



Datum  
2023-12-20  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

FHS beteckning  
AVT 123/2023

# Kunskapsunderlag avseende regelverk för undanförelse och förstöring

---

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet

Avdelningen för analysstöd

Försvarshögskolan





## Innehåll

Inledning.....	4
1 Historik.....	6
1.1 Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m. ....	6
1.2 Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförsel av varuförråd, m.m. ....	7
1.3 Lag (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd .....	8
1.4 Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m. ....	9
1.5 Civilförsvarslag (1944:536).....	11
1.6 Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m.....	14
1.7 Lag (1961:655) om undanförsel och förstöring .....	15
2 Gällande rätt.....	18
2.1 Lagens tillämpning.....	18
2.2 Undanförsel.....	19
2.3 Förstöring .....	20
2.4 Planläggning.....	21
2.5 Beslut om verkställighet.....	22
2.6 Förfoganden.....	23
2.7 Ersättning.....	24
2.8 Ansvarsbestämmelser och förverkande.....	25
3 Ansvarsförhållanden mellan myndigheter .....	27
3.1 Planering för undanförsel och förstöring .....	27
3.1.1 Beredskapsmyndigheter .....	27
3.1.2 Försvarsmakten.....	28
3.1.3 Statliga kulturinstitutioner .....	29
3.1.4 MSB .....	31
3.1.5 Länsstyrelsen.....	31
3.1.6 Kommuner .....	33
3.2 Beslut om undanförsel och förstöring.....	34
3.2.1 Länsstyrelsen.....	34
3.2.2 Försvarsmakten.....	37
3.2.3 Kommuner .....	39
4 Reflektioner och framtidsutsikt .....	40
4.1 Ytterligare berörda aktörer vid framtagande av föreskrifter om undanförsel.....	40



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

4.2	Digitalisering och internet.....	41
4.3	Nato.....	43
4.4	Högre regional nivå .....	44
5	Referenslista.....	48



## Inledning

Det arbete och den planläggning kring undanförsel och förstöring som genomfördes under andra världskriget och kalla kriget kom i princip att upphöra i samband med totalförvarsplaneringens avbrott kring millennieskiftet. I och med återupptagandet av totalförvarsplaneringen och ett allvarigare säkerhetsläge i Sveriges närområde behöver samtliga berörda totalförvarsaktörer ta ansvar för att planering inom ramen för totalförsvaret är fullgod. Däri ingår det att myndigheter återigen bör bekanta sig med och ha en administrativ beredskap för att kunna använda sig av de verktyg som finns, exempelvis fullmaktslagarna.<sup>1</sup> Vidare har frågor om undanförsel aktualiserats i Rysslands anfallskrig mot Ukraina där ukrainska myndigheter tillsammans med andra bland annat har behövt vidta åtgärder för att säkra grunddata, kulturarv och annan egendom från att antingen förstöras, skadas eller falla i angriparens händer.<sup>2</sup> På grund av ovanstående är det av vikt att arbetet med undanförsel och förstöring påbörjas, där denna rapport kan utgöra ett kunskapsunderlag med fokus på författningsreglering.

Denna rapport om undanförsel och förstöring syftar till att utgöra ett kunskapsunderlag som stöd till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fortsatta arbete på området, samt att bidra till kunskapshöjning för de externa parter som MSB väljer att dela underlaget med. Rapporten ämnar sammanställa och tillgängliggöra den historiska regleringen, men framför allt gällande rätt kring undanförsel och förstöring.

Enligt överenskommelse<sup>3</sup> mellan MSB och Försvarshögskolans Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (FHS/CTSS) redogör FHS/CTSS i denna rapport för historik och gällande rätt avseende de svenska bestämmelserna om undanförsel och förstöring inom ramen för totalförsvaret. Detta presenteras i form av en historisk överblick och faktasammanställning. Dessa ska utgöra en mer lättillgänglig introduktion till regleringen av undanförsel och förstöring. Huvudfokus i sammanhanget är reglering av undanförsel, snarare än förstöring. I rapporten beskrivs vidare aktuella uttryckliga ansvarsförhållanden mellan myndigheter avseende undanförsel och förstöring. Avseende undanförsel ingår även en analys av ansvarsförhållanden mellan myndigheter. Dessutom görs en mer allmän analys kring vilka ytterligare typer av aktörer, utöver utpekade myndigheter, som kan vara berörda vid framtagande av föreskrifter om undanförsel. Rapporten avslutas med analys och reflektion kring regleringen av undanförsel utifrån ett samtida perspektiv och en grundläggande framtidsutsikt.

FHS/CTSS redogörelse för, och eventuell tolkning av, författningar är FHS/CTSS:s egen. MSB (och andra aktörer) har det yttersta ansvaret för sina egna rättsuppfattningar i sitt arbete. Även FHS/CTSS:s analyser, reflektioner och eventuella förslag i rapporten är FHS/CTSS:s egna och ska

---

<sup>1</sup> Med fullmaktslagarna avses de författningar som anges i 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap vars tillämpningsföreskrifter meddelats med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen (1974:152). Dessa kan med några undantag, utöver planeringsbestämmelser, bara träda i tillämpning vid antingen krig, krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser alternativt av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

<sup>2</sup> Legnér (2022) s. 42 ff., Shilov (2022-12-20) och Amazon (2023-04-14).

<sup>3</sup> Offert om framtagande av kunskapsunderlag avseende undanförsel och förstöring (2023-11-03, FHS beteckning AVT 123/2023) och MSB:s accept av offerten (beställning 2023-11-10, MSB ärendenr 2023-14447).



Datum  
2023-12-20  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

FHS beteckning  
AVT 123/2023

inte tillskrivas MSB. Rapporten hanterar inte frågan om hur gällande svensk rätt förhåller sig till EU-rätt och andra internationella överenskommelser som Sverige har ingått. I rapporten har FHS/CTSS primärt använt sig av dokumentanalys och den rättsdogmatiska metoden. Rapportens material består huvudsakligen av författningar, förarbeten samt regeringens inriktande dokument inom ramen för totalförsvaret.

Stockholm den 20 december 2023.

Rickard Blomstrand och Sophie Haglund, Försvärshögskolans centrum för totalförsvär och samhällets säkerhet.



# 1 Historik

Vad FHS/CTSS har kunnat identifiera har den författningsmässiga regleringen för det vi idag benämner undanförel och förstöring sitt huvudsakliga ursprung i tiden för andra världskriget. Vissa mindre delar av bestämmelserna om undanförel har en ännu äldre historia som härstammar från första världskriget.<sup>4</sup> FHS/CTSS:s bedömning är ändå att andra världskriget är den lämpligaste utgångspunkten för inledningen av en historisk överblick gällande bestämmelser kring undanförel och förstöring i en totalförsvarskontext. Då tillkom flera författningar som reglerade undanförel av vissa typer av egendom för att skydda dessa, inledningsvis reglerades varuförråd, arkiv och kulturella föremål. Senare under kriget tillkom även tydligare regler kring förstöringsåtgärder för viss egendom. Författningsregleringen kom successivt att konsolideras genom civilförsvarslagen (1944:536) med anslutande kungörelser och sedan ytterligare genom lagen (1961:655) om undanförel och förstöring. Sedan dess har regleringen huvudsakligen bestått av gemensamma författningar för denna typ av verksamhet.

Syftet med nedanstående sammanställning är att ge en historisk överblick och faktasammanställning som ska fungera som en lättillgänglig introduktion till regelverkets utveckling. Således utgör delavsnitten om historisk reglering inte en komplett redogörelse för identifierade författningars bakgrund och innehåll. I avsnitten om gällande rätt och ansvarsförhållanden mellan myndigheter görs grundligare redogörelser jämfört med historieavsnitten.

## 1.1 Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m.

Under slutet av 1939 togs det fram särskilda bestämmelser avseende krig och krigsfara för skyddandet av arkivalier, samlingar m.m. som befann sig i statliga myndigheters och institutioners vård. Statliga myndigheter som hade arkivalier, samlingar och andra föremål som vid krig eller krigsfara bedömdes vara i behov av undanförel i någon form för deras skydd, skulle årligen göra framställningar till Luftskyddsinspektionen om att egendomen i fråga skulle inkluderas i särskild evakueringsplan för arkivalier, samlingar m.m. I framställan skulle rekommendation om plats eller platser dit egendomen kunde flyttas till ingå.<sup>5</sup> Luftskyddsinspektionen skulle med framställningarna som grund, samt ytterligare utredning, bedriva samråd med chefen för Försvarsstaben och därefter ta fram ovan nämnda evakueringsplan. Det var därefter regeringen (Kungl. Maj:t) som beslutade om verkställighet, helt eller delvis, av aktuell evakueringsplan. Framställan om verkställighet kunde göras av

---

<sup>4</sup> Se Nådiga brevet den 31 december 1914 angående åtgärder för skyddande av vissa offentliga samlingar, vilket upphävdes och ersattes av Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m.

<sup>5</sup> 1 punkt. Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Luftsskyddsinspektionen efter samråd med chefen för Försvarsstaben eller av myndighet som ingick i evakueringsplanen.<sup>6</sup> Detta utgjorde huvudbestämmelserna vilka kompletterades med ytterligare detaljerade instruktioner för planeringsverksamheten och verkställandet av ett beslut om evakueringsplan. Exempelvis var länsstyrelserna ansvariga för att vid krig och krigsfara säkerställa att arkivalier och offentliga samlingar som inte ingick i evakueringsplanen fick bästa möjliga skydd. Om det inte gick att säkerställa tillfredställande skydd för särskilt värdefulla delar av sådana arkivalier och samlingar skulle dessa kunna undanföras till mindre utsatt ort.<sup>7</sup> Länsstyrelserna skulle även utgöra det förmedlande och reglerande organet avseende fredstida planläggning av rekvisition, förfogande eller anskaffning av annan egendom inom länet som vid krig eller krigsfara skulle behövas för verkställighet av evakueringsplan för arkivalier, samlingar m.m.<sup>8</sup>

## 1.2 Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförelse av varuförråd, m.m.

Ungefär samtidigt som ovanstående cirkulär beslutades tillsatte regeringen en utredning där Statens industrikommission och Statens livsmedelskommission skulle lämna förslag på nödvändiga åtgärder för ordnande av sådan undanförelsetjänst som ansågs vara nödvändig utifrån det rådande läget. Baserat på ett principbetänkande från utredningen utfärdade regeringen i slutet av februari 1940 en kungörelse med vissa bestämmelser angående undanförelse av varuförråd m.m.<sup>9</sup> Kungörelsen innehöll bestämmelser om olika typer av åtgärder som syftade till att förhindra att varuförråd förstördes eller på annat sätt gick förlorade till följd av angriparens agerande. Detta kallades gemensamt för undanförelse, vilket inkluderade åtgärderna utspridning respektive bortförande av förråd. Utspridning avsåg fördelning av ett befintligt varuförråd på fler än en förvaringsplats inom samma ort (i syfte att minska verkningarna av luftanfall på orten) medan bortförande avsåg flytt av varuförråd från en ort till en annan som bedömdes vara mindre utsatt för bekämpning.<sup>10</sup>

Enligt denna kungörelse skulle de s.k. försörjningskommissionerna<sup>11</sup> avseende varor som rymdes inom deras respektive verksamhetsområden, efter samråd med överbefälhavaren, meddela bestämmelser om de orter för vilka utspridning skulle planläggas samt besluta vilka varuförråd som skulle utspridas. Luftskyddsinspektionen och länsstyrelserna skulle delges bestämmelserna.<sup>12</sup> Försörjningskommissionerna skulle även, inom sina respektive

<sup>6</sup> 2-3 punkt. Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m.

<sup>7</sup> 8 punkt. Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m.

<sup>8</sup> 1 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:414) med vissa bestämmelser om företrädesrätt med avseende å planläggning av rekvisition och förfogande m.m. samt 1 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:923) om ändrad lydelse av 1, 4 och 5 §§ kungörelsen den 26 maj 1939 (nr 414) med vissa bestämmelser om företrädesrätt med avseende å planläggning av rekvisition och förfogande m.m.

<sup>9</sup> Prop. 1940:288 s. 9.

<sup>10</sup> 1 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförelse av varuförråd, m.m.

<sup>11</sup> I denna författning avsågs Statens industrikommission och Statens livsmedelskommission.

<sup>12</sup> 2 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförelse av varuförråd, m.m.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

verksamhetsområden, i nödvändig omfattning planlägga bortförande av förråd som tillhörde staten i samråd med de myndigheter som vårdade förråden. Det var regeringen som hade beslutsmandat avseende verkställande av sådana planer. Utöver statliga förråd skulle försörjningskommissionerna, efter samråd med berörda myndigheter, i nödvändig utsträckning även ta fram planer för bortförande av förråd som inte tillhörde staten. De skulle även verka för att dessa planer i största möjliga utsträckning genomfördes på frivillig grund. Överbefälhavaren skulle ges möjlighet att yttra sig angående för vilka delar av landet bortförande borde planläggas och till vilka delar av landet förråden borde föras. Länets kristidsstyrelse<sup>13</sup> och de kommunala kristidsnämnderna<sup>14</sup> hade skyldighet att stödja försörjningskommissionerna vid fullgörandet av uppgifterna. Det militära försvarets egna förråd, eller för dess räkning avsatta förråd, omfattades inte av kungörelsens bestämmelser.<sup>15</sup>

### 1.3 Lag (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd

I juni 1940 utfärdades lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd. Den grundläggande bestämmelsen var att regeringen eller utsedd myndighet bemyndigades att föreskriva om bortförande av varuförråd. Kriterierna för sådan föreskrift var att det skulle råda krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden föranledda av krig; varan skulle vara av vikt för befolkningen eller produktionen eller behövlig för krigsbruk eller annat ändamål av betydelse för det allmänna. Syftet med bortförandet var att förhindra att förråden skulle förstöras eller på annat sätt gå förlorade till följd av en angripares agerande vid krig. Det fanns även särskilda regler kring hur riksdagen skulle ges möjlighet till inflytande över tillämpningen av lagens bestämmelser.<sup>16</sup>

I förarbetena fördes en diskussion kring frivillighet och tvång när det gällde bortförande av varuförråd. Med utgångspunkt i att det kunde vara svårt att få ägare eller innehavare att genom frivillighet genomföra bortförande av varuförråd, fanns det begränsade möjligheter att tvångsvis bortföra egendom. Dåvarande lagstiftning möjliggjorde nästintill tvångsvis bortförande av varuförråd genom förfogandelagen. Att genom förfogandelagen tvångsvis genomföra bortförande av varuförråd ansågs olämpligt eftersom det skulle ha inneburit avsevärda olägenheter för staten såsom ägande, lagerhållning, vård samt försäljning. Ett omhändertagande som redan ansvarades för av ägaren eller innehavaren. Således var det enbart hotet om att bli av med egendom som var av betydelse gällande förfogandelagen. En utvidgning av statens rätt till tvångsmässiga ingripanden ansågs synnerligen påkallad. Det nämndes dock att ersättning från staten för de olägenheter som ingripandet skulle innebära för den enskilde var möjligt för att få till ett frivilligt

<sup>13</sup> Kristidsstyrelserna skulle bl.a. biträda de centrala kristidsmyndigheterna samt leda och övervaka de lokala kristidsnämndernas arbete. Styrelserna skulle fullgöra uppgifter som var nödvändiga för att tillgodose befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter eller annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen. Regeringen utsåg ordförande för respektive kristidsstyrelse. Berörd länsstyrelse skulle även utse en av styrelseledamöterna. Se 1-4 §§ Kung. Maj:ts kungörelse (1939:657) om kristidsstyrelser.

<sup>14</sup> Kristidsnämnderna inrättades för att fullgöra vissa av de uppgifter som kommunerna var ålagda att fullgöra vid krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden föranledda av krig. Se 1 och 3 §§ Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:658) om kristidsnämnder samt 1-3 §§ lagen (1939:254) om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m.m. föranledda arbetsuppgifter.

<sup>15</sup> 3 och 5 §§ Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförsel av varuförråd, m.m.

<sup>16</sup> 1-2 §§ lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

bortförande. Ytterligare hade staten större möjlighet att se helheten för vad som behövde prioriteras vid bortförande av varuförråd. Ytterligare ett skäl för att bereda statsmakterna möjligheten att tvångsvis genomföra bortförande av förnödenheter i enskild ägo var lösningen på transportfrågan som då kunde ordnas på ett någorlunda tillfredställande sätt. Samtliga transportmedel var redan hårt belastade. Enskild skulle varit mindre benägen att på frivillighetens väg genomföra bortförsele vid sådana omständigheter.<sup>17</sup> Förslagets huvudsakliga innebörd motiverades enligt följande. Med tanke på det allvarliga ingrepp ett tvångsbortförande av varuförråd hade inneburit i den enskildes förfoganderätt, sades att förfarandet enbart borde komma i fråga under förutsättning att riket befann sig i krig eller krigsfara. Det innebar direkt att lagen skulle syfta till att hindra angriparen från att, i händelse av krig, förstöra eller på annat sätt orsaka förlust av varuförråd.<sup>18</sup>

Regeringen eller utsedd myndighet kunde även, med samma syfte som när bortförande kunde tillgripas, föreskriva om att egendom inte fick föras till visst område av riket eller endast föras till vissa delar efter tillstånd eller på villkor som angavs i tillståndet. Det var heller inte tillåtet att utan tillstånd eller på andra villkor än de som angivits i tillståndet flytta den egendom som blivit föremål för bortförande.<sup>19</sup> Det ankom på egendomens ägare, alternativt under vissa omständigheter innehavaren, att verkställa bortförandet. Detta gällde såtillvida det inte angivits att bortförandet skulle genomföras genom myndighets försorg. Vidare skulle den som ålagts ansvar för bortförandet anmäla eventuella hinder för bortförandet vilket kunde föranleda att bortförsele skulle ske genom myndighets försorg. Om myndighet genomförde bortförsele skulle ägare eller innehavare vara skyldig att biträda. Planläggning och verkställande av bortförande av varuförråd skulle inte orsaka ägaren alternativt innehavaren större skada än som föranledes av omständigheterna.<sup>20</sup> Utöver ovanstående återfanns bland annat regler om ersättning, uppgiftsplikt samt straff och åtal i lagen.

## 1.4 Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

Denna kungörelse meddelades i början av januari 1944 och kom att upphäva den tidigare kungörelsen (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförelse av varuförråd, m.m.<sup>21</sup> Jämfört med den tidigare kungörelsen innehöll denna bland annat tvångsbestämmelser avseende varuförråd tillhörande annan än staten. Denna typ av tvångsbestämmelser hade dock redan möjliggjorts genom lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd (se avsnitt 1.3) men nu tillfördes mer konkreta bestämmelser om hur det skulle gå till och vilka myndigheter utöver regeringen som hade olika beslutsmandat. Försörjningskommissionerna<sup>22</sup> skulle inom sina

<sup>17</sup> Prop. 1940:288 s. 11.

