

Ledning och styrning i kris och krig

Stat, kommuner och regioner i samverkan eller förvirring?

Av docent OLOF WILSKE¹

Artikeln behandlar den splittrade ansvarsfördelningen mellan regeringen, de statliga förvaltningsmyndigheterna, regionerna och kommunerna avseende kris- och krigssituationer. Det finns luckor och överlappningar i de olika aktörernas uppgifter, men decentraliserat ansvar skapar också möjligheter i kris-situationer, under förutsättning att berörda befattningshavare visar förmåga till initiativ och ansvarstagande.

1 En bild ur verkligheten

”Under perioden 1–5 januari 2024 uppstod en händelse med allvarliga konsekvenser på E22 mellan trafikplats Hörby Norra och trafikplats Ekeröd i det svåra snöoväder som rådde. Fordon körde fast längs vägsträckan och blockerade vägen. Det ledde snabbt till köbildning vilket resulterade i att ett stort antal trafikanter fastnade längs vägsträckan. I kombination med ihållande hårt väder försvårades räddningsinsatserna och arbetet att evakuera, bärga, röja samt öppna för trafik fördröjdes. [...] Utvärderingen visar att det fanns flera aktörer med olika ansvar och olika lagstadgade mandat kopplat till vägtransportsystemet som var inblandade under händelsen, men att det vid händelsen rådde en brist på kunskap om vilket ansvar och vilka uppgifter som skulle falla på vilken aktör. För att hantera denna typ av situationer effektivt krävs det att alla inblandade parter har en klar förståelse för sina roller och befogenheter. Utan denna förståelse riskerar samordningen att bli bristfällig, vilket i sin tur kan försena insatser och påverka utfallet negativt.”²

2 Splittrad ansvarsfördelning

Exemplet från snöovädet på E22 i januari 2024 är ett av flera under senare år där besvärliga situationer har skapat påfrestningar för delar av samhället och då det för inblandade myndigheter varit oklart vem som ska ta initiativ, fatta beslut och vidta åtgärder. Utredningen om kommuners och regioners beredskap konstaterade i september samma år att Sverige i modern tid har drabbats av ett antal mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer som visar att nya verksamhetskrav behöver ställas på kommuner och regioner under sådana för-

¹ Olof Wilske är verksam vid juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

² Utvärdering av händelsen på E22 Snöovädet den första veckan i januari 2024. Citat ur rapport från Trafikverket 2024-03-26 (2024:080).

hållanden. Skogsbränderna 2014 och 2018 samt Coronapandemin 2020–2022 är enligt utredningen tydliga exempel, liksom det allvarliga säkerhetspolitiska läge som uppstått i och med Rysslands anfallskrig mot Ukraina.³ Coronakommissionen konstaterade för sin del att ansvaret för det svenska smittskyddet är fördelat på många händer i ett decentraliserat och fragmenterat system även i kristid, vilket är svårstyrt i en allvarlig pandemi och leder till otydliga ansvarsförhållanden.⁴ Riksrevisionen har pekat på oklarheter kring ansvarsfördelningen som uppstod i samband med de tillfälliga inre gränskontrollerna 2015, där myndigheterna haft olika uppfattningar om när ansvaret för asylsökande övergår från polisen till Migrationsverket.⁵

Den splittrade ansvarsfördelningen är påtaglig särskilt i två dimensioner. Den första gäller relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna, där den svenska modellen med fristående förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ibland skapar osäkerheter om vem som har lednings- och beslutsansvar i den statliga förvaltningen. Den andra dimensionen gäller förhållandet mellan å ena sidan staten och den statliga regelgivningen, och å andra sidan kommunerna och det kommunala självstyret (och regionerna och det regionala självstyret).⁶ Syftet med den här artikeln är att med utgångspunkt i centrala författningar belysa den aktuella situationen avseende ansvarsfördelningen mellan stat, regioner och kommuner i beredskapsfrågor. Området är omfattande och regleringen är svår att överblicka, samtidigt som utrednings- och lagstiftningsarbetet på senare år har varit intensivt. Artikeln kan därför inte på något vis göra anspråk på att täcka in mer än några centrala aspekter. Förhoppningen är att kunna behandla frågorna mer utförligt i ett annat sammanhang.

3 Konstitutionella utgångspunkter

Sverige har för närvarande ingen särskild konstitutionell reglering för fredstida kriser.⁷ Däremot finns en sådan för krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen (RF), som bland annat gör det möjligt att göra avsteg från de ordinarie normgivningsbestämmelserna. Exempelvis kan enligt 15 kap. 8 § RF uppgifter som enligt RF ankommer på regeringen med vissa undantag delegeras till en annan myndighet, om riksdagen har bemyndigat det. Regeringen kan även efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som vanligen hör till det obligatoriska lagområdet, vilket framgår av 15 kap. 6 § RF. Riksdagens krigsdelegation kan även ersätta riksdagen ”om förhållandena så kräver” (15 kap. 2 §).

I fredstida kriser gäller dock att normgivning ska göras i vanlig ordning enligt bestämmelserna i 8 kap. RF. Den brådska som krisen kan

³ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 13.

⁴ SOU 2021:89 *Sverige under pandemin*, vol. 2, s. 747.

⁵ Riksrevisionen, *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, RiR 2016:236.

⁶ Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, *Rättsregler i kris*, Dialogos förlag, 2020, s. 84.

⁷ En sådan har dock föreslagits i prop. 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap* som bygger på SOU 2023:75 med samma titel.

föranleda får därför hanteras inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller förebyggas genom så kallad god författningsberedskap, exempelvis fullmaktslagstiftning. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan i hög grad anpassas till brådskande situationer, exempelvis genom att acceptera mer knapphändigt beredningsunderlag än vanligt, förkortade remisstider, förkortad bordläggning- och motionstid i riksdagen och snabbt ikraftträdande.

Regeringsformen föreskriver heller ingenting särskilt när det gäller det offentliga myndighetsutövning och faktiska handlande i kris eller krig. Utgångspunkten är att regeringen styr riket under parlamentariskt ansvar enligt 1 kap. 6 § RF. De grundläggande konstitutionella principerna i regeringsformen förutsätts gälla som vanligt: folksuveränitetsprincipen i 1 kap. 1 § 1 st., parlamentarismen och det kommunala självstyret enligt 1 kap. 1 § 2 st., legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § 3 st. och objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF är grundläggande för statskicket även i kris och krig. Detsamma gäller fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. och alla andra bestämmelser i regeringsformen. Beