Att jämföra ännu fler länder i syfte att öka generaliserbarheten i undersökningen hade varit önskvärt för vidare forskning.

## 7 Referenser

Beredskapslagen 1552/2011.

<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2011/20111552> [hämtad 2020-05-03]

Cambridge Dictionary, State of Emergency.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/state-of-emergency> [hämtad 2020-05-03]

Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena. (2007).

*Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3:e upplagan.

Stockholm: Nordstedts juridik AB.

Folkhälsomyndigheten (2019), Pandemisk influensa,

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/pandemiberedskap/pandemisk-influensa/> [hämtad 2020-04-20]

Försvvarshögskolan (2019). Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

<https://www.fhs.se/download/18.165b2e611685dbe45333940a/1549227413452/Förutsättningar%20för%20krisberedskap%20och%20totalförsvaret%20i%20Sverige%202019.pdf> [hämtad 2020-04-15]

Försvvarsmakten, Atombomb gör Sveriges befästningar omoderna,

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/den-stora-nedgravningen/> [hämtad 2020-05-08]

Globalis (2016) Historia <https://www.globalis.se/Laender/finland> [hämtad 2020-04-17]

Infofinland (2019) Om Finlands historia. <https://www.infofinland.fi/sv/information-om-finland/grundlaggande-information-om-finland/om-finlands-historia>

[hämtad 2020-04-10]

Krisberedskapen i grundlagen (2008) - Översyn och internationell utblick

*Expertgruppsrapport*. <https://data.riksdagen.se/fil/0F0C434A-C5EF-4F1A-B9E1-F542F770912C> [hämtad 2020-04-13]

Liljefors, Max. Zanander, Ulf. (2008) Det neutrala landet ingenstans. Bilder av andra världskriget och den svenska utopin. *Scandias* [hämtad 2020-04-17]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), OM MSB <https://www.msb.se/sv/om-msb/> [hämtad 2020-04-23]

1: *Nationalencyklopedin (u.å)*, Finska inbördeskriget.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/finska-inbördeskriget> [hämtad 2020-04-07]

2: *Nationalencyklopedin (u.å)*, Vinterkriget.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/vinterkriget> [hämtad 2020-04-13]

3: *Nationalencyklopedin (u.å)*, Fortsättningskriget.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/fortsättningskriget> [hämtad 2020-04-13]

4: *Nationalencyklopedin (u.å)*, Lapplandskriget.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/lapplandskriget> [hämtad 2020-04-13]

5: *Nationalencyklopedin (u.å)*, Midsommarkrisen

[.http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/midsommarkrisen](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/midsommarkrisen) [hämtad 2020-04-17]

6: *Nationalencyklopedin (u.å)*.

Epidemi. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/epidemi> [hämtad 2020-04-20]

Ping, Wenje. Cui, Tingru. Pan, Shan-Ling. (2011). Strategies of crisis management from contingent perspective. 5th *Pacific Asia Conference on Information Systems (PACIS 2011)*

[https://pdfs.semanticscholar.org/5f9e/da55162b834cec967d594da4dba82a29b804.pdf?\\_ga=2.184625321.1647533916.1589379354-946749247.1589379354](https://pdfs.semanticscholar.org/5f9e/da55162b834cec967d594da4dba82a29b804.pdf?_ga=2.184625321.1647533916.1589379354-946749247.1589379354) [hämtad 2020-04-07]

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till beredskapslag och vissa lagar som har samband med den, 1989 rd – RP nr 248. <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/RP248-1989sve.pdf> [hämtad 2020-04-20]

Stróm, Kaare. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* **37**: 261–289  
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1007064803327.pdf> [hämtad 2020-04-15]

Svenska Yle (2020) Riksdagen godkände beredskapslagen – kräver klarare besked om när man kan tvångsinkalla sådana som har vårdutbildning,  
<https://svenska.yle.fi/artikel/2020/03/18/riksdagen-godkande-beredskapslagen-kraver-klarare-besked-om-nar-man-kan> [hämtad 2020-04-08]

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, (2007). Att fråga och att svara. *Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.