<sup>18</sup> Prop. 1940:288 s. 12. Se även Statens industrikommission och Statens livsmedelskommission (1940).

<sup>19</sup> 3 och 8 §§ lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd.

<sup>20</sup> 4–7 §§ lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd.

<sup>21</sup> 10 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>22</sup> Med detta avsågs i denna författning Statens industrikommission, Statens livsmedelskommission eller Statens bränslekommission. Se 1 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

verksamhetsområden verka för skyddsplacering<sup>23</sup> av sådana varuförråd som med anledning av sin storlek och varans art kunde ha betydelse för folkförsörjningen. I detta uppdrag skulle de samråda med såväl offentliga som icke-offentliga aktörer.<sup>24</sup> Om försörjningskommissionen bedömde att önskvärd skyddsplacering av sådana varuförråd av betydelse inte gick att genomföra på frivillig grund och att förrådet var av vikt för befolkningen, produktionen, krigsbruk eller annat ändamål av betydelse för det allmänna, skulle kommissionen göra en framställan till regeringen om att den skulle föreskriva om skyddsplacering.<sup>25</sup> Försörjningskommissionerna kunde således inte på egen hand besluta om skyddsplacering av icke-statliga förråd utan det krävdes beslut från regeringen.

I samband med kungörelsen etablerades en central undanförselmyndighet, Centrala undanförselbyrån<sup>26</sup>, som skulle ansvara för samordning av åtgärder för skyddsplacering på central nivå. Denna myndighet skulle i sin verksamhet samråda med en rad olika berörda myndigheter utöver försörjningskommissionerna: Försvarsstaben, Luftskyddsinspektionen, Statens utrymningskommission och Statens trafikkommission. Överbefälhavaren skulle lämna nödvändiga upplysningar om de delar av Sverige som bedömdes ha ett särskilt utsatt läge samt vilka delar som var lämpliga för skyddsplacering.<sup>27</sup> Den centrala undanförselmyndigheten skulle göra framställningar om skyddsplacering till berörd försörjningskommission i den mån det ansågs motiverat. Om samsyn kring skyddsplaceringsåtgärder inte kunde uppnås kunde ärendet avgöras av regeringen.<sup>28</sup> Den centrala undanförselmyndigheten skulle i nödvändig utsträckning planlägga bortförande av varuförråd under krig. Vid krig skulle den, utifrån planerna, besluta om bortförande av statens varuförråd och verka för att planläggningen avseende icke-statliga förråd genomfördes på frivillig grund. Den centrala undanförselmyndigheten hade i krig beslutsmandat att meddela föreskrift om antingen bortförande av varuförråd eller att det inte fick föras till en viss del av landet, eller enbart efter tillstånd och på villkor.<sup>29</sup> Sådana föreskrifter skulle omedelbart meddelas till berörd länsstyrelse.<sup>30</sup> I krig behövde således inte regeringens beslut inhämtas avseende bortförande, utan utsedd myndighet hade själv beslutsmandatet.

Statliga och kommunala myndigheter var skyldiga att, vid uppläggande av varuförråd som med hänsyn till sin storlek och varans art kunde ha betydelse för folkförsörjningen, i den mån det var möjligt, samråda med berörd försörjningskommission angående skyddsplacering av förrådet.<sup>31</sup> Länets kristidsstyrelse och de kommunala kristidsnämnderna skulle, utifrån

---

<sup>23</sup> Med skyddsplacering avsågs uppläggande av varor på sådan ort eller plats som bedömdes erbjuda önskvärd trygghet mot att till följd av angriparens åtgärder förstöras eller annars gå förlorade i krig. Dvs. varuförrådets ordinarie uppläggning valdes utifrån sådana bedömningar. Bortförande å andra sidan innebar att man flyttade varuförråd från dess ordinarie ort till en annan ort som bedömdes vara mindre utsatt för bekämpning. Se 1 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>24</sup> 3 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>25</sup> 3 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>26</sup> Prop. 1944:268 s. 115.

<sup>27</sup> 2 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>28</sup> 5 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>29</sup> Föreskrifter enligt 2-3 §§ lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd.

<sup>30</sup> 6-7 §§ Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>31</sup> 4 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Livsmedelskommissionens anvisningar, stödjande försörjningskommissionerna och den centrala undanförselmyndigheten vid genomförandet av deras uppgifter enligt kungörelsen.<sup>32</sup>

Bestämmelserna om varuförråd skulle i tillämpliga delar även gälla annan typ av egendom som på grund av sin beskaffenhet kunde bli föremål för bortförande eller annan skyddsplacering. Det militära försvarets förråd eller sådana förråd som avsatts för dess räkning skulle dock inte omfattas av kungörelsens bestämmelser. Kungörelsens bestämmelser skulle inte heller tillämpas på sådana föremål som avsågs i Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m.<sup>33</sup> Här var det alltså fråga om en utvidgning av den typ av egendom som kunde omfattas av det vi i dag benämner undanförsel. Från att i kungörelsen (1940:113) och i cirkulär (1939:948) ha varit avgränsat till enbart varuförråd, arkivhandlingar och kulturella föremål så utvidgade kungörelsen (1944:10) tillämpningsområdet för undanförselbestämmelserna till att omfatta även annan egendom om det kunde motiveras.

## 1.5 Civildörsvars lag (1944:536)

I propositionen till civilförsvarslagen (1944:536), som lade grunden till reglering av den verksamhet som under en tid benämndes som civilförsvar, konstaterades det att det saknades reglering i lag eller kungörelse avseende planläggande och verkställande av förstöringsåtgärder under krig. Regeringen hade dock givit överbefälhavaren i uppdrag att i samråd med industri- och livsmedelskommissionerna utfärda föreskrifter om förstöring av vissa anläggningar och förråd m.m. under krig. Bränslekommissionen hade även fått i uppdrag att enligt överbefälhavarens anvisningar förbereda förstöring av flytande bränslen vid krig. Enligt föreskrifterna som utfärdats var det huvudsakligen de militära myndigheterna som skulle ansvara för förstöringsåtgärder, inklusive för viktigare civila industrianläggningar, större civila förråd och så vidare. Men länets kristidsstyrelse och de kommunala kristidsnämnderna skulle efter samråd med militära myndigheter vidta åtgärder och meddela föreskrifter avseende förstöring av viss egendom som inte omfattades av den militära planläggningen. Beslut om verkställande var dock koncentrerat till militära befälhavare. Förstöringsåtgärderna skulle i de flesta fall utföras av egendomens ägare eller innehavare.<sup>34</sup>

Regeringen instämde i den föregående utredningens (SOU 1944:5) förslag om att civilförsvaret skulle få det avgörande inflytandet kring undanförsel- och förstöringsfrågorna.<sup>35</sup> Undanförselåtgärderna av icke militär egendom föreslogs anförtros åt en organisation som i alla instanser hade förutsättningar att upprätthålla ett nära samarbete med de militära myndigheterna. De befintliga kristidsstyrelserna och kristidsnämnderna (kristidsorganen) bedömdes inte ha förutsättningar att utöva effektiv ledning i kritiska lägen. Därför förordades att planläggning och verkställande av sådan undanförsel som kunde bli aktuell i krig som regel skulle

<sup>32</sup> 8 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>33</sup> 9-10 §§ Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>34</sup> Prop. 1944:268 s. 115 f.

<sup>35</sup> Prop. 1944:268 s. 123.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

anförtros civilförsvarsorganen. Ägare eller innehavare av berörd egendom skulle dock fortsatt, i den omfattning det var möjligt, genomföra transporter vid undanförsel utifrån civilförsvarsorganens anvisningar.<sup>36</sup> I förarbetena sammankopplades undanförselåtgärderna med evakuering av civilbefolkningen. De olika åtgärderna skulle samordnas inom ramen för civilförsvaret.<sup>37</sup>

Angående förstöring anförde den ovannämnda utredningen att i princip alla förstöringsåtgärder, även om de planlagts av och skulle genomföras av civila organ, endast borde få verkställas efter direktiv från vederbörande militär chef. Detta motiverades med att beslut angående omfattningen av och tidpunkten för den förstöring som krävdes under alla omständigheter måste fattas av myndigheter som hade överblick över det militära läget och kunde bedöma dess sannolika utveckling. Till följd av detta måste förstöringsåtgärderna vara nära samordnade med militära operationer och ingångsvärdet var att förstöring av egendom skulle verkställas så sent som möjligt, då det framstod som säkert att egendomen skulle falla i angriparens händer. Verkställandet av beslut måste därför kunna genomföras med korta ledtider, vilket bland annat krävde ett nära och fortlöpande samband mellan militära chefer och civila organ om de senare skulle verkställa beslutet. I vissa fall bedömdes det vara nödvändigt att militära chefer lämnade direktiv direkt till den civila personal som var stationerad vid förstöringsobjektet. Även avseende planläggning och verkställande av förstöring inom det civila förordades uppgifterna flyttas från de befintliga kristidsorganen till civilförsvaret, vilket bland annat motiverades med att förstöringsåtgärderna måste vara samordnade med undanförselverksamheten.<sup>38</sup> Den nya civilförsvarslagens 7 kap. kom även att ersätta dåvarande bestämmelser om bortförande av varuförråd enligt 2-3 §§ lagen (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd (se avsnitt 1.3) vars giltighet hade förlängts ett år i taget fram till sommaren 1944.<sup>39</sup>

Civilförsvarslagen (1944:536) reglerade en mängd olika verksamheter och åtgärder, däribland det som i lagens 5 och 7 kap. benämndes som undanförsel och förstöring. I syfte att förhindra att varuförråd, maskiner, boskap, fordon, fartyg och annan egendom av betydelse för försvaret, folkförsörjningen eller annars för det allmänna förstördes eller på andra sätt gick förlorade till följd av angriparens agerande kunde flera olika åtgärder vidtagas. Regeringen eller av regeringen utsedd myndighet var bemyndigade att vid krig eller krigsfara föreskriva om åtgärderna. Vi känner igen dessa sedan tidigare: bortförande av egendom till ett område med mindre utsatt läge eller att egendomen inom befintligt område skulle flyttas till annan förvaringsplats eller fördelas på flera sådana (utspridning). Undanförsel utgjorde samlingsbegrepp för dessa två typer av åtgärder samt för förflyttning av industriell eller annan verksamhet av motsvarande betydelse till en annan ort. Områdena i fråga var de nya så kallade civilförsvarsområdena vars indelning reglerades i lagen.<sup>40</sup> Jämfört med tidigare lag (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd kunde bestämmelserna i civilförsvarslagen om undanförsel inte tillämpas vid utomordentliga

<sup>36</sup> Prop. 1944:268 s. 120 och 123 f.

<sup>37</sup> Prop. 1944:268 s. 120 f. och 123.

<sup>38</sup> Prop. 1944:268 s. 121 ff.

<sup>39</sup> Andra särskilda utskottets utlåtande (nr 1) i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till civilförsvarslag, m.m. (1944-06-20) s. 1 samt prop. 1945:320 s. 65.

<sup>40</sup> 2 kap. 5 § samt 5 kap. 40 § civilförsvarslagen (1944:536).



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

förhållanden föranledda av krig, utan enbart vid krig eller krigsfara. Vad FHS/CTSS kunnat identifiera fördes inget resonemang kring detta i den föregående propositionen (1944:268). Noterbart är även att det saknades tydlighet kring huruvida arkivalier m.m. omfattades av civilförsvarlagen bestämmelser om undanförelse. Lagens proposition gav heller ingen vägledning kring huruvida sådan egendom skulle anses rymmas inom formuleringen "annan egendom av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen".<sup>41</sup>

Likt tidigare kunde regeringen eller utsedd myndighet föreskriva om att egendom inte fick föras till visst område eller enbart efter beviljat tillstånd förenat med vissa villkor. Detsamma gällde möjligheten att kräva tillstånd för att flytta redan bortförd egendom från dess nya plats.<sup>42</sup> Som vi konstaterat ovanför introducerades förstöringsbestämmelser med civilförsvarlagen. Förstöring fick föreskrivas av regeringen eller utsedd myndighet. Förstöring innebar att egendomen skulle förstöras eller på annat sätt försättas ur brukbart skick. Detta fick endast ske under vissa förutsättningar. För föreskrift om förstöring krävdes det att det förelåg trängande fara för att egendom, som väsentligen skulle underlätta angriparens krigsansträngningar, riskerade falla i angriparens händer, samt att det inte fanns tid eller förelåg hinder till följd av egendomens beskaffenhet eller på grund av brist på transportmedel eller att andra jämförbara hinder för undanförelse förelåg.<sup>43</sup> Det var fortsättningsvis möjligt att ålägga ägare eller innehavare av berörd egendom att verkställa beslutad undanförelse. På anmodan av civilförsvarsmyndighet var dessa skyldiga att medverka vid förberedande åtgärder för undanförelse. Vid hinder skulle ägaren eller innehavaren omedelbart anmäla detta till myndigheterna. De var i sådana fall fortsatt skyldiga att lämna biträde till den myndighet som istället verkställde beslutet. Det fanns liknande bestämmelser avseende förstöring men då var det militär myndighet istället för civilförsvarsmyndighet som utgjorde motpart för ägare eller innehavare av berörd egendom. I lagen fanns även regler om ersättning till ägare och innehavare för vissa åtgärder samt särskilda straffbestämmelser.<sup>44</sup> I den anslutande civilförsvarskungörelsen (1944:646) återfanns kompletterande bestämmelser avseende undanförelse i dess 7 kap. Där föreskrevs det att bland vilka myndigheter som hade vilka beslutsmandat och ansvar m.m.<sup>45</sup>

Civilförsvarlagen bemyndigade även regeringen att meddela särskilda föreskrifter på civilförsvarsområdet för vissa typer av anläggningar och byggnader.<sup>46</sup> Detta kom regeringen att göra successivt. År 1948 utfärdades tre särskilda kungörelser om civilförsvaret vid järnvägarna, vid Statens vattenfallsverk och vissa icke statliga kraftföretag samt vid Telegrafverket. I dessa kungörelser fanns bland annat särskilda bestämmelser om undanförelse och förstöring.<sup>47</sup> Året därpå följde en ny kungörelse om civilförsvaret vid Luftfartsverket som även den innehöll

<sup>41</sup> 5 kap. 40 § civilförsvarlagen (1944:536) samt prop. 1944:268.

<sup>42</sup> 5 kap. 41-42 §§ civilförsvarlagen (1944:536).

<sup>43</sup> 5 kap. 43 §§ civilförsvarlagen (1944:536).

<sup>44</sup> 7 kap. 66-68 §§ och 9 kap. 91 § civilförsvarlagen (1944:536).

<sup>45</sup> 7 kap. civilförsvarskungörelsen (1944:646).

<sup>46</sup> 9 kap. 96 § andra stycket civilförsvarlagen (1944:536) samt 11 kap. 88 §§ civilförsvarskungörelsen (1944:646).

<sup>47</sup> 27 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:561) om civilförsvaret vid järnvägarna; 27 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:562) om civilförsvaret vid Statens vattenfallsverk och vissa icke statliga kraftföretag; 30 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:563) om civilförsvaret vid Telegrafverket.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

särskilda bestämmelser om undanförsel och förstörelse.<sup>48</sup> Bestämmelserna kring undanförsel och förstörelse kom således att till stor del koncentreras genom civilförsvvarslagen och med stöd av lagen meddelade kungörelser med kompletterande bestämmelser. Civilförsvvarslagen omfattade mer än undanförsel och förstörelse; den reglerade andra typer av verksamheter utöver dessa. Det skulle dröja till början av 60-talet innan lagstiftaren valde att flytta bestämmelserna om undanförsel och förstörelse till en egen lag.

## 1.6 Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

Kungörelsen från 1949 tillkom under det tidiga kalla kriget och upphävde den tidigare kungörelsen (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m.<sup>49</sup> Jämfört med den tidigare kungörelsen saknades bestämmelser om bortföring, som istället reglerades i civilförsvvarslagen.<sup>50</sup> Därför reglerade 1949 års kungörelse i princip enbart skyddsplacering. Kungörelsen tog sikte på frivilligt uppläggande av varor på ort eller plats som erbjöd önskvärd trygghet mot att varorna vid krig skulle förstöras eller på andra sätt gå förlorade på grund av angriparens agerande. Det benämndes som skyddsplacering i kungörelsen.<sup>51</sup>

År 1947 hade Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap inrättats.<sup>52</sup> Myndigheten fick en central roll i frågor rörande skyddsplacering. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap hade ansvar för frågor avseende central samordning av åtgärder för skyddsplacering och skulle i nödvändig utsträckning samråda med chefen för Försvvarsstaben, Civilförsvvarsstyrelsen, Sjukvårdsberedskapsnämnden och Statens livsmedelskommission.<sup>53</sup> Överbefälhavaren skulle likt tidigare lämna upplysningar om platser i landet som var lämpliga för skyddsplacering. Riksnämnden skulle tillsammans med Sjukvårdsberedskapsnämnden och Livsmedelskommissionen samt varje myndighet, beträffande varor som rymdes inom myndighetens verksamhetsområde, verka för skyddsplacering av sådana varuförråd som med hänsyn till deras egenskaper var av särskild betydelse för försvaret eller folkförsörjningen under krig. Statliga och kommunala myndigheter skulle i samband med uppläggande av varuförråd av ovannämnd karaktär, i görlig mån samråda med ovannämnda myndigheter angående skyddsplacering. Om det bedömdes att ett visst varuförråd inte gick att skyddsplacera på frivillig grund, och det ansågs önskvärt att planlägga undanförsel eller förstörelse av varuförrådet, skulle detta anmälas till Civilförsvvarsstyrelsen. Precis som i den tidigare kungörelsen var det möjligt att

<sup>48</sup> 27 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:29) om civilförsvaret vid Luftfartsverket. Samma år utfärdades även Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:103) om civilförsvaret (luftskyddet) vid försvvarsväsendet tillhörande anläggningar och byggnader m.m. Denna föreskrev att regler i andra författningar gällande civilförsvaret som regel inte skulle tillämpas för försvvarsväsendets tillhörande anläggningar och byggnader såvida det inte uttryckligen framgick av kungörelsen i fråga. Se 1 §.

<sup>49</sup> Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>50</sup> Se huvudsakligen 40–42 och 66–67 §§ civilförsvvarslagen (1944:536).

<sup>51</sup> 1 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>52</sup> Wedebrand & Ingemarsdotter (2021) s. 9.

<sup>53</sup> 2 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

tillämpa vissa av bestämmelserna om varuförråd på annan egendom som på grund av sin beskaffenhet kunde bli föremål för skyddsplacering.<sup>54</sup>

## 1.7 Lag (1961:655) om undanförsel och förstöring

I samband med omorganisationen av civilförsvaret beslutades att ansvaret för planläggning och verkställighet av undanförsel och förstöring av egendom skulle överföras från civilförsvaret till det som då benämndes som det ekonomiska försvaret. Under 1961 tog dåvarande Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap fram ett förslag på ny lagstiftning avseende undanförsel och förstöring.<sup>55</sup> Med denna utredning som grund lade regeringen fram en proposition till ny lag om undanförsel och förstöring. Lagförslaget utgick huvudsakligen från de berörda bestämmelserna i civilförsvarlagen (1944:536) men anpassades till de nya förutsättningar som rådde till följd av den vapentekniska utvecklingen (bland annat massförstörelsevapen) och planerna på omfattande utrymningar.<sup>56</sup> Lagen och dess anslutande förordning (1961:656) innebar bland annat att den tidigare kungörelsen (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m. upphävdes.<sup>57</sup> Detta motiverades med att sedan ansvaret för undanförsel överförts till det ekonomiska försvaret var det inte rationellt att ha både planering för skyddsplacering och för undanförsel. Kungörelsen bedömdes för övrigt sakna praktisk betydelse. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap menade att framtida överenskommelser med varuägare om frivillig omflyttning av varor i skyddssyfte borde ske i anslutning till undanförselplanläggningen och då i form av frivillig undanförsel i ett tidigt skede.<sup>58</sup> Separat författningsreglering om skyddsplacering av varuförråd bedömdes således vara överflödig. Den då nyinrättade myndigheten Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) kom att få flera centrala ansvar inom ramen för den nya lagens bestämmelser, däribland att föreslå till regeringen om vilka områden i landet som skulle planläggas för undanförsel och mottagande av sådan undanförsel.<sup>59</sup>

I huvudsak förändrades alltså inte reglerna kring undanförsel och förstöring i särskilt stor utsträckning. Exempel på ändringar var att listan över de olika typer av egendom som kunde omfattas av lagens bestämmelser utökades samtidigt som den tidigare kopplingen till civilförsvarsområdena slopades.<sup>60</sup> Undanförsel gällde numera för egendom som varuförråd, maskiner, boskap, fordon, fartyg, arkivalier, böcker, konstverk och kulturhistoriska föremål samt annan egendom av betydelse för försvaret, folkförsörjningen eller annars för det allmänna.<sup>61</sup> Egendomskategorierna arkivalier, böcker, konstverk och kulturhistoriska föremål hade varit föremål för analys i lagens förarbeten. Föregående utredningar ansåg att tidigare cirkulär från 1939 om skydd av arkivalier och samlingar m.m. (se avsnitt 1.1) var otillräckligt då dess bestämmelser inte tydligt täckte sådan egendom som innehades av kommun eller enskild. Det

<sup>54</sup> 2–5 §§ Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m.

<sup>55</sup> Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (1961).

<sup>56</sup> Prop. 1961:202 s. 19 ff. och Ds 1992:27 s. 14.

<sup>57</sup> Prop. 1961:202 s. 39.

<sup>58</sup> Prop. 1961:202 s. 14 och 19 ff. samt 8 § förordningen (1961:656) om undanförsel och förstöring.

<sup>59</sup> 1 § förordningen (1961:656) om undanförsel och förstöring.

<sup>60</sup> Prop. 1961:202 s. 23 f.

<sup>61</sup> 1 § lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

föreslogs att cirkuläret skulle upphävas och ersättas av tydligare bestämmelser i lag.<sup>62</sup> Även inom ramen för remiss av tidigare utredningsförslag och proposition bedömdes det att den tidigare regleringen inte gav stöd för effektiva åtgärder avseende undanförsel av arkivalier m.m. Till exempel lyftes det att Riksarkivets tidigare planering primärt utgått från att förvara arkivalier i skyddsrum i den mån tillfredställande sådana fanns i närområdet och var tillgängliga. Myndigheten menade att sådana lösningar behövde kompletteras med planerad undanförsel. Därför ansåg regeringen att det var angeläget att inkludera arkivalier, böcker, konstverk och kulturhistoriska föremål av allmän betydelse i den nya lagen.<sup>63</sup> Avsaknaden av tydliga bestämmelser om undanförsel av arkivalier m.m. i tidigare gällande rätt korrigerades således.

Likt tidigare hade regeringen eller den myndighet regeringen bestämde mandat att besluta om undanförsel och förstöring under förutsättning att det rådde krig eller krigsfara. Men i och med 1961 års lag blev det även möjligt att besluta om undanförsel vid utomordentliga förhållanden, dock krävdes i sådana fall riksdagens samtycke. Regeringen menade på att en sådan vidgad rätt var erforderlig för att kunna vidta nödvändiga undanförselåtgärder i ett tidigt skede.<sup>64</sup> Fortsättningsvis var det förbjudet att, utan tillstånd med villkor, förflytta egendom som blivit föremål för beslut om undanförsel, samt möjligt att förbjuda att viss egendom förflyttades till ett visst område.<sup>65</sup>

När det gällde förstöring ägde regering eller den myndighet regeringen bestämde rätten att föreskriva att egendom skulle förstöras eller försättas ur brukbart skick under vissa förutsättningar. Till att börja med krävdes det att egendomen var av sådan beskaffenhet att angriparens innehav av den väsentligen skulle underlätta dennes krigsansträngningar. Vidare skulle det föreligga trängande fara för att egendomen skulle falla i angriparens händer. Slutligen skulle det även föreligga hinder mot undanförsel av egendomen.<sup>66</sup>

Vidare fanns det regler om ägarens ansvar efter beslut om undanförsel och förstöring samt om transport och ersättning.<sup>67</sup> Efter beslut om undanförsel eller förstöring hade den myndighet regeringen bestämde rätt att ta i anspråk sådant som var erforderligt för att fullgöra uppgift enligt den aktuella lagen och därvid tillämpades vad i förfogandelagen (1978:262) stadgades.<sup>68</sup> En straffbestämmelse för brott mot beslut om undanförsel eller förstöring återfinns också i lagen.<sup>69</sup>

År 1970 utfärdades sju kompletterande kungörelser med särskilda och mer preciserade bestämmelser om undanförsel och förstöring av järnvägs-, elkraft-, tele-, luftfarts-, väg- respektive

<sup>62</sup> SOU 1958:13 s. 183 f. och 192 ff.

<sup>63</sup> Prop. 1961:202 s. 23 f.

<sup>64</sup> Prop. 1961:202 s. 20 och 25.

<sup>65</sup> 1-2 §§ lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring.

<sup>66</sup> 5 § lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring.

<sup>67</sup> 3-4 §§ lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring.

<sup>68</sup> Inledningsvis avsågs bestämmelserna i den allmänna förfogandelagen (1954:279) innan den ersattes med förfogandelagen (1978:262). Se 7 § lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring samt prop. 1961:202 s. 3 och 20.

<sup>69</sup> 8 § lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

sjöfartsanläggningar samt av egendom som tillhör eller innehas av statliga myndigheter.<sup>70</sup> I kungörelserna reglerades ansvarsförhållanden avseende myndigheternas ansvar för planläggning och beslut. Dessa kungörelser var disponerade på ett likartat sätt som den samtidigt gällande förordningen (1961:656), men en viktig skillnad var att beslutsformerna skilde sig åt. I kungörelserna från 1970 var det Överbefälhavaren som beslutade om förstöring med undantag för teleanläggningar där Televerket hade beslutsmandatet. I förordningen från 1961 var det dock Överstyrelsen för ekonomisk beredskap (och därefter Överstyrelsen för civil beredskap) som meddelade beslut om förstöring.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Kungörelsen (1970:644) om undanförelse och förstöring av järnvägsanläggning, kungörelsen (1970:645) om undanförelse och förstöring av elkraftanläggning, kungörelsen (1970:646) om undanförelse och förstöring av teleanläggning, kungörelsen (1970:647) om undanförelse och förstöring av luftfartsanläggning, kungörelsen (1970:648) om undanförelse och förstöring av väganläggning, kungörelsen (1970:649) om undanförelse och förstöring av sjöfartsanläggning samt kungörelsen (1970:650) om undanförelse och förstöring av egendom som tillhör eller innehaves av statlig myndighet m.fl.

<sup>71</sup> Prop. 1992/93:78 s. 2. samt Ds 1992:27 s. 3 och 17 samt 10 § första stycket förordningen (1961:656) om undanförelse och förstöring.



## 2 Gällande rätt

Efter en översiktlig redogörelse av den historiska regleringen av undanförsel och förstöring följer nu en mer djupgående redogörelse för gällande rätt, innehållande lagar och förordningar samt deras förarbeten.

Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring (nedan LUF) är den senaste regleringen av undanförsel och förstöring och utgör således gällande rätt. I början av 90-talet bedömdes lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring vara i behov av en översyn för att ge den en utformning som liknade andra fullmaktslagar. I en försvarsdepartementspromemoria från 1992, som föregick regeringens proposition, bedömdes de senaste 30 årens utveckling ha medfört att lagen i fråga var föråldrad i flera avseenden. Dessutom hade det under 80-talets andra hälft genomförts större organisatoriska förändringar inom det civila försvaret där bland annat Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) skapats och civilbefälhavarna fått större lednings- och samordningsansvar.<sup>72</sup> Vidare hade teknikutvecklingen orsakat en markant ökning av samhällets nyttjande av automatisk databehandling (ADB), vilket behövde beaktas. Det ökande beroendet av ADB-teknik bedömdes bidra till det moderna samhällets sårbarhet, vilket också behövde beaktas utifrån ett undanförsel- och förstöringsperspektiv.<sup>73</sup> Redan 1981 hade regeringen tillsatt en utredning om information och rådgivning i frågor rörande säkerhet och sårbarhet på datorområdet. Sårbarhetsutredningen, som den kallades, lämnade 1983 ett betänkande om just undanförsel och förstöring av ADB-register där en särskild lag och förordning om sådan egendom föreslogs. Betänkandet kom att utgöra en del av förarbetena till den nya lagen i början av 90-talet.<sup>74</sup>

### 2.1 Lagens tillämpning

LUF är en fullmaktslag vilket innebär att den, under vissa förutsättningar, ger regeringen utökade befogenheter. Detta är ett bemyndigande från riksdagen som har stöd i 15 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).<sup>75</sup> Regeringen har betonat att undanförsel och förstöring tar sikte på i förväg planlagda och förberedda åtgärder för totalförsvarets behov.<sup>76</sup> LUF är uppbyggd så att de fyra inledande bestämmelserna anger under vilka förutsättningar de huvudsakliga bestämmelserna i 5–10 §§ blir tillämpliga. 5–10 §§ behandlar mandat gällande undanförsel, förstöring, beslut och förfogande. Vidare finns det bestämmelser om planläggning, ersättning, ansvar, förverkande, överklagande i 11–20 §§.

Bestämmelserna i 5–10 §§ blir tillämpliga under vissa förutsättningar. Det första scenariot där reglerna om undanförsel blir tillämpliga är om Sverige är i krig. Detta gäller oavsett vad

<sup>72</sup> Begreppet civilbefälhavare avsåg både en person (utsedd landshövding) och en totalförsvarsmyndighet på högre regional nivå vilken omfattade flera län (civilområde). Se 1 och 4 §§ förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.

<sup>73</sup> Ds 1992:27 s. 20 f.

<sup>74</sup> Prop. 1992/93:78 s. 2 ff.

<sup>75</sup> 1–4 §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring samt prop. 1992/93:78 s. 14 samt 15 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).

<sup>76</sup> Prop. 2019/20:110 s. 71.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

regeringen beslutar.<sup>77</sup> Vidare finns det möjlighet för regeringen att, enligt 2 § LUF, föreskriva om att 5–10 §§ ska tillämpas, om det råder krigsfara eller utomordentliga förhållanden.<sup>78</sup> Bestämmelserna blir också tillämpliga när det råder högsta beredskap i hela landet och regeringen väljer att tillkännage detta genom beredskapslarm.<sup>79</sup> Ett beslut som regeringen tar enligt 2 § ska underställas riksdagens prövning inom en månad efter beslutet. Sedan har riksdagen två månader på sig att godkänna beslutet. Om tidsfristen inte hålls eller om riksdagen inte godkänner föreskriften inom två månader från att den underställts riksdagens prövning, upphör föreskriften att gälla.<sup>80</sup> Därtill är regeringen skyldig att föreskriva om att 5–10 §§ inte ska tillämpas, om det inte längre råder krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden.<sup>81</sup>

## 2.2 Undanförsel

Undanförsel regleras huvudsakligen i lagens 5-6 §§ LUF. Undanförsel kan bli aktuell för egendom som har betydelse för totalförsvaret eller egendom av stor historisk eller kulturell betydelse vilken till följd av krigshandlingar kan förstöras eller på annat sätt förloras. Även annan egendom får undanföras om det finns risk för att egendomen kan falla i en angriparens händer och underlätta dennes krigsansträngningar.<sup>82</sup> Förlust av egendomen som syftas på ovan avser inte enbart förstöring av direkt vapenverkan eller att den förloras genom att den faller i angriparens hand. Det kan också röra sig om indirekta följder av krigshändelser såsom att dessa hindrar att känslig egendom får nödvändig vård etc.<sup>83</sup>

Jämfört med den tidigare lagen från 1961 där det fanns en uppräknning av olika typer av egendom som kunde bli aktuella för undanförsel, kom den nya lagen att utformas så att varje typ av egendom som har betydelse för totalförsvaret eller har stor historisk eller kulturell betydelse kan bli aktuell för undanförsel. Regeringen menade att en sådan generell utformning innebar att lagen numera täckte både manuella och ADB-baserade informationssystem varför Sårbarhetsutredningens förslag ansågs ha blivit tillgodosedda. I den tidigare lagen kunde undanförsel användas för att säkerställa en mer ändamålsenlig geografisk fördelning av olika typer av resurser, vilket motiverades av att mycket stora delar av civilbefolkningen skulle utrymmas i samband med krig. I början av 90-talet övergavs detta synsätt och planläggning av stora utrymningar kom att upphöra. Därför avskaffades den bestämmelsen genom den nya lagen. En följd effekt blev att även den tidigare bestämmelsen om att egendom som förts undan inte utan tillstånd fick flyttas från den nya platsen, togs bort.<sup>84</sup>

<sup>77</sup> 1 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>78</sup> Med utomordentliga förhållanden menas sådana förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser alternativt av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Utomordentliga förhållanden är synonymt med begreppet extraordinära förhållanden i regeringsformens 15 kap. Lagstiftaren har än så länge inte gjort följdändring i lagen för att överensstamma med grundlagens begreppsanvändning.

<sup>79</sup> 9 och 13 §§ förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

<sup>80</sup> 3 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>81</sup> 4 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>82</sup> 5 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>83</sup> Prop. 1992/93:78 s. 15.

<sup>84</sup> Prop. 1992/93:78 s. 5 f. och 14 f.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Vidare finns det möjlighet att föreskriva, eller i särskilda fall besluta, om förbud mot att flytta egendom som avses i 5 § till en viss del av landet om det krävs för att förhindra att den förstörs eller på annat sätt förloras alternativt att den kan falla i angriparens händer och underlätta dennes krigsansträngningar.<sup>85</sup> Syftet med bestämmelsen är att kunna säkerställa att det inte byggs upp lager av viktiga förnödenheter i områden där man befarar att beslut om undanförsel eller förstöring kan bli nödvändigt i ett senare skede. Regeringen tydliggjorde att beslutsmandatet även inbegriper möjligheten att behörig myndighet får besluta om att egendom enbart får föras till viss del av landet på vissa villkor.<sup>86</sup> Det är regeringen som bemyndigats att meddela föreskrifter enligt bestämmelsen medan beslut i särskilt fall får fattas av antingen regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Sådana beslut från en myndighet får inte överklagas.<sup>87</sup>

## 2.3 Förstöring

Förstöring får genomföras om undanförsel inte är tillräckligt eller om undanförsel inte rimligen kan genomföras. Dessutom måste det finnas betydande risk för att egendomen kan falla i en angriparens händer och underlätta dennes krigsansträngningar.<sup>88</sup> Om syftet med undanförseln enbart är att förhindra att egendomen förstörs eller på annat sätt förloras är förstöring givetvis inte något alternativ. Med förstöring avses åtgärder som gör att en anläggning eller ett föremål inte går att använda för avsett ändamål utan betydande reparationsinsatser.<sup>89</sup>

Det har betonats i förarbetena att regleringen av förstöring i LUF enbart avser förstöring av sådan egendom som sker med viss planmässighet. Krig innebär dock med nödvändighet att militära styrkor kontinuerligt under stridigheterna förstör egendom, antingen med anledning av att dessa utgör ett direkt militärt mål eller som en indirekt följd av stridshandlingarna. Regler om detta finns i den internationella humanitära rätten, exempelvis om vad som utgör militära mål som får angripas, om proportionalitet och om militär nödvändighet. Regeringen angav att det är uppenbart att militära chefer även på förhållandevis låg nivå av taktiska skäl kan behöva besluta om att förstöra sådan typ av egendom som avses i LUF. Regeringen menade att sådant agerande inte ska regleras i författning, utan åtgärder av den typen får bedömas i efterhand med utgångspunkt i de allmänna reglerna om nöd.<sup>90</sup>

I tidigare gällande rätt kunde förstöring bli aktuell för egendom som, om den kom i en angriparens hand, väsentligt skulle underlätta dennes krigsansträngningar. I den nya lagen ströks ordet väsentligt för att vidga bestämmelsen. Dessutom vidgades tillämpningen av förstöring ytterligare eftersom kravet på att det måste föreligga ett absolut hinder för undanförsel togs bort. Numera kan förstöring tillgripas om undanförsel inte bedöms som en tillräcklig åtgärd eller om den rimligen inte kan genomföras. Man bör dock fortsatt alltid först överväga undanförsel som åtgärd.

<sup>85</sup> 6 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>86</sup> Prop. 1992/93:78 s. 15.

<sup>87</sup> 9 och 20 första stycket §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring. Se även prop. 1992/93:78 s. 16.

<sup>88</sup> 7 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>89</sup> Prop. 1992/93:78 s. 15.

<sup>90</sup> Ds. 1992:27 s. 21 och prop. 1992/93:78 s. 6 samt prop. 2019/20:110 s. 71.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Likt tidigare måste det även finnas en betydande risk<sup>91</sup> för att egendomen ska falla i angriparens händer för att förstöring ska kunna vara aktuellt.<sup>92</sup> Att undanförsel inte är tillräckligt eller inte rimligen går att genomföra kan enligt regeringen vara en följd av att egendomen inte är flyttbar, exempelvis vägar, broar, järnvägar etc. eller på grund av att omständigheterna gör att i och för sig flyttbar egendom inte kan undanförsas. Vid bedömning av om undanförsel rimligen kan genomföras ska bland annat angriparens operationer, tillgången till transportmedel samt egendomens betydelse i förhållande till de resurser som krävs för undanförsel vägas in.<sup>93</sup>

I förarbetena till LUF lyftes frågan om det var lämpligt med ett ovillkorligt förbud mot att förstöra egendom som är av stor historisk eller kulturell betydelse. Anledningen till ett förbud mot att förstöra egendom av kulturell eller historisk betydelse är rekvisitet om att egendom som eventuellt skulle falla i angripares händer ska underlätta dennes krigsansträngningar. Mycket talar för ett förbud mot att förstöra sådan typ av egendom. Viss sådan egendom kan vara till nytta för en angripare, exempelvis ett register som innehåller uppgifter av historiskt eller kulturellt värde samtidigt som det innehåller aktuell information kan vara till nytta för angriparen. Regeringen menade vidare att en angripares försäljning av kulturhistorisk egendom som i sin tur skulle utgöra ekonomiskt bidrag till krigföringen, inte är skäl för att förstöra egendomen. Trots utgångspunkten att egendom av historisk eller kulturell betydelse inte bör förstöras finns det större anledning att inte införa ett ovillkorligt förbud mot att förstöra sådan egendom. Detta eftersom det inte går att avgränsa vilken egendom som skulle omfattas. I sådana situationer ankommer det ytterst på den myndighet som beslutar om förstöring för att väga olika intressen mot varandra. Regeringen meddelade år 2017 att dessa argument fortsatt gjorde sig gällande.<sup>94</sup>

## 2.4 Planläggning

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som äger eller innehar egendom som kan antas komma i fråga för undanförsel eller förstöring att medverka vid den planläggning och de andra förberedelser som behövs för att en sådan åtgärd ska kunna genomföras. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.<sup>95</sup> Regeringen anförde att egendom som kan omfattas av lagen kan vara av starkt varierande karaktär – allt från stora och komplicerade anläggningar till varulager och andra lösa föremål. Regeringen menade att det är uppenbart att en effektiv planläggning av undanförsel eller förstöring i många fall kräver kunskap som bara ägaren eller innehavaren besitter. Regeringen menade vidare att det inte är möjligt att i lag närmare ange vilka typer av åtgärder som kan krävas av ägaren eller innehavaren eftersom de kan vara av mycket skiftande slag. Ägare och innehavare är som huvudregel de som ska verkställa beslut om undanförsel eller förstöring varför det, enligt regeringen, är naturligt och nödvändigt att de medverkar även vid planerings- och förberedelsestadiet.<sup>96</sup> Regeringen angav i

<sup>91</sup> I den gamla lagen från 1961 uttrycktes detta genom rekvisitet att det skulle föreligga "trängande fara för".

<sup>92</sup> Prop. 1992/93:78 s. 6 f.

<sup>93</sup> Prop. 1992/93:78 s. 15.

<sup>94</sup> Prop. 1992/93:78 s. 7 och prop. 2016/17:109 s. 25 f.

<sup>95</sup> 11 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>96</sup> Prop. 1992/93:78 s. 8.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

specialmotiveringen till 11 § LUF att förelägganden framför allt kommer bli aktuella gentemot större företag, men att det även kan bli aktuellt att förelägga större museer som bedriver sin verksamhet i stiftelseform att medverka vid planläggning för undanförel av museets samlingar.<sup>97</sup>

Med grund i förarbetena går det alltså att konstatera att regeringen hade för avsikt att förelägganden huvudsakligen skulle riktas mot ovan nämnda aktörer. Samtidigt kan det konstateras att författningstexten och förarbetena inte avgränsar tillämpningen av 11 § LUF till dessa aktörer. Förelägganden kan enligt FHS/CTSS:s tolkning riktas mot olika typer av ägare eller innehavare av egendom oavsett om de är privata eller offentliga. Exempelvis skulle ett föreläggande enligt vår tolkning kunna riktas mot en kommun. Som vi redogör för nedan i avsnitt 3.1 har flera olika statliga myndigheter egna utpekade planläggningsansvar, varför förelägganden mot dem sannolikt inte behövs. FHS/CTSS:s bedömning är att rekvisiten för förelägganden är att egendomen omfattas av LUF:s bestämmelser och att ägarens eller innehavarens medverkan bedöms som nödvändig för att planläggning och andra förberedelser ska kunna genomföras. Om lagstiftarens intention är att tillämpningen av 11 § LUF ska vara smalare än så bör detta förtydligas.

Ett myndighetsbeslut om föreläggande att medverka vid planläggning eller andra nödvändiga förberedelser samt om ersättning för kostnader för sådana åtgärder får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.<sup>98</sup>

## 2.5 Beslut om verkställighet

Av 8 § första stycket LUF framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga ägare eller innehavare att ansvara för att undanföra eller förstöra egendomen, alternativt kan statlig myndighet få detta ansvar om det är lämpligare. Regeringen tydliggjorde att föreläggandet bör riktas mot den som har den faktiska kontrollen över egendomen. Huvudordningen om att ägaren eller innehavaren ska verkställa beslutet motiverades med att myndigheternas möjligheter att avsätta resurser under situationer när verkställighet kan bli aktuellt kommer vara begränsade. Ägaren eller innehavaren anses oftast ha den bästa kunskapen om egendomen varför det bör vara den som snabbast kan verkställa åtgärden. Möjligheten för beslutsfattaren att istället besluta om att en statlig myndighet ska verkställa beslutet motiverades med att ett sådant förfarande kan vara lämpligare om åtgärden måste genomföras mycket snabbt, om man inte kan få kontakt med ägaren eller innehavaren eller om åtgärden kräver resurser som denna inte kan förväntas disponera. Dessutom kan det vara så att åtgärden bedöms ha sådan stor taktisk eller strategisk betydelse att man vill ha full kontroll över verkställandet.<sup>99</sup> Om en statlig myndighet har undanfört egendomen istället för ägaren eller innehavaren ska den vårda egendomen på mottagningsorten. Myndigheten ska snarast underrätta ägaren eller innehavaren om att egendomen undanförs och var den finns. Om en statlig myndighet har förstört egendom

<sup>97</sup> Prop. 1992/93:78 s. 16 f, samt Ds 1992:27 s. 27.

<sup>98</sup> 20 § andra stycket lagen (1992:1402) om undanförel och förstöring. Se även prop. 1992/93:78 s. 13 f. och 19 samt prop. 1995/96:22 s. 58 f. och 88 ff.

<sup>99</sup> Prop. 1992/93:78 s. 9 och 16.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

istället för ägaren eller innehavaren den ska snarast underrätta egendomens ägare eller innehavare om detta.<sup>100</sup>

I den anslutande förordningen tydliggörs det att beslut om förstöring inte får omfatta läkemedel, medicintekniska produkter eller medicintekniska produkter för vitro-diagnostik.<sup>101</sup> Dessa bestämmelser utgår från folkrätten.<sup>102</sup>

Om den som fått ett föreläggande om att verkställa undanförsel eller förstöring av egendom inte kan följa det ska denne genast anmäla det till den som meddelat föreläggandet.<sup>103</sup> En sådan omedelbar anmälan anses ge beslutsfattaren möjlighet att se till att åtgärden verkställs av någon annan.<sup>104</sup> Om en myndighet ska föra undan eller förstöra egendomen ska ägaren eller innehavaren lämna den hjälp som behövs.<sup>105</sup> En sådan skyldighet sträcker sig inte utöver de resurser som ägaren eller innehavaren disponerar.<sup>106</sup> Myndighetsbeslut om verkställighet enligt 8 § LUF får inte överklagas.<sup>107</sup>

En myndighet som får besluta om undanförsel eller förstöring kan även sluta överenskommelser med motsvarande innebörd. Det innebär att sådan myndighet kan överenskomma med den som äger eller innehar egendom som omfattas av lagens bestämmelser att denne, med ändamålet att förhindra att sådan egendom antingen förstörs av krigshandlingar eller på annat sätt förloras alternativt att egendomen faller i angriparens händer och således underlättar dennes krigsansträngningar, ska flytta eller förstöra egendomen och därvid få samma rätt till ersättning som om åtgärden vidtagits efter ett föreläggande.<sup>108</sup>

## 2.6 Förfoganden

Har regeringen eller en myndighet beslutat om undanförsel eller förstöring får regeringen, myndigheten eller någon annan myndighet som regeringen bestämmer, besluta att ta i anspråk markområden, byggnader, transportmedel, materiel eller annat som behövs för att beslutet om undanförsel eller förstöring ska kunna verkställas. I sådana fall ska bestämmelserna i förfogandelagen (1978:262) tillämpas.<sup>109</sup> Enligt vad som upplysts vid föredragningen av lagrådsremissen är avsikten att bestämmelsen ska tillämpas när förfogandelagen inte kan användas, exempelvis när det gäller undanförsel av egendom som är av stor historisk eller kulturell betydelse. Situationen kan också vara att regeringen beslutat att LUF ska träda i tillämpning men inte fattat något motsvarande beslut avseende förfogandelagen. Beslut om

<sup>100</sup> 7 och 14 §§ förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>101</sup> 12 § tredje stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>102</sup> Ds 1992:27 s. 20, prop. 1992/93:78 s. 7 samt SOU 2010:22 s. 152, 172 och 396.

<sup>103</sup> 8 § andra stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>104</sup> Prop. 1992/93:78 s. 9 och 16.

<sup>105</sup> 8 § tredje stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>106</sup> Prop. 1992/93:78 s. 9 och 16.

<sup>107</sup> 20 § första stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring. Se även prop. 1992/93:78 s. 13 f. och 19.

<sup>108</sup> 17 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring samt 5 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>109</sup> 10 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

förfogande enligt 10 § LUF ska fattas av regeringen eller den myndighet som beslutat om undanförsel eller förstörelse men regeringen kan också uppdraga åt en annan valfri myndighet att besluta om sådant förfogande.<sup>110</sup>

## 2.7 Ersättning

I LUF finns även ersättningsbestämmelser som sammanfattningsvis kan beskrivas som ersättning för ägaren eller innehavarens kostnader på grund av planläggning, förstörelse, skador vid undanförsel, att denne lämnat hjälp vid undanförsel eller förstörelse, eller återförande av egendom efter undanförsel eller förstörelse.<sup>111</sup>

Om regeringen eller utsedd myndighet riktar ett föreläggande mot ägare eller innehavare av egendom om att medverka vid planläggning och andra nödvändiga förberedelser för att antingen undanförsel eller förstörelse ska kunna genomföras har den som vidtagit åtgärderna rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Ersättningen beslutas antingen av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Dock krävs det att kostnaderna inte är ringa – i sådana fall ska ingen ersättning ges.<sup>112</sup> Vid bedömning av om kostnaderna är ringa ska hänsyn tas till beloppets storlek sett i relation till värdet på den aktuella egendomen och till omfattningen av ägarens eller innehavarens verksamhet. Rätt till ersättning föreligger endast för skäliga kostnader.<sup>113</sup>

Om egendom har förstörts till följd av LUF:s bestämmelser har ägare till förstörd egendom rätt till ersättning av staten motsvarande vad det vid tidpunkten för förstörelsen skulle ha kostat att få egendomen ersatt med ny egendom av samma slag, efter avdrag för vad egendomen kan ha förlorat i värde genom ålder och förslitning.<sup>114</sup> Skulle nypriset för egendomen ha genomgått onormala förändringar från det händelsen inträffade till dess ersättningen ska bestämmas kan ersättningen justeras med stöd av 15 § LUF som föreskriver att ersättning enligt lagens 13-14 §§ får bestämmas till högre eller lägre belopp än vad som föreskrivs där om särskilda skäl talar för detta.<sup>115</sup>

Om egendom skadats i samband med undanförsel har ägaren rätt till ersättning från staten motsvarande vad det när skadan inträffade skulle ha kostat att återställa egendomen till det skick den hade före skadan. Om återställande inte är möjligt eller inte lämpligen bör ske, ska ersättningen motsvara den värdeminskning som egendomen genomgått till följd av skadan, beräknad efter egendomens värde när skadan inträffade. Om skadan är ringa lämnas dock ingen ersättning.<sup>116</sup> Även i detta fall är tidpunkten för skadan avgörande för värdering och ersättningen kan på motsvarande sätt justeras med stöd av 15 § LUF. Vilka skador som skulle anses som ringa

<sup>110</sup> Prop. 1992/93:78 bilaga 6 s. 34 f.

<sup>111</sup> 12–16 §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse.

<sup>112</sup> 12 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse.

<sup>113</sup> Prop. 1992/93:78 s. 17.

<sup>114</sup> 13 § första stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse.

<sup>115</sup> Prop. 1992/93:78 s. 11 f. och 17 f.

<sup>116</sup> 13 § andra stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

kunde enligt regeringen inte anges i pengar utan måste bli beroende av vilken betydelse skadan har för egendomens fortsatta användbarhet m.m.<sup>117</sup>

Den ägare eller innehavare av egendom som efter föreläggande från regering eller utsedd myndighet fört undan eller förstört egendom eller lämnat hjälp till den statliga myndighet som genomfört åtgärden i ägarens eller innehavarens ställe har rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Om kostnaderna enbart är ringa lämnas ingen ersättning.<sup>118</sup> Regeringen menade att ägarens eller innehavarens kostnader vid verkställande av undanförsel alternativt förstöring kan vara av olika karaktär men att transportkostnaderna troligen kommer vara de mest framträdande.<sup>119</sup> Ägare eller innehavare till egendom som förts undan har även rätt till ersättning av staten för sina kostnader att återföra egendomen. Om kostnaderna enbart är ringa lämnas ingen ersättning.<sup>120</sup> Denna rätt är inte beroende av om ägaren eller innehavaren på något sätt medverkat vid undanförseln. Likt vid ersättning av förstörd eller skadad egendom är eventuell ersättning enligt LUF:s 14 § enbart aktuell beträffande skäligen kostnader och det är även här möjligt att ersättning kan justeras med stöd av 15 § LUF. En anledning till att ersättning sätts lägre kan vara att en genomförd undanförsel varit till nytta för den ersättningsberättigade, men även att ägaren eller innehavaren vållat eller förvärrat en skada på grund av det sätt som undanförsel genomförts.<sup>121</sup>

Ärenden om ersättning enligt lagens bestämmelser prövas på det sätt som föreskrivs i förfogandelagen (1978:262).<sup>122</sup> Regeringen ansåg att ordningen med lokala värderingsnämnder och en riksvärderingsnämnd erbjuder flera fördelar över att ärendena prövas i domstol. Regeringen anförde att det finns stora likheter mellan de ersättningsanspråk som kan uppkomma vid undanförsel och förstöring och de ersättningsanspråk som uppkommer enligt förfogandelagen. Regeringen menade att vid höjd beredskap och ytterst i krig torde tillströmningen av ärenden av detta slag bli stor varför ärendena skulle utgöra en betydande belastning på domstolsorganisationen om den utgjorde prövoinstans.<sup>123</sup>

## 2.8 Ansvarsbestämmelser och förverkande

I LUF finns det även straffbestämmelser med påföljder för den som bryter mot vissa bestämmelser. I 17 § stadgas att den som med uppsåt underlåter att fullgöra sin skyldighet efter föreläggande om undanförsel eller förstöring (8 §), alternativt bryter mot föreskrifter eller beslut om förbud mot förflyttning av egendom (6 §), döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt döms denne till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har begåtts när Sverige är i krig eller avsett egendom som har stor betydelse för totalförsvaret eller som i angräparns händer väsentligt kan

<sup>117</sup> Prop. 1992/93:78 s. 11 f. och 17 f.

<sup>118</sup> 14 § första stycket och tredje stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>119</sup> Prop. 1992/93:78 s. 11.

<sup>120</sup> 14 § andra och tredje stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>121</sup> Prop. 1992/93:78 s. 11 f. och 17 f.

<sup>122</sup> 16 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>123</sup> Prop. 1992/93:78 s. 12.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

underlätta dennes krigsansträngningar.<sup>124</sup> Den som av oaktsamhet begår något av ovanstående brott, döms till böter eller fängelse i högst ett år.<sup>125</sup>

Regeringen bedömde att dom för grovt brott främst blir aktuellt när någon inte följer föreläggande om att undanföra eller förstöra egendom, men tydliggör att även andra brott kan bedömas som grova.<sup>126</sup> Regeringen anförde att med hänsyn till att brott mot dessa regler kan medföra avsevärt men för totalförsvaret och därmed det svenska samhället, måste de anses ha högt straffvärde.<sup>127</sup>

Egendom som varit föremål för brott enligt lagens bestämmelser ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Istället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> 17 § lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring.

<sup>125</sup> 18 § lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring.

<sup>126</sup> Prop. 1992/93:78 s. 18.

<sup>127</sup> Prop. 1992/93:78 s. 12 f.

<sup>128</sup> 19 § lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring.



## 3 Ansvarsförhållanden mellan myndigheter

I gällande rätt har regeringen främst genom förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring (nedan FUF) tilldelat olika statliga myndigheter, och i viss mån kommuner, särskilda uppgifter och mandat inom ramen för undanförelse- och förstöringsbestämmelserna. De tidigare separata kungörelserna från 1970 om undanförelse och förstöring för vissa typer av anläggningar samt egendom som tillhör eller innehas av statliga myndigheter kom att avskaffas och inriktningen efter det blev att det enbart skulle finnas en gemensam förordning till den nya lagen. Detta motiverades med att dessa delvis var identiska och att de utan nackdelar borde kunna sammanföras i en förordning.<sup>129</sup>

I följande avsnitt beskrivs uttryckliga ansvarsförhållanden mellan myndigheter, inledningsvis avseende planläggning av undanförelse och förstöring, därefter avseende verkställighet av undanförelse och förstöring.

### 3.1 Planering för undanförelse och förstöring

Utöver regeringen finns det ett antal myndigheter av central betydelse när det gäller ansvar för planering av undanförelse och förstöring. Nedan redogörs för det uttryckliga ansvar som tilldelats särskilda myndigheter inom ramen för planläggning kopplat till undanförelse och förstöring. Även kommunernas uttryckliga roll berörs.

#### 3.1.1 Beredskapsmyndigheter<sup>130</sup>

En mängd olika myndigheter har tilldelats ansvar inom ramen för planläggningen av undanförelse och förstöring. Beredskapsmyndigheterna ska planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde ska undanförelsas alternativt förstöras.<sup>131</sup> FHS/CTSS har inte kunnat identifiera någon närmare vägledning kring vad som avses med "huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde" varför ett tydliggörande av vad som menas med begreppet bör göras. Begreppet verksamhetsområde brukar tolkas som myndighetens egen verksamhet och är ofta mer begränsat jämfört med en myndighets ansvarsområde, vilket även kan inkludera verksamhet som bedrivs av andra aktörer.<sup>132</sup> Idag finns 61 beredskapsmyndigheter, vilka har ett särskilt ansvar för att planera hur egendom som huvudsakligen används inom deras respektive verksamhetsområden ska undanförelsas alternativt förstöras.<sup>133</sup> Beredskapsmyndigheterna skulle, i brist på ett tydliggörande av begreppet verksamhetsområde, kunna försöka etablera en samsyn kring tolkningen av formuleringen i syfte att minska risken för att planläggning antingen överlappar eller att relevant egendom "faller

<sup>129</sup> Ds 1992:27 s. 23.

<sup>130</sup> Vilka myndigheter som utgör beredskapsmyndigheter framgår av 18 § samt bilaga 1 i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

<sup>131</sup> 2 och 9 §§ förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring.

<sup>132</sup> Se SOU 2023:50 s. 175 ff.

<sup>133</sup> Från och med 1 januari 2024. Se 18 § samt bilaga 1 i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Från 1 januari 2024 tillkommer Utbetalningsmyndigheten som beredskapsmyndighet.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

mellan stolarna". Möjligen skulle MSB i egenskap av samordningsansvarig (se avsnitt 3.1.4) för planläggningen kunna ta initiativ till en sådan dialog.

### 3.1.2 Försvarsmakten

Försvarsmakten har tilldelats ansvar att planlägga undanförelse av materiel till motorreparationstjänsten.<sup>134</sup> Förordningen som reglerade motorreparationstjänsten upphävdes dock vid utgången av juni 2007 efter beslut från regeringen.<sup>135</sup> Det verkar således som att en följdändring missats i FUF i samband med att motorreparationstjänsten upphörde 2007. Motorreparationstjänsten var en organisation vars verksamhet skulle träda i kraft vid krig eller, om regeringen bestämde det, vid höjd beredskap. Före ett beslut om höjd beredskap skulle Försvarsmakten i samarbete med berörda myndigheter organisera motorreparationstjänsten samt planlägga och förbereda dess verksamhet.<sup>136</sup> I Försvarsberedningens slutrapport inför totalförvarsbeslutet 2020 framgick att både Försvarsmakten och Försvarsberedningen åter såg behov av en form av motorreparationstjänst.<sup>137</sup> Än så länge har dock inget beslut fattats i frågan.

Som ett undantag från bestämmelserna om beredskapsmyndigheternas och länsstyrelsens planläggningsansvar har Försvarsmakten tilldelats ansvaret för att planlägga förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet. Försvarsmakten ska dock höra berörda myndigheter avseende denna planläggning.<sup>138</sup> Det kan således finnas anledning till att Försvarsmakten för dialog med bland annat transportmyndigheterna för att skapa en samsyn kring vad som ryms inom denna kategori i syfte att klargöra ansvarsfördelningen i ett tidigt skede. Det kan även vara motiverat att dialogen inkluderar MSB som har ett samordningsansvar avseende planläggningen av förstöring med undantag för just sådan egendom som Försvarsmakten har planläggningsansvar för enligt ovanstående. Det är därför viktigt att gemensamt avgränsa ansvarsområden.

Inom Försvarsmakten innefattas förstöring i det överordnade begreppet "fördröjande fältarbeten". Begreppet innefattar spärrning, blockering och förstöring. Dessa åtgärder syftar till att fördröja angriparens framryckning och styrketillväxt vid de viktigaste infallsportarna samt bidra till försvar och skydd av viktiga förband och anläggningar. För det civila försvaret föreligger ingen planläggning för spärrning och blockering.<sup>139</sup>

I Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2016:1) om spärrning, blockering och förstöring återfinns vissa bestämmelser av relevans för ansvarsförhållanden mellan myndigheter. Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB) är bindande rättsregler som kännetecknas av att de inte avser ett enskilt fall utan har generell tillämplighet där ett bemyndigande i lag eller förordning saknas. Interna bestämmelser gäller enbart inom Försvarsmakten. Detta skiljer sig

<sup>134</sup> 2 § andra stycket förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring.

<sup>135</sup> Förordningen (2007:265) om upphävande av förordningen (2000:754) om motorreparationstjänsten.

<sup>136</sup> 1-2 §§ förordningen (2000:754) om motorreparationstjänsten.

<sup>137</sup> Ds 2019:8 s. 277.

<sup>138</sup> 9 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring.

<sup>139</sup> Ds 1992:27 s. 19.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

från Försvvarsmaktens föreskrifter (FFS), vilka är bindande rättsregler som kompletterar vad riksdag och regering har beslutat genom lag och förordning. En föreskrift kräver alltid ett bemyndigande i lag eller förordning och kan gälla både inom och utom Försvvarsmakten. Föreskrifter kännetecknas, liksom interna bestämmelser, av att de inte avser ett enskilt fall utan har generell tillämplighet.<sup>140</sup> Försvvarsmakten har bemyndigats att efter hörande av MSB meddela föreskrifter om planläggning av förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet.<sup>141</sup> Det handlar alltså om föreskrifter som inte enbart är begränsade till Försvvarsmakten. Försvvarsmakten har dock inte nyttjat denna föreskriftsrätt i dagsläget. Med anledning av FIB:s rättsliga status utanför myndigheten kommer vi enbart redogöra för ett urval av de interna bestämmelserna.

I FIB 2016:1 återfinns bland annat föreskrifter för Försvvarsmakten avseende planläggning och förberedande åtgärder avseende spärrning, blockering och förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet. Där står det i 3 § att det framgår av Försvvarsmaktens arbetsordning vem i myndigheten som har verksamhetsansvar för förberedelser för spärrning, blockering och förstöring.<sup>142</sup> Det stadgas i arbetsordningen (20 kap. 15 §) att chefen för operationsavdelningen är operationsledningens operationsledare och ansvarar för att genomföra förberedelser för spärrning, blockering och förstöring.<sup>143</sup> I planläggningen av blockering och förstöring ingår det att fastställa vilka beslut om sådana åtgärder som kan få allvarliga konsekvenser för stora delar av landet. Det återfinns även upplysningsparagrafer som hänvisar till FUF:s bestämmelser om vilka aktörer som ska höras i olika ärenden.<sup>144</sup>

### 3.1.3 Statliga kulturinstitutioner

När det gäller arkivhandlingar, böcker, konstverk, natur- och kulturhistoriska föremål ska en rad olika myndigheter, var och en inom sina respektive ansvarsområden, planera för hur dessa ska undanföras. Dessa myndigheter är:

- Statens försvarshistoriska museer,
- Riksarkivet,
- Kungliga biblioteket,
- Riksantikvarieämbetet,
- Statens historiska museer,
- Nationalmuseum,
- Moderna museet,
- Statens musikverk,

<sup>140</sup> 6 kap. 7 och 9 §§ Försvvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvvarsmakten.

<sup>141</sup> 18 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring.

<sup>142</sup> 15 § och bilaga 2 förordningen (2022:1340) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvvarsmakten samt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvvarsmakten.

<sup>143</sup> 20 kap. 15 § Försvvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2023:9) om ändring av Försvvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning.

<sup>144</sup> 3–6 §§ Försvvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2016:1) om spärrning, blockering och förstöring.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

- Naturhistoriska riksmuseet,
- Statens museer för världskultur,
- Statens maritima och transporthistoriska museer, och
- Statens centrum för arkitektur och design.<sup>145</sup>

Det kan noteras att "ansvarsområde" används för dessa myndigheters planeringsansvar istället för "verksamhetsområde" som används för beredskapsmyndigheternas. Formuleringen återfinns i LUF:s förarbeten men FHS/CTSS har inte kunnat identifiera något resonemang kring räckvidden utöver att utredningen förklarade att "[n]är det gäller undanförsel av egendom av historisk eller kulturell betydelse bör ansvaret läggas på den institution som förvarar egendomen."<sup>146</sup> Med anledning av att den vida innebörd som "inom sitt ansvarsområde" kan tolkas ha, bör lagstiftaren förtydliga om dessa myndigheter ska ansvara för planläggning av egendom utanför deras respektive verksamhet. Till exempel har innebörden av "inom sitt ansvarsområde" i en studie tolkats som att det kan innebära att dessa myndigheter ska planera undanförsel inte bara av sina egna samlingar utan också assistera olika museer som befinner sig inom området.<sup>147</sup> FHS/CTSS kan konstatera att det i ÖCB:s tidigare allmänna råd om undanförsel och förstöring fanns en uppmaning om att utpekade myndigheter vid behov borde lämna råd till övriga statliga och kommunala organ och till enskilda, som har hand om arkivhandlingar, böcker, konstverk samt natur- och kulturhistoriska föremål.<sup>148</sup> FUF:s begreppsanvändning i kombination med brist på tydlig vägledning i förarbetena orsakar otydlighet avseende ansvarsförhållandena kring planläggning av undanförsel för denna typ av egendom.

De ovan utpekade myndigheterna ska vid sin planläggning samråda med MSB.<sup>149</sup> Som svar på ett regeringsuppdrag har Riksantikvarieämbetet utrett de organisatoriska och juridiska förutsättningarna för att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd. Rådet föreslås bland annat fokusera på samordning samt arbete med underlag för vägledning. En uppgift som bedöms vara angelägen är just hanteringen av de uppgifter som framgår av LUF och FUF. Utredningen konstaterar bland annat att det finns otydligheter vad gäller roller och ansvar i planeringen och utförandet av undanförsel. Myndigheten anger dessutom att undanförsel i praktiken enbart kommer att bli aktuell för en mycket liten del av kulturarvssamlingarna men att det finns ett behov av diskussion om möjligheter och omfattning av undanförsel respektive andra skyddsåtgärder för sådant som inte kommer planläggas för undanförsel.<sup>150</sup> FHS/CTSS instämmer i att det finns behov av vissa klargöranden, bland annat i förhållande till vad som lyfts ovanför avseende FUF:s formulering om ansvarsförhållanden mellan och för de statliga kulturinstitutionerna. Möjligtvis kan otydligheter om ansvarsförhållanden lösas ut av berörda aktörer inom ramen för den samordning av planläggning för undanförsel som MSB ansvarar för,

<sup>145</sup> 2 § tredje stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>146</sup> Se Ds 1992:27 s. 9 och 23 f. för förslagets förteckning av myndigheter respektive citatets ursprung.

<sup>147</sup> Legné (2022) s. 34.

<sup>148</sup> Överstyrelsen för civil beredskaps allmänna råd (ÖCB AR 1995:1) om undanförsel och förstöring s. 3.

<sup>149</sup> 2 § tredje stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>150</sup> Riksantikvarieämbetet (2023) s. 5, 17, 22 f., 26 och 28.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

alternativt omhändertas inom ramen de för myndighetsföreskrifter som MSB har rätt att utfärda gällande planläggning av undanförsel (se avsnitt 3.1.4).

### 3.1.4 MSB

Som tidigare nämnts har MSB tilldelats generella samordningsuppgifter inom ramen för planläggning av undanförsel och förstöring.<sup>151</sup> Därtill har myndigheten erhållit föreskriftsrätt avseende planlägningsverksamhet för undanförsel och förstöring med undantag för viss egendom som Försvarsmakten ansvarar för vilket framgår av 18 § FUF. MSB ska dock höra berörda myndigheter innan den meddelar sådana föreskrifter. MSB ska höras inför det att Försvarsmakten meddelar föreskrifter inom sitt ansvarsområde som är planläggning av förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet.<sup>152</sup> MSB utgör även beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post respektive Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. I den senare utgör MSB även sektorsansvarig myndighet.<sup>153</sup> Detta innebär att MSB utöver vad som framgått ovanför i detta stycke ska planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde antingen ska undanföras eller förstöras.

### 3.1.5 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har enligt 3 § FUF ansvar för planläggning av den undanförsel som inom länet inte är planlagd enligt 2 §. Länsstyrelsen ska därvid samråda med Försvarsmakten. Med anledning av detta övergripande ansvar bör länsstyrelsen ha god kännedom om övriga aktörers planlägningsverksamhet i respektive län. FHS/CTSS har inte kunnat identifiera något uttryckligt krav på att dessa aktörer ska informera länsstyrelsen om sin planlägningsverksamhet. FHS/CTSS har dock identifierat att det i ÖCB:s numera upphävda allmänna råd om undanförsel och förstöring angavs att det är väsentligt att länsstyrelsen hålls informerad om all planläggning som berör länet.<sup>154</sup> FHS/CTSS instämmer i bedömningen och anser att det utgör en grundläggande förutsättning att länsstyrelserna har den informationen för att säkerställa att det till exempel inte sker dubbelarbete, eller att något missas, avseende planläggning för undanförsel och förstöring runtom i landet.

Inom ramen för planläggningen har länsstyrelsen, vid sidan av regeringen, rätt att förelägga ägare eller innehavare av egendom som kan antas bli föremål för undanförsel eller förstöring att medverka vid den planläggning och de förberedelser som behövs för att en sådan åtgärd ska kunna genomföras. Föreläggandet meddelas av länsstyrelsen i det län där egendomen finns och får förenas med vite.<sup>155</sup> I LUF:s förarbeten menade regeringen att förelägganden enligt 11 § LUF

<sup>151</sup> 2 § tredje och fjärde stycket, 9 § andra stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>152</sup> 18 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>153</sup> 18 och 23 §§ samt bilaga 1 och 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap samt 1 a § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>154</sup> Överstyrelsen för civil beredskaps allmänna råd (ÖCB AR 1995:1) om undanförsel och förstöring s. 3.

<sup>155</sup> 11 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring samt 4 och 11 §§ förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

kan vara en nödvändighet då det är uppenbart att en effektiv planläggning av undanförsel och förstöring i många fall kräver kunskaper som bara ägaren eller innehavaren innehar. Regeringen menade framför allt att denna typ av förelägganden kommer bli aktuella gentemot större företag men att det också kan bli aktuellt att förelägga större museer som bedriver sin verksamhet i stiftelseform att medverka vid planläggning för undanförsel av museets samlingar.<sup>156</sup> Riksrevisionen har konstaterat att de centralmuseer som är organiserade som stiftelser inte omfattas av planlägningsansvaret enligt 2 § FUF.<sup>157</sup>

Beslut om förelägganden kan nyttjas inom ramen för länsstyrelsens övergripande planläggning enligt 3 § FUF men bör även kunna användas omvänt. Med andra ord bör myndigheter med planlägningsansvar enligt 2 §, enligt vår mening, kunna hemställa till länsstyrelsen om att den ska meddela föreläggande om det bedöms nödvändigt i det enskilda fallet. Detta förutsätter att egendomen i fråga ryms inom myndighetens verksamhets- eller ansvarsområde men att den har en annan ägare eller innehavare än myndigheten. Genom ett sådant förfarande ökar länsstyrelsens kännedom om delar av den planlägningsverksamhet som bedrivs inom länet.

Länsstyrelsen ska, till skillnad från vid undanförsel, enbart medverka vid planläggning av förstöring av egendom som är belägen inom länet, vilket framgår av 10 § FUF. Sådan medverkan förutsätter precis som vid undanförsel att länsstyrelsen har kännedom om denna verksamhet varför FHS/CTSS bedömer att berörda aktörer bör informera länsstyrelsen om sådan planlägningsverksamhet. Det framstår som något motsägelsefullt att länsstyrelsen endast ska medverka vid planläggning av förstöring samtidigt som länsstyrelsen har mandat att förelägga om att andra aktörer ska medverka vid planläggning av förstöring.

Det kan konstateras att det tidigare ankom på länsstyrelsen att planlägga såväl undanförsel som förstöring inom respektive län i enlighet med de anvisningar som samordningsansvarig myndighet (ÖEF och sedan ÖCB) meddelade.<sup>158</sup> I dag skiljer det sig åt mellan undanförsel och förstöring på det sätt att länsstyrelsen inom respektive län har ett ansvar att planlägga viss undanförsel men endast ska medverka vid planläggning av förstöring.<sup>159</sup> I förarbetena till LUF saknas det förklaring till denna förändring.<sup>160</sup>

Länsstyrelsen har, vid sidan av regeringen, beslutsmandat att fastställa ersättning till ägare och innehavare som till följd av föreläggandebeslut enligt ovan varit skyldiga att medverka vid planläggning och andra nödvändiga förberedelser. Ersättning lämnas dock inte om kostnaderna för denna verksamhet har varit ringa. Sådan eventuell ersättning beslutas av länsstyrelsen där den berörda egendomen finns.<sup>161</sup>

<sup>156</sup> Prop. 1992/93:78 s. 8 och 16 f.

<sup>157</sup> Riksrevisionen (2019) s. 34.

<sup>158</sup> 4 § förordningen (1961:656) om undanförsel och förstöring.

<sup>159</sup> Jfr 3 § och 10 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>160</sup> Ds 1992:27 s. 9, 11 f. och 23 f. samt prop. 1992/93:78.

<sup>161</sup> 11-12 §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring samt 15 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Vidare utgör länsstyrelserna även beredskapsmyndigheter och ingår i beredskapssektorerna Livsmedelsförsörjning och dricksvatten respektive Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.<sup>162</sup> Detta innebär att länsstyrelserna utöver vad som framgått ovanför i detta stycke ska planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde antingen ska undanföras eller förstöras. Länsstyrelserna har således ansvar för att planlägga förstöring, men då i egenskap av beredskapsmyndighet och enbart inom sitt verksamhetsområde.

### 3.1.6 Kommuner

Kommunerna har enligt 8 § 4 p förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) en uttrycklig skyldighet att medverka vid planläggning och verkställighet av undanförsel. För att denna skyldighet ska infinna sig krävs det att 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) tillämpas.<sup>163</sup> Paragrafen i LEH gäller lokal kristidsverksamhet och föreskriver att kommuner, under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas<sup>164</sup>, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, ska vidta vissa åtgärder eller medverka i viss verksamhet.<sup>165</sup> FHS/CTSS anser att det är oklart varför medverkansskyldigheten enligt 8 § 4 p FEH vad avser planering infinner sig först i en situation med höjd beredskap, eftersom behovet av att verkställa undanförsel då redan kan ha uppstått. Intentionen i LUF är, utifrån FHS/CTSS tolkning, att undanförselplanläggning ska ske inom ramen för totalförvarsplaneringen i fredstid när beslut om höjd beredskap ännu inte fattats.

FHS/CTSS har inte identifierat någon rättslig vägledning kring hur bestämmelsen i FEH skiljer sig från de skyldigheter som en kommun kan ha i egenskap av ägare eller innehavare av egendom som kan komma att bli aktuell för undanförsel. Enligt FHS/CTSS:s bedömning kan en kommun potentiellt träffas av ett föreläggande om att medverka vid planläggning av och andra förberedelser för undanförsel (se avsnitt 2.4). Värt att notera är att den nämnda bestämmelsen i FEH enbart avser undanförsel och inte förstöring. FHS/CTSS anser även att det är oklart om kommunernas skyldighet enligt 8 § 4 p FEH även kan omfatta egendom som kommunen varken äger eller innehar, men som finns inom dess geografiska område. Det torde ligga i samtliga aktörers intresse att kommunernas ansvar enligt 8 § 4 p FEH förtydligas i den mån det går för att undanröja hinder för planering.

---

<sup>162</sup> 18 och 23 §§ samt bilaga 1 och 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap samt 7 b § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>163</sup> 8 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>164</sup> Ransoneringslagen kan delvis tillämpas före ett beslut om höjd beredskap om det av en utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom Sverige på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. En sådan föreskrift ska avse viss tid, högst ett år varje gång. Se 2 § ransoneringslagen (1978:268).

<sup>165</sup> 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.



## 3.2 Beslut om undanförsel och förstöring

LUF utgör en fullmaktslag vilket innebär att vissa av lagens bestämmelser först blir tillämpliga då regeringen föreskrivit om att dessa ska tillämpas. Detta innebär att bestämmelser gällande beslut om verkställande av undanförsel och förstöring enbart blir aktuella under särskilda förhållanden. För att tydliggöra detta är följande delavschnitt separat från planeringsbestämmelserna ovanför och innefattar bestämmelser om ansvarsfördelning mellan myndigheter som avser förhållanden då lagens bestämmelser tillämpas fullt ut.

I förhållande till planeringsbestämmelserna är det färre myndigheter som fått uttryckliga ansvar när det gäller beslut vid lagens fulla tillämpning. Vid sidan av regeringen koncentreras mycket av huvudansvaret till länsstyrelsen och Försvarmakten. Även kommunerna har en viss uttrycklig roll vid verkställande av undanförsel. I LUF:s förarbeten övervägdes det om berörda myndigheter skulle ges rätt att fatta beslut om undanförsel. En sådan ordning avfärdades med motiveringen att det skulle leda till samordningsproblem om beslutsfattandet var för utspritt. Det ansågs dock finnas fördelar med en ordning där beslut kunde avgränsas till delar av landet varför de dåvarande civilbefälhavarna ansågs vara lämpliga beslutsfattare för både undanförsel och förstöring.<sup>166</sup> Som framgår av nedanstående redogörelse ska dock berörda myndigheter, om det är möjligt, höras innan beslut om att verkställa undanförsel eller förstöring fattas av utpekade myndigheter.

MSB:s roll avseende beslut om undanförsel och förstöring består i att den har rätt att utfärda föreskrifter. MSB får efter hörande av Försvarmakten och övriga berörda myndigheter meddela föreskrifter för verkställigheten av beslut om undanförsel. När det gäller förstöring får MSB efter hörande av Försvarmakten och övriga berörda myndigheter meddela föreskrifter verkställighet av beslut om förstöring (exklusive Försvarmaktens ansvarsområde avseende fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet). Vid beslut om förstöring som kan få allvarliga följder för stora delar av landet ska MSB höras.<sup>167</sup>

### 3.2.1 Länsstyrelsen

Av LUF:s bestämmelser framgår det att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som äger eller innehar egendom att föra undan eller förstöra den. Om det är lämpligare, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i stället besluta att egendomen ska föras undan eller förstöras av en statlig myndighet.<sup>168</sup> I LUF har regeringen, när det gäller beslut om undanförsel, föreskrivit att först om Sverige är i krig och förbindelsen med regeringen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas får länsstyrelsen besluta att egendom som finns inom det egna länet ska undanföras.<sup>169</sup> Länsstyrelsens beslutsmandat är således förenat med ett rekvisit. Bestämmelserna gällande beslut om att verkställa undanförsel kan utöver i krig, efter regeringsbeslut, även tillämpas om

<sup>166</sup> Ds 1992:27 s. 24 f.

<sup>167</sup> 12 § andra stycket och 19-20 §§ förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>168</sup> 8 § första och andra stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>169</sup> 5 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Sverige befinner sig i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.<sup>170</sup> Om LUF tillämpas under sådana förhållanden är vår tolkning att det enbart är regeringen som får besluta om verkställande av undanförsel. Det är enbart i krig, under vissa förutsättningar, som länsstyrelsen kan få besluta om att egendom som finns inom det egna länet ska undanföras.

Ovanstående beslutsordning förefaller, efter granskning av förarbeten och tidigare revisioner av förordningen, ha varit gällande sedan 1 januari 2001 då civilbefälhavarna avskaffades.<sup>171</sup> Innan 2001 var det, utöver regeringen, civilbefälhavarna i det civilområde där egendomen fanns som beslutade om undanförsel. Det var först i krig och förbindelsen med civilbefälhavaren inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kunde upprätthållas som länsstyrelsen var bemyndigad att besluta om egendom som fanns inom det egna länet skulle undanföras.<sup>172</sup> Denna ordning innebar enligt FHS/CTSS:s bedömning att regeringen i princip inte behövde involvera sig i beslutsfattandet avseende undanförsel eftersom civilbefälhavarna i praktiken utgjorde primär beslutsfattare med länsstyrelserna som sekundär beslutsfattare under vissa särskilda omständigheter. I gällande rätt har civilbefälhavarna inte ersatts av en annan myndighet utan regeringen övertog i praktiken dess primära beslutsfatarroll genom förordningsändringen som trädde i kraft 1 januari 2001. Detta innebär att regeringen, efter 2001, i högre grad än tidigare kan behöva befatta sig med och besluta i undanförselsärenden.

Eftersom regeringen har en framträdande roll vid beslutsfattande om undanförsel är det intressant att jämföra hur detta förhåller sig till planläggningsbestämmelserna. I FUF återfinns inga bestämmelser om att regeringen ska hållas underrättad kring den planläggning som olika myndigheter ansvarar för (se avsnitt 3.1) eller att dess bemyndigande ska inhämtas innan vissa åtgärder vidtas. Dock har regeringen, vid sidan av i FUF utpekad myndighet, mandat att förelägga ägare eller innehavare av egendom att medverka vid planläggning och andra förberedelser som behövs för att en sådan åtgärd ska kunna genomföras.<sup>173</sup> Regeringen har alltså en möjlighet att ta en framträdande roll i planläggningsarbetet för undanförsel. FHS/CTSS antar dock att detta inte är regeringens intention utan att den snarare ser att den myndighet som den i FUF bemyndigat (länsstyrelsen) att fatta sådana beslut även utfärdar sådana förlägganden om medverkan i planläggning och andra förberedelser.<sup>174</sup>

Beslut om undanförsel ska, om det är möjligt, fattas efter hörande av berörda myndigheter.<sup>175</sup> Detta innebär att regeringen eller länsstyrelsen behöver identifiera berörda myndigheter och samverka med dessa innan det faktiska verkställandebeslutet fattas. Vilka myndigheter som är berörda är situationsberoende. Regeringen eller länsstyrelsen bör kunna utgå ifrån att den

<sup>170</sup> 1-2 och 8 §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>171</sup> Se Ds 1992:27 s. 10 och 24 samt Överstyrelsen för civil beredskap & Försvarsmakten (1996-12-01) s. 5 samt förordningen (2000:904) om ändring i förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>172</sup> Överstyrelsen för civil beredskap & Försvarsmakten (1996-12-01) s. 8.

<sup>173</sup> 11 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>174</sup> 4 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>175</sup> 5 § andra stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

myndighet som har planlagt undanförsel av egendomen är att betrakta som berörd under förutsättning att egendomen är aktuell för verkställighetsbeslut. Länsstyrelsen har tilldelats ansvaret att underrätta berörda ägare eller innehavare om fattade verkställandebeslut.<sup>176</sup> Detta innebär att oavsett vilken aktör som fattar verkställandebeslutet så måste länsstyrelsen i det län där egendomen finns underrättas så att den kan utföra sin uppgift. Det behöver således skapas tillfredställande rutiner för hur detta ska ske, även under svåra förhållanden som i krig. Underrättandet är enkelt i de fall länsstyrelsen själv fattar verkställandebeslutet men så är sällan fallet i gällande rätt. I de allra flesta fall är det regeringen som fattar beslut om verkställande varför det behöver skapas särskilda rutiner för att regeringen ska kunna underrätta länsstyrelsen om sådana beslut ytterst i krig.

Slutligen, när det gäller undanförsel, har länsstyrelsen mandat att enligt 6 § LUF besluta om att egendom inte får föras till det egna länet eller en del av detta län. Ett sådant beslut från länsstyrelsen ska, om det är möjligt, fattas efter hörande av berörda myndigheter.<sup>177</sup> Syftet med detta beslutsmandat är att skapa en möjlighet att förhindra att det byggs upp lager av viktiga förnödenheter i områden där man befärs att beslut om undanförsel eller förstöring kan bli nödvändigt i ett senare skede. I LUF:s förarbeten menade regeringen att den som har detta beslutsmandat även får besluta att egendom får föras till berört område endast på vissa villkor.<sup>178</sup> Länsstyrelsen kan således helt förbjuda undanförsel till hela eller delar av sitt län, alternativt tillåta undanförsel till dessa områden givet att vissa villkor efterlevs.

När det gäller beslut om förstöring har länsstyrelsen, till skillnad från beslut om undanförsel, det primära beslutsmandatet (regering har alltjämt beslutsrätt). Beslut om förstöring meddelas av länsstyrelsen inom det egna länet. Undantaget är fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet. Sådana förstöringsbeslut fattas av Försvarsmakten.<sup>179</sup> Ett beslut om förstöring ska, om det är möjligt, fattas efter hörande av berörda myndigheter. Om det rör sig om ett beslut om förstöring som kan få allvarliga följder för stora delar av landet ska beslutet fattas efter hörande av MSB.<sup>180</sup> Den myndighet som beslutar om förstöring ska underrätta länsstyrelsen i det län där egendomen finns. Berörd länsstyrelse ska underrätta egendomens ägare eller innehavare om beslutet.<sup>181</sup> Eftersom huvuddelen av förstöringsbesluten troligen kommer fattas av länsstyrelsen, med undantag för Försvarsmaktens beslutsmandat enligt ovan, så bör efterlevnaden av dessa bestämmelser vara tämligen okomplicerade enligt FHS/CTSS. Det går dock att konstatera att det behöver etableras särskilda kontaktvägar mellan regeringen, Försvarsmakten och länsstyrelserna för att beslut och efterlevnad ska fungera i alla situationer.

<sup>176</sup> 5 § tredje stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>177</sup> 8 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring samt 5-6 §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>178</sup> Prop. 1992/93:78 s. 15.

<sup>179</sup> 12 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring samt 8 § första stycket lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>180</sup> 12 § andra stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>181</sup> 13 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Vid prövning av frågor om ersättning vid förstörd egendom eller egendom som skadats i samband med undanförsel eller kostnader vid verkställande av föreläggande om undanförsel eller förstöring ska bestämmelserna i 21–25 §§ förfogandeförordningen (1978:558) tillämpas och utbetalningen ska betalas ut enligt 26 § samma förordning.<sup>182</sup> Detta innebär att länsstyrelsen i det län egendomen finns tillsammans med värderingsnämnd utgör de primära aktörerna vid sådan prövning och utbetalning.<sup>183</sup>

### 3.2.2 Försvarsmakten

Försvarsmaktens beslutmandat avseende verkställande av undanförsel och förstöring är avgränsat till beslut om förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet.<sup>184</sup> Innan Försvarsmakten beslutar om sådan förstöring ska den, om det är möjligt, höra berörda myndigheter och om det rör sig om förstöring som kan få allvarliga följder för stora delar av landet ska MSB först höras innan beslutet fattas.<sup>185</sup> När Försvarsmakten har beslutat om förstöring ska den underrätta länsstyrelsen i det län där egendomen finns om beslutet.<sup>186</sup>

Försvarsmakten har tilldelats rätt att, efter hörande av MSB och övriga berörda myndigheter, meddela föreskrifter om verkställande av beslut om förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet.<sup>187</sup> Försvarsmakten har inte utfärdat några föreskrifter som gäller andra aktörer, utan det som finns är Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2016:1, se avsnitt 3.1.2). I FIB 2016:1 finns interna föreskrifter avseende beslut och genomförande av spärrning, blockering och förstöring. Det är Försvarsmaktens chef för operationsledningen, eller den som denne utser, som får besluta om sådana åtgärder. Om situationen är sådan att insatschefens beslut eller bemyndigande om sådana åtgärder inte är praktiskt möjligt att inhämta eller inte kan inväntas, får lägst bataljonschef eller motsvarande ändå besluta om spärrning, blockering och förstöring. Beslut om blockering och förstöring ska dock om möjligt fattas efter hörande av berörda myndigheter och länsstyrelsens i det län där egendomen finns ska underrättas om beslutet. Beslut som kan få allvarliga följder för stora delar av landet ska fattas efter hörande av MSB. Om beslut har fattats utan hörande av berörda myndigheter ska dessa snarast möjligt underrättas om beslutet. Den som fattar beslutet ska tillse att egendomens ägare eller innehavare underrättas snarast möjligt efter att egendomen har blivit förstörd.<sup>188</sup>

---

<sup>182</sup> 16 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring samt 8 och 13-14 §§ lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

<sup>183</sup> 9 § andra stycket och 21–26 §§ förfogandeförordningen (1978:558).

<sup>184</sup> 12 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>185</sup> 12 § andra stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>186</sup> 13 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>187</sup> 20 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>188</sup> 13–18 §§ Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2016:1) om spärrning, blockering och förstöring samt 20 kap. 15 § och bilaga 7 avsnitt 24.3 Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2023:9) om ändring av Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

I 5 § lagen (2020:782) om operativt militärt stöd har riksdagen bemyndigat Försvarsmakten att besluta om att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige enligt lagens 2 § får genomföra beslut om undanförsel eller förstöring enligt LUF.<sup>189</sup> Detta innebär att om Sveriges regering eller en svensk behörig myndighet har beslutat att undanförsel eller förstöring ska verkställas, kan denna verkställandeuppgift överlämnas till finska militära förband efter beslut från Försvarsmakten. Möjligheten att vid behov kunna anlita finska styrkor att genomföra beslutade åtgärder bedöms kunna frigöra svenska styrkor och öka det finska stödets effekt. Det rör sig inte om en generell befogenhet för stödjande finska styrkor att genomföra beslut om undanförsel och förstöring, utan Försvarsmakten måste besluta om det. Att överlåta själva beslutsfattandet bedöms inte vara lämpligt. Regeringen menade att i den utsträckning det finns behov av att besluta om förstöring enligt lagen i ett operationsområde där finska styrkor verkar bör praktiska förutsättningar skapas för att till de finska styrkorna knyta behöriga beslutsfattare från Försvarsmakten som kan fatta de faktiska besluten.<sup>190</sup>

Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd hade tidigare namnet lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och var avgränsad till samarbete mellan Sverige och Finland. Detta ändrades under 2022 efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Regeringen lade fram en proposition som i flera avseenden vidgade lagen till att även kunna avse begäran av stöd från stater som är medlemmar i EU eller Nato. När Sverige sedan ansökte om Natomedlemskap vidgades delar av lagens bestämmelser ytterligare och kom att omfatta begäran av stöd från Nato som organisation.<sup>191</sup> En utvidgning till att omfatta andra än finsk militär personal skedde inte gällande Försvarsmaktens mandat att besluta om att finsk militär personal som lämnar stöd ska få genomföra beslutad undanförsel eller förstöring, se stycket ovan. Vad FHS/CTSS kunnat identifiera har sådana aspekter inte berörts överhuvudtaget i de propositioner som utgjort grund för lagändringarna. Detta innebär att gällande rätt fortsatt enbart möjliggör för finsk militär personal att genomföra undanförsel eller förstöring.

I LUF finns det en bestämmelse om att när Sverige är i krig eller krigsfara får Försvarsmakten, med hänsyn till vad militära operationer kräver, bestämma om genomförandet av beslutad undanförsel eller förstöring.<sup>192</sup> Det rör sig alltså om befogenhet att i krig och krigsfara meddela föreskrifter för verkställigheten av redan fattade beslut om undanförsel eller förstöring.<sup>193</sup> Beslutsmandatet i fråga är alltså inte aktuellt om bestämmelserna i LUF tillämpas till följd av utomordentliga förhållanden. FHS/CTSS har i förarbetena inte kunnat identifiera några resonemang kring denna särskilda bestämmanderätt som Försvarsmakten tilldelats, förutom att regeringen tydliggjort att bestämmelsen även är tillämplig vid genomförandet av sådana beslut som meddelats av andra myndigheter än Försvarsmakten.<sup>194</sup> I brist på närmare vägledning bör berörda aktörer skapa samsyn kring vad Försvarsmakten får bestämma i ett sådant läge.

<sup>189</sup> 2 och 5 §§ lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.

<sup>190</sup> Prop. 2019/20:110 s. 71 f. och 78.

<sup>191</sup> Prop. 2021/22:246 och prop. 2022/23:74.

<sup>192</sup> 21 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

<sup>193</sup> Ds 1992:27 s. 16 och 24 f. Se även Överstyrelsen för civil beredskaps allmänna råd (ÖCB AR 1995:1) om undanförsel och förstöring.

<sup>194</sup> Prop. 2019/20:110 s. 70.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

### 3.2.3 Kommuner

Som vi redogjort för i avsnitt 3.1.6 har kommuner under vissa omständigheter en skyldighet att medverka vid planläggning av undanförsel enligt 8 § 4 p FEH. Denna bestämmelse föreskriver om medverkan vid, inte bara planläggning, utan även verkställighet av undanförsel. Likt kommuners skyldighet till medverkan vid planläggning av undanförsel krävs det även vid medverkan vid verkställighet av undanförsel att 3 kap 3 § LEH tillämpas för att denna skyldighet ska infinna sig.<sup>195</sup>

I likhet med skyldigheten i 8 § 4 p FEH att medverka vid planläggning av undanförsel anser FHS/CTSS att bestämmelsen avseende kommunernas skyldighet att medverka vid verkställighet av undanförsel har otydlig räckvidd. Det går inte att utläsa huruvida denna skyldighet enbart avser egendom som kommunen själv äger eller innehar, eller om kommunen även kan vara skyldig att medverka vid verkställighet av undanförsel av egendom som ägs eller innehas av en annan aktör inom kommunens geografiska område.

Vad gäller medverkan vid planläggning och verkställighet av förstöring, är det intressant att regeringen valt att inte ålägga kommunerna någon motsvarande skyldighet som finns avseende planläggning och verkställighet av undanförsel. I 8 § 4 p FEH nämns enbart undanförsel och inte förstöring. Vad FHS/CTSS kunnat identifiera har denna ordning varit gällande sedan åtminstone 1973 och har inte kunnat identifiera något i förarbetena som förklarar varför det är så.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> 8 § 4 förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>196</sup> 2 § kungörelsen (1973:863) om kristidsnämnder samt lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning. Se även 3 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar samt 3 kap. 4 § lagen (1994:1720) om civilt försvar. Se även prop. 1973:132, prop. 1994/95:7 och prop. 2005/06:133.



## 4 Reflektioner och framtidsutsikt

I enlighet med FHS/CTSS uppdrag återfinns i följande delavsnitt en avslutande reflektion kring undanförelse och dess regelverk utifrån ett samtida perspektiv samt en grundläggande framtidsutsikt.<sup>197</sup> Dessutom görs en analys kring vilka ytterligare typer av aktörer som kan vara berörda vid framtagande av föreskrifter om undanförelse. Delavsnitten utgör ett komplement till den löpande analys som gjorts i rapportens tidigare avsnitt. Avgränsningen innebär att vi i dessa delavsnitt resonerar kring planläggning och verkställighet av undanförelse. Förstöningsaspekter lyfts enbart i begränsad omfattning. Av detta följer till exempel att MSB:s föreskriftsrätt avseende planläggning av respektive verkställighet av förstöring inte berörs.

### 4.1 Ytterligare berörda aktörer vid framtagande av föreskrifter om undanförelse

I avsnitt 4 har vi redogjort för och i viss mån analyserat uttrycklig ansvarsfördelning mellan myndigheter avseende undanförelse och förstöring. Redogörelsen för och analys av gällande rätt har med vissa undantag utgått från lag, förordning och förarbeten. I dagsläget existerar inga gällande myndighetsföreskrifter om undanförelse.<sup>198</sup> I gällande rätt är det MSB som, efter hörande av vissa myndigheter, bemyndigats att utfärda föreskrifter om både planläggning av undanförelse och verkställigheten av beslut om undanförelse.<sup>199</sup>

Bedömning av vilken typ av egendom som har betydelse för totalförsvaret eller stor historisk eller kulturell betydelse jämte vilken egendom som kan underlätta en angriparens krigsansträngningar, har självklart konsekvenser för vilken planläggning av undanförelse som görs. Indirekt kan sådana bedömningar antas påverka innehållet i myndighetsföreskrifter för undanförelse.

Vid framtagandet av LUF var ett viktigt ingångsvärde att minska regleringens detaljeringsgrad till förmån för mer generella och tidlösa bestämmelser.<sup>200</sup> Ett sådant förhållningssätt gör regleringen mer flexibel och möjliggör att fler typer av egendom potentiellt kan träffas av reglerna. En mer flexibel reglering innebär att tolkningsutrymmet blir större och därmed ger lagstiftaren indirekt ett större bedömningsutrymme och inflytande till de myndigheter som tilldelas ansvar för att tillämpa lagens bestämmelser. Detta påverkar även framtagandet av eventuella myndighetsföreskrifter. Föreskrifterna måste vara kompatibla med lagens och förordningens bestämmelser men när dessa i högre utsträckning är allmänt formulerade så är tolkningsutrymmet för vad som kan rymmas i föreskrifterna större jämfört med föreskrifter som har sin grund i författningar med hög detaljeringsgrad.

<sup>197</sup> Se Försvvarshögskolans offert om framtagande av kunskapsunderlag avseende undanförelse och förstöring (2023-11-03, FHS beteckning AVT 123/2023).

<sup>198</sup> Vi räknar inte med Försvvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2016:1) om spärrning, blockering och förstöring eftersom de inte är styrande för andra aktörers verksamhet.

<sup>199</sup> 18-19 §§ förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring.

<sup>200</sup> Prop. 1992/93 78 s. 1 och 5.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Regeringen har i 18-19 §§ FUF tilldelat MSB rätten att meddela föreskrifter rörande både planläggning av undanförsel och verkställighet av beslut om undanförsel. MSB ska höra berörda myndigheter innan de meddelar föreskrifter om planläggning eller verkställighet. För verkställighetsföreskrifter är MSB dessutom alltid skyldig att höra Försvarsmakten. Regeringen har, utöver Försvarsmakten, inte uttryckligen angivit vilka myndigheter som är berörda eller varför de ska höras. Det föreligger således ett tolkningsutrymme kring vilka myndigheter som ska höras inför framtagande av myndighetsföreskrifter. Ett rimligt förhållningssätt är att involvera de aktörer som berörs av det materiella innehållet i föreskrifterna. Vilka aktörer som ska höras blir således beroende av vad MSB avser inkludera i föreskrifterna. Om MSB exempelvis avser att utfärda föreskrifter som särskilt avser undanförsel av kulturarv, bör rimligen de statliga kulturinstitutioner som anges i 2 § tredje stycket FUF anses vara berörda.

Regeringen har i FUF använt sig av begreppet myndighet utan att uttryckligen specificera att det rör sig om statliga sådana. Vad FHS/CTSS kunnat identifiera förs inget resonemang kring myndighetsbegreppet i LUF:s förarbeten förutom att det enbart är statliga myndigheter som enligt 8 § LUF kan åläggas att verkställa ett undanförsel- eller förstöringsbeslut istället för ägaren eller innehavaren till egendomen.<sup>201</sup> FHS/CTSS kan konstatera att det även finns kommunala myndigheter i form av kommun- och regionstyrelse samt andra nämnder inkluderat de förvaltningar som hör till dessa. Vi kan dock konstatera att alla myndigheter som nämns vid namn i FUF är statliga sådana. Om MSB avser att utfärda föreskrifter om undanförsel av en viss typ av egendom som till exempel en kommun i regel innehar till följd av sitt verksamhetsansvar så kan det vara relevant att involvera lämplig kommunrepresentant vid framtagandet av sådana föreskrifter så att kommunperspektivet kan beaktas i processen. Vad FHS/CTSS identifierat finns det inte något krav om att privata aktörer behöver höras innan föreskrifter utfärdas. Det kan dock finnas skäl att föra dialog med och konsultera till exempel näringslivsrepresentanter i syfte att inhämta expertis om viss egendom som det offentliga inte tenderar att äga eller inneha men som kan bli aktuellt för undanförsel.

Undanförsel innebär i praktiken transport av egendom. Detta innebär rimligen att aspekter som rör transportinfrastruktur och transportmedel åtminstone indirekt berörs vid planläggning och verkställighet av undanförsel. I vissa fall kanske det behöver finnas särskilda krav kring sådana aspekter i syfte att minska risken för att viss egendom inte skadas eller förstörs under transport. Statliga myndigheter med ansvar för viss infrastruktur och transporter kan vara relevanta att höra vid framtagande av materiella bestämmelser i föreskrift innehållande sådana krav.

## 4.2 Digitalisering och internet

När dagens reglering tillkom i början av 90-talet fanns inte internet och den typ av digital infrastruktur som möjliggör överföring av stora mängder data på relativt kort tid tillgängligt i Sverige. Under 80-talet utreddes behovet kring undanförsel och förstöring av ADB-register. Den typen av register kom att omfattas av LUF genom att man tog bort den tidigare gällande lagens uppräkningslista av vilken typ av egendom som omfattades av lagen (se avsnitt 2.2).

<sup>201</sup> Ds 1992:27 och prop. 1992/93:78.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Teknikutvecklingen har dock skett i mycket hög hastighet de senaste decennierna och detta påverkar i viss mån förutsättningarna och möjligheterna för att "undanföra" digital information.

Numera är det inte enbart fysisk flytt av lagringsmedia och tillhörande infrastruktur som är det enda alternativet för undanförelse av digitaliserad information. Internet och andra typer av nätverk har möjliggjort överföring av digital information i höga hastigheter mellan olika geografiska platser, inte bara inom ett land utan även regionalt och globalt. Detta är förutsättningar som inte kunde beaktas när dagens regelverk togs fram i början av 90-talet. Därför saknas resonemang i förarbetena kring denna typ av undanförelse. I Sårbarhetsutredningens betänkande om undanförelse och förstöring av ADB-register från 1983 var det fortfarande fråga om fysisk undanförelse av vad man benämnde "datamedia". Det konstaterades att dessa datamedia var väsentligt mindre skrymmande än konventionella dokument men att den dåtida allt större datoranvändningen gjort att den fanns i mycket stort antal.<sup>202</sup>

I regeringens proposition från 1992 avseende LUF anförde regeringen att: "En generell utformning av bestämmelserna om undanförelse och förstöring innebär att även olika informationssystem, såväl manuella som ADB-baserade, kommer att omfattas. Härigenom blir de förslag som tidigare lämnats av Sårbarhetsutredningen tillgodosedda."<sup>203</sup> Regeringen förde inte några djupare resonemang än så i förhållande till LUF och den tidigare utredningen. Det finns således mycket begränsad vägledning kring hur regeringen förhöll sig till resonemangen i Sårbarhetsutredningens betänkande bortom det förslag att ADB borde omfattas av undanförelse- och förstöringsbestämmelser. I ÖCB:s tidigare allmänna råd om undanförelse och förstöring angavs det att även digitalt lagrad information räknas som egendom och att för sådan information bör beaktas andra möjligheter att göra informationen oåtkomlig eller oanvändbar för en angripare än undanförelse och förstöring.<sup>204</sup>

Det kan finnas anledning att reflektera kring vad överföring av digitala data i höghastighetskablar kan innebära ur ett undanförelseperspektiv. Kabelinfrastrukturen kan liknas med en form av digitalt transportmedel som utgör ett alternativ till traditionell transport. Det är relevant att överväga om överföring av data genom sådan infrastruktur till ett lagringsmedium på annan geografisk plats kan utgöra en erforderlig undanförelseåtgärd. I särskilda fall med stora mängder data, trots höga överföringshastigheter, kan fysisk transport av lagringsmediet ändå vara det snabbare alternativet beroende på geografiskt avstånd. Att använda fysisk transport av data kan också ha andra fördelar såsom ökad flexibilitet till följd av att olika typer av transportmedel kan övervägas. Ukraina fick exempelvis under 2022, då risken för att landets internetinfrastruktur bekämpades var hög, stöd med att fysiskt flytta stora mängder av digitala grunddata med hjälp av specialdesignade lagringsenheter (så kallade "AWS snowballs").<sup>205</sup> En kvalificerad motståndare kan medvetet sikta in sig på ett lands kritiska infrastruktur inklusive den digitala. I sådana fall bör det övervägas om digitala överföringar eller fysisk transport är den säkraste lösningen.

<sup>202</sup> Ds Fö 1983:8 s. 24 ff.

<sup>203</sup> Prop. 1992/93:78 s. 5.

<sup>204</sup> Överstyrelsen för civil beredskaps allmänna råd (ÖCB AR 1995:1) om undanförelse och förstöring s. 3.

<sup>205</sup> Shilov (2022-12-20).



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

En angripare kan genomföra en attack på digital infrastruktur genom ett cyberangrepp, varför det finns anledning att försöka skydda sig mot något sådant. Trots att det finns kvalificerade säkerhetsåtgärder som syftar till att förvägra obehöriga åtkomst till data som är uppkopplad mot internet, kan angriparen potentiellt få åtkomst till denna genom kvalificerade cyberangrepp och till exempel radera data. Ett sätt att minska risken för att data förstörs av en angripare är att lagra samma data på flera olika servrar runtom i landet eller utomlands. Om syftet är att förvägra angriparen tillgång till data överhuvudtaget, till exempel på grund av att informationen kan underlätta angriparens krigsansträngningar, krävs andra typer av skyddsåtgärder. Vägledning i hur servrar eller digitala data ska kunna undanförs omfattas inte i gällande rätt. Gällande planläggning och verkställighet av beslut om undanförsel av servrar bör frågan kunna besvaras med den reglering som finns eftersom servrar är fysisk egendom. Den myndighet som planlägger bör beakta att samma data kan vara lagrad på olika servrar vid planläggningen. Vid undanförsel av digitala data är reglerna kring undanförsel inte tillämpbara på samma sätt på grund av egendomens abstrakta karaktär. Lagstiftaren bör således ge vägledning i dessa frågor.

Ytterligare en aspekt när det gäller digital information är ansvarsfördelning när data lagras på olika geografiska platser. I 3 § FUF utgår lagstiftaren från att länsstyrelsen ska planlägga den undanförsel som ryms inom det egna länet, såsom geografisk enhet, exklusive sådan egendom som ryms inom andras planlägningsansvar. Identiska digitala data kan med dagens teknik lagras och synkroniseras mellan flera servrar på olika geografiska platser, i andra län eller till och med andra länder. Det kan finnas behov av särskild dialog mellan olika länsstyrelser när det gäller planläggning av undanförsel eller förstöring av digitala data som lagras på servrar inom fler än ett län. Vad som gäller ifall data lagras på servrar placerade utomlands är inte klarlagt. Trots att lagstiftningen inte ger svar på hur planläggning och verkställande av beslut om undanförsel bör ske avseende data som lagras på server utomlands, anser FHS/CTSS att ansvarig myndighet bör se över frågan.

FHS/CTSS anser att det kan vara relevant att närmare studera ovanstående aspekter inom ramen för framtida planläggning av undanförsel och förstöring av digital information. FHS/CTSS anser att teknisk expertis på området bör konsulteras avseende vad som kan anses utgöra tillförlitliga undanförselåtgärder och handlingsalternativ i en digital kontext. FHS/CTSS kan konstatera att det saknas tydlig tekniskt aktuell vägledning i såväl författning som förarbeten avseende genomförande av undanförsel av digitala datamängder såsom grunddata eller annan viktig digital information. I brist på inriktning från regeringen behöver berörda aktörer i planläggningen för undanförsel och förstöring skapa en samsyn kring lämpliga åtgärder, vilka potentiellt skulle kunna kodifieras i föreskrifter eller allmänna råd.

## 4.3 Nato

Vid ett svenskt fullvärdigt Natomedlemskap behöver flera delar av totalförsvaret belysas utifrån de förändrade förutsättningar som tillhörigheten i en militär försvarsallians kan innebära för försvaret av Sverige och svenska intressen. Undanförsel- och förstöringslagstiftningen har tagits fram och utvecklats under en tid då Sverige var militärt alliansfritt. Sedan slutet av 00-talet har



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

det i politiken betonats att det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra ska försvara Sverige och främja vår säkerhet.<sup>206</sup> Denna inriktning har ännu inte varit förenad med traktatsbundna ömsesidiga försvarsgarantier med andra länder. Att ingå i en försvarsallians som Nato utgör ett tydligt skifte i svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Som vi redogjort för i avsnitt 3.2.2 har riksdagen, i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd, bemyndigat Försvarsmakten att besluta om att finska militära styrkor ska få genomföra beslutad undanförelse eller förstöring. Det kan konstateras att ovannämnda lag genomgått vissa förändringar för att anpassas till ett framtida medlemskap i Nato, dock utan att 5 § om undanförelse och förstöring förändrades. Således är det enbart finsk militär personal som får genomföra beslut om undanförelse eller förstöring. Lagstiftaren kan ha haft en avsikt med att inte utvidga 5 § men eftersom regeringen inte överhuvudtaget nämner undanförelse eller förstöring i propositionerna går det inte att veta.<sup>207</sup>

En annan aspekt att reflektera kring när Sverige blir militärt allierat är huruvida undanförelse kan eller bör ha en slutdestination utanför svenskt territorium. LUF:s bestämmelser reglerar inte en sådan typ av förflyttning varför det sannolikt skulle krävas bilaterala avtal för att kunna undanföra egendom till territorium utanför Sverige. Detsamma bör gälla vid eventuella förflyttningar till eller genom Sverige. Det kan tänkas uppstå en situation där Nato blir angripet av Ryssland vid Finlands östra gräns. I ett sådant fall kan det tänkas att egendom behöver transporteras från finskt territorium i västlig riktning in på svenskt territorium i syfte undanföra egendomen. Liknande förfaranden genomfördes under fortsättningskriget 1944. En finsk underrättelseoperation vid namnet Stella Polaris syftade till att flytta utrustning och känsligt underrättelsematerial från Finland till Sverige så att finsk militär signalspaningsverksamhet skulle kunna fortsätta i Sverige och att materialet inte skulle falla i Sovjetunionens händer i händelse av att Sovjet skulle ockupera Finland.<sup>208</sup> FHS/CTSS menar att det inte går att utesluta att Natoallierade i Sveriges omedelbara närområde under vissa omständigheter kan komma med förfrågningar till Sverige om att stödja med undanförelseåtgärder för att exempelvis skydda egendom från krigets verkningar eller att den faller i angriparens händer. Därför skulle det kunna vara aktuellt för Sverige att ha en beredskap för att kunna hantera sådana förfrågningar. Vidare skulle det kunna vara relevant att ha en gemensam planering för sådana situationer med grannländer, under förutsättning att båda parter delar uppfattningen om att det föreligger sådana behov.

## 4.4 Högre regional nivå

I totalförsvaret i dag finns det, på högre regional nivå, civilområdesansvariga länsstyrelser. Inför instiftandet av civilområdesansvariga länsstyrelser fördes resonemang kring vilken roll dessa skulle ha. I slutbetänkandet av Utredningen om civilt försvar från 2021 förordades att de civilområdesansvariga länsstyrelserna skulle vara ansvariga för att planläggningen avseende

<sup>206</sup> Prop. 2008/09:140 s. 8 f. och 33 ff.

<sup>207</sup> Prop. 2021/22:246 och prop. 2022/23:74.

<sup>208</sup> Sveriges Radio (2013) och Arwidson (2009-04-30).



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

bland annat undanförel och förstöring inom civilområdet skulle vara samordnad mellan det civila och det militära försvaret. I betänkandet fördes dock inga konkreta resonemang om att de civilområdesansvariga länsstyrelsernas generella ansvar vid höjd beredskap skulle inbegripa uppgifter kopplat till undanförel och förstöring (det vill säga beslut om verkställighet).<sup>209</sup> Av den slutliga författningsregleringen framgår att de civilområdesansvariga länsstyrelserna inför höjd beredskap, inom civilområdet, ska verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. I detta ingår bland annat att de ska ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten, samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret, stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län och ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd.<sup>210</sup> Med grund i det ovan sagda, samt LUF, har alltså de civilområdesansvariga länsstyrelserna inte något uttryckligt ansvar kopplat till planläggning för eller beslut om verkställande av undanförel.

Eftersom det inte finns någon proposition, förordningsmotiv eller skrivelse från regeringen avseende de civilområdesansvariga länsstyrelsernas författningsreglering går det inte att fastställa vad som ryms inom ovanstående uppgifter. Det går dock att konstatera att dessa bestämmelser är av generell karaktär varför de potentiellt kan inbegripa ett ansvar för samordning av planläggning av undanförel och förstöring inom civilområdet. Före 2001 hade civilbefälhavarna ett uttryckligt uppdrag enligt FUF att inom civilområdena samordna planläggningen av undanförel och därvid samråda med Försvarsmakten och underrätta berörda myndigheter om planläggningen av undanförel inom civilområdet.<sup>211</sup> Därefter försvann den högre regionala nivån inom det civila försvaret och ingen ersättare tilldelades motsvarande ansvar för regional samordning. I dagsläget har dock MSB ett generellt uppdrag att samordna planläggning av undanförel. Det hade även ÖCB samtidigt som civilbefälhavarna hade det regionala samordningsansvaret.<sup>212</sup> Tidigare har det alltså funnits ett generellt samordningsansvar parallellt med ett samordningsansvar på högre regional nivå. I dag kvarstår enbart det generella samordningsansvaret som ligger på MSB.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de civilområdesansvariga länsstyrelsernas samordningsansvar inom civilområdena i förhållande till planläggning av undanförel och förstöring är otydligt. Dessutom är det otydligt hur ett sådant ansvar, om det kan anses föreligga ett sådant, förhåller sig till MSB:s generella samordningsansvar avseende planläggning av undanförel och förstöring. FHS/CTSS föreslår att lagstiftaren eller aktörerna inom området undanförel och förstöring bör överväga en ordning där de civilområdesansvariga länsstyrelserna återigen får ett samordningsansvar för planläggning av undanförel och förstöring.

<sup>209</sup> SOU 2021:25 s. 356f. och 362 ff.

<sup>210</sup> 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

<sup>211</sup> Överstyrelsen för civil beredskap & Försvarsmakten (1996-12-01) s. 7 f. samt förordningen (2000:533) om ändring i förordningen (1993:243) om undanförel och förstöring samt förordningen (2000:904) om ändring i förordningen (1993:243) om undanförel och förstöring.

<sup>212</sup> 2 § fjärde stycket förordningen (1993:243) om undanförel och förstöring samt Överstyrelsen för civil beredskap & Försvarsmakten (1996-12-01) s. 7 f.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Fördelen med de civilområdesansvariga länsstyrelsernas delaktighet är den ökade lokalkännedomen samtidigt som man behåller det övergripande perspektivet. Det övergripande samordningsansvaret, som idag ligger på MSB, skulle kunna kompletteras med den lokalkännedom som de civilområdesansvariga länsstyrelserna innehar. Samtidigt skulle länsstyrelsernas lokalkännedom kunna kompletteras med de något mer övergripande samordningsmöjligheterna som skulle uppstå vid de civilområdesansvariga länsstyrelsernas delaktighet. Regeringen ansåg i propositionen för införandet av de tidigare civilbefälhavarna och civilområdena i början av 50-talet att det fanns åtskilliga planeringsproblem inom det civila försvaret som var av sådan natur att en planläggning begränsad till enskilda län var en otillräcklig ordning. Även den civil-militära samordningen och operativ samverkan talade enligt regeringen för större områden än länen. Behovet av en högre regional nivå ansågs vara som störst under krigsförhållanden men redan i totalförsvarsplaneringen fanns det flera saker som motiverade en sådan organisering.<sup>213</sup>

Om det skulle bli aktuellt att inkludera de civilområdesansvariga länsstyrelserna i samordningen av planläggningen av undanförsel skulle MSB och samtliga civilområdesansvariga länsstyrelser rimligen behöva samverka för att få en helhetsbild över planläggningen för undanförsel i Sverige samt säkerställa att MSB:s generella samordning och den på högre regional nivå var förenliga med varandra.

Man bör vara försiktig med att likställa dagens civilområdesansvariga länsstyrelser med de tidigare civilbefälhavarna även om de båda agerar på högre regional nivå (civilområden). Aktörsroller och mandat är dock inte statiska och om det bedöms som lämpligt kan de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll revideras samt deras ansvar och mandat utökas. Med ett utökat ansvar följer dock behovet av ytterligare resurser, däribland personella.

FHS/CTSS ifrågasätter om det verkligen är regeringens intention att den själv ska fatta i princip samtliga beslut om verkställande av undanförsel och att länsstyrelsen är beslutfattare endast i särskilda nödsituationer (se avsnitt 3.2.1). Regeringen kommer vid höjd beredskap och ytterst i krig vara kraftigt belastad med en mängd olika frågor varför det kan anses olämpligt att belasta regeringen med denna typ av förvaltningsbeslut. Det är dock svårt att föreställa sig hur många beslut om verkställande av undanförsel som kan bli aktuella i sådana situationer varför arbetsbördan är svår att uppskatta. FHS/CTSS anser att det finns skäl till att utreda huruvida det vore lämpligare att utse en statlig myndighet som primär beslutfattare för verkställandebeslut när det gäller undanförsel. Eftersom det sedan den 1 oktober 2022 återigen finns en högre regional ledningsnivå inom det civila försvaret i form av de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom civilområdena kan det övervägas huruvida de är lämpligare primära beslutfattare.<sup>214</sup> Om man inte anser att de civilområdesansvariga länsstyrelserna bör tilldelas uppgifter kopplat till undanförsel och förstöring är ett alternativ att ta bort det särskilda rekvisitet för länsstyrelsens möjlighet att förelägga om verkställande av undanförsel enligt 5 § första stycket FUF. Även en

<sup>213</sup> Prop. 1951:149 s. 17.

<sup>214</sup> Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

sådan lösning skulle innebära att regeringen inte längre skulle utgöra primär beslutsfattare i sådana ärenden.



Datum  
2023-12-20

FHS beteckning  
AVT 123/2023

Avdelning  
CTSS/Analysstöd

## 5 Referenslista

Allmän förfogandelag (1954:279). Given Stockholms slott 1954-05-26. Upphävd genom SFS 1978:262.

Amazon (2023-04-14), Safeguarding Ukraine's data to preserve its present and build its future. Senast uppdaterad 2023-04-14. Tillgänglig:

<https://www.aboutamazon.com/news/aws/safeguarding-ukraines-data-to-preserve-its-present-and-build-its-future> (hämtad 2023-12-06). Arkiverad version (2023-12-06):

<https://web.archive.org/web/20231206125254/https://www.aboutamazon.com/news/aws/safeguarding-ukraines-data-to-preserve-its-present-and-build-its-future>

Andra särskilda utskottets utlåtande (nr 1) i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till civilförsvarslag, m.m. (1944-06-20).

Arwidson, Thorulf (2009-04-30), Spaningsarkiv öppnade för FRA. Svenska Dagbladet.

Tillgänglig: <https://www.svd.se/a/757baacd-900f-3d0f-830f-334737c2d7b5/spaningsarkiv-oppnade-for-fra> (hämtad 2023-12-14).

Civilförsvarskungörelse (1944:646). Given Stockholms slott 1944-09-14. Upphävd genom SFS 1960:377.

Civilförsvarslag (1944:536). Given Särö 1944-07-15. Upphävd 1960-07-01 genom SFS 1960:74.

Ds 1992:27 Undanförsel och förstöring. Försvarsdepartementet. ISBN 91-38-13023-8.

Ds 2019:8 Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025. Försvarsdepartementet.

Ds Fö 1983:8 Undanförsel och förstöring av ADB-register. Delbetänkande från sårbarhetsberedningen, SÅRB. ISBN 91-38-07052-X.

Förfogandeförordning (1978:558). Utfärdad 1978-06-08. Ändrad t.o.m. SFS 2019:1004.

Förfogandelag (1978:262). Utfärdad 1978-05-18. Ändrad t.o.m. SFS 2019:854.

Förordning (1961:656) om undanförsel och förstöring. Utfärdad 1961-12-15. Ändrad t.o.m. SFS 1978:564. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243. OBS! Refereras ibland till som kungörelse men benämns på riksdagens webbplats som förordning.

Förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna. Utfärdad 1988-11-17. Ändrad t.o.m. SFS 2000:534. Upphävd 2001-01-01 genom SFS 2000:901.

Förordning (1993:243) om undanförsel och förstöring. Utfärdad 1993-04-22. Ändrad t.o.m. SFS 2022:529.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Förordning (1995:128) om civilt försvar. Utfärdad 1995-01-26. Ändrad t.o.m. SFS 2002:507. Upphävd 2006-09-01 genom SFS 2006:637.

Förordning (2000:533) om ändring i förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring. Utfärdad 2000-05-31. Förordningsändringarna trädde i kraft 2000-07-01.

Förordning (2000:754) om motorreparationstjänsten. Utfärdad 2000-10-05. Ändrad t.o.m. SFS 2002:517. Upphävd 2007-07-01 genom SFS 2007:265.

Förordning (2000:904) om ändring i förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring. Utfärdad 2000-11-16. Förordningsändringarna trädde i kraft 2001-01-01.

Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utfärdad 2006-06-01. Ändrad t.o.m. SFS 2019:1053.

Förordning (2007:265) om upphävande av förordningen (2000:754) om motorreparationstjänsten. Utfärdad 2007-05-10.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Utfärdad 2007-12-06. Ändrad t.o.m. SFS 2023:147.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utfärdad 2008-11-20. Ändrad t.o.m. SFS 2023:582.

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Utfärdad 2015-12-17. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1770.

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Utfärdad 2017-09-14. Ändrad t.o.m. SFS 2023:77.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Utfärdad 2022-05-19. I kraft 2022-10-01. Ändrad t.o.m. SFS 2023:473.

Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Utfärdad 2022-05-19. Ännu inga ändringar genomförda (2023-12-20).

Förordning (2022:1340) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Utfärdad 2022-06-30.

Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2016:1) om spärrning, blockering och förstöring. Beslutade 2016-12-09. Ändrad t.o.m. FIB 2023:2 (beslutade 2023-02-03).

Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten. Beslutade 2022-12-21. Ändrad t.o.m. FIB 2023:12 (beslutade 2023-11-24).



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2023:9) om ändring av Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning. Beslutade 2023-06-09.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:414) med vissa bestämmelser om företrädesrätt med avseende å planläggning av rekvisition och förfogande m.m. Given Stockholms slott 1939-05-26. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:657) om kristidsstyrelser. Given Stockholms slott 1939-09-08. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:658) om kristidsnämnder. Given Stockholms slott 1939-09-08. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1939:923) om ändrad lydelse av 1, 4 och 5 §§ kungörelsen den 26 maj 1939 (nr 414) med vissa bestämmelser om företrädesrätt med avseende å planläggning av rekvisition och förfogande m.m. Given Stockholms slott 1939-12-15.

Kungl. Maj:ts cirkulär (1939:948) till statliga myndigheter och institutioner om skyddande vid krig eller krigsfara av arkivalier, samlingar m.m. Given Stockholms slott 1939-12-15. Upphävd genom SFS 1961:655.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:113) med vissa bestämmelser angående undanförsel av varuförråd, m.m. Given Stockholms slott 1940-02-23. Upphävd genom SFS 1944:10.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1944:10) om skyddsplacering av varuförråd m.m. Given Stockholms slott 1944-01-08. Upphävd genom SFS 1949:515.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:561) om civilförsvaret vid järnvägarna. Given Stockholms slott 1948-06-30. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:562) om civilförsvaret vid statens vattenfallsverk och vissa icke statliga kraftföretag. Given Stockholms slott 1948-06-30. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:563) om civilförsvaret vid telegrafverket. Given Stockholms slott 1948-06-30. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:29) om civilförsvaret vid luftfartsverket. Given Drottningholms slott 1949-01-14. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:103) om civilförsvaret (luftskyddet) vid försvarsväsendet tillhörande anläggningar och byggnader m.m. Given Stockholms slott 1949-03-04. Upphävd.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1949:515) om skyddsplacering av varuförråd m.m. Given Solliden 1949-08-31. Upphävd genom SFS 1961:656.

Kungörelse (1970:644) om undanförsel och förstöring av järnvägsanläggning. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1991:1208. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Kungörelse (1970:645) om undanförelse och förstöring av elkraftanläggning. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1992:168. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.

Kungörelse (1970:646) om undanförelse och förstöring av teleanläggning. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1992:1271. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.

Kungörelse (1970:647) om undanförelse och förstöring av luftfartsanläggning. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1992:1209. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.

Kungörelse (1970:648) om undanförelse och förstöring av väganläggning. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1991:1210. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.

Kungörelse (1970:649) om undanförelse och förstöring av sjöfartsanläggning. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1991:1211. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.

Kungörelse (1970:650) om undanförelse och förstöring av egendom som tillhör eller innehaves av statlig myndighet m.fl. Utfärdad 1970-11-27. Ändrad t.o.m. SFS 1992:1272. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:243.

Kungörelse (1973:863) om kristidsnämnder. Utfärdad 1973-11-16. Inga ändringar genomförda. Upphävd 1995-07-01 genom SFS 1995:128.

Lag (1939:254) om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m.m. föranledda arbetsuppgifter. Given Stockholms slott 1939-06-15.

Lag (1940:645) om skyldighet att bortföra varuförråd. Given Stockholms slott 1940-06-21. Upphävd genom SFS 1944:536.

Lag (1961:655) om undanförelse och förstöring. Utfärdad 1961-12-15. Ändrad t.o.m. SFS 1991:283. Upphävd 1993-07-01 genom SFS 1992:1402.

Lag (1973:861) om lokal kristidsförvaltning. Utfärdad 1973-11-16. Ändrad t.o.m. SFS 1991:1662. Upphävd 1995-07-01 genom SFS 1994:1720.

Lag (1992:1402) om undanförelse och förstöring. Utfärdad 1992-12-17. Ändrad t.o.m. SFS 1995:1724.

Lag (1994:1720) om civilt försvar. Utfärdad 1994-12-15. Ändrad t.o.m. SFS 2003:787. Upphävd 2006-09-01 genom SFS 2006:544.

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utfärdad 2006-06-01. Ändrad t.o.m. SFS 2020:1275.

Lag (2020:782) om operativt militärt stöd. Utfärdad 2020-09-10. Ändrad t.o.m. SFS 2023:166.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Legné, Mattias (2022), Skydd av kulturarv – Kunskapsöversikt på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksantikvarieämbetet. Tillgänglig:

<https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-480548> (hämtad 2023-12-06). Arkiverad version (2023-08-11): <https://web.archive.org/web/20230811193319/https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1683092/FULLTEXT01.pdf>

Prop. 1940:288 med förslag till lag om skyldighet att bortföra varuförråd, m.m. Given Stockholms slott 1940-05-24.

Prop. 1944:268 med förslag till civilförvars lag, m.m. Given Stockholms slott 1944-05-12.

Prop. 1945:320 med förslag till riskdagen angående anslag till civilförsvaret för budgetåret 1945/46. Given Stockholms slott 1945-05-11.

Prop. 1951:149 angående den civila regionala beredskapsorganisationen. Given Stockholms slott 1951-03-16.

Prop. 1961:202 med förslag till lag om undanförel och förstöring, m.m. Given Stockholms slott 1961-11-10.

Prop. 1973:132 med förslag till lag om lokal kristidsförvaltning, m.m. Given Stockholms slott 1973-05-11.

Prop. 1992/93:78 om undanförel och förstöring. 1992-10-29.

Prop. 1994/95:7 Lag om civilt försvar. 1994-06-16.

Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna. 1995-10-05.

Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle. 2006-03-16.

Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar. 2009-03-19.

Prop. 2016/17:109 Förstärkt skydd av kulturegendom vid väpnad konflikt och under ockupation. 2017-02-16.

Prop. 2019/20:110 Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. 2020-03-05.

Prop. 2021/22:246 Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater. 2022-05-16.

Prop. 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato. 2023-03-07.

Ransoneringslag (1978:268). Utfärdad 1978-05-18. Ändrad t.o.m. SFS 2014:683.



Datum  
2023-12-20  
FHS beteckning  
AVT 123/2023  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

Regeringsformen (1974:152). Utfärdad 1974-02-28. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1600. Fullständigt namn: Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Riksantikvarieämbetet (2023), Förutsättningar och former för ett nationellt kulturskyddsråd. Redovisning av regeringsuppdrag Ku2023/00471. Diariennr RAÄ-2023-1163.

Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (1961), Med förslag till lag och kungörelse om undanförelse och förstöring. Diarienummer 254.

Riksrevisionen (2019), Bevara samlingarna – Säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning. Granskningsrapport. RiR 2019:5. ISBN 978-91-7086-509-1.

Shilov, Anton (2022-12-20), Amazon Saved Over 10PB of Vital Ukrainian Data Using Snowball edge SSDs. Toms Hardware. Tillgänglig: <https://www.tomshardware.com/news/amazon-saved-over-10pb-of-vital-ukrainian-data-using-snowball-edge-ssds> (hämtad 2023-12-14). Arkiverad version (2023-12-14): <https://web.archive.org/web/20231214145600/https://www.tomshardware.com/news/amazon-saved-over-10pb-of-vital-ukrainian-data-using-snowball-edge-ssds>

SOU 1958:13, Civilförsvarets organisation. Huvudbetänkande av 1953 års Civilförvarsutredning.

SOU 2010:22, Krigets lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Delbetänkande av Folkrättskommittén. ISBN 978-91-38-23369-6.

SOU 2021:25, Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. ISBN 978-91-525-0073-6.

SOU 2023:50, En modell för svensk försörjningsberedskap. Betänkande av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen. ISBN 978-91-525-0697-4 (tryck).

Statens industrikommission och Statens livsmedelskommission (1940), Förslag rörande viss lagstiftning om bortförande av varuförråd. 1940-04-23. Diarienummer 267 ½.

Sveriges Radio (2013), Operation Stella Polaris och signalspaningen. P3 Dokumentär 2013-11-10. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/avsnitt/277346?programid=2519> (hämtad 2023-12-14).

Wedebbrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny (2021), Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947 – En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. FOI-R—5172—SE.

Överstyrelsen för civil beredskap & Försvarsmakten (1996-12-01), Handbok regler undanförelse och förstöring – H Undanfö-Fstg. Kommentar: Handboken innehåller bland annat då aktuella



Datum  
2023-12-20  
Avdelning  
CTSS/Analysstöd

FHS beteckning  
AVT 123/2023

revisioner av lagen (1992:1402) respektive förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring. Dessa var ändrade t.o.m. SFS 1995:1724 (lagen) respektive SFS 1995:650 (förordningen).

Överstyrelsen för civil beredskaps allmänna råd (ÖCB AR 1995:1) om undanförsel och förstöring. Beslutade 1995-12-15. Trädde i kraft 1996-01-01. Diariennr 6-55/94. Numera upphävda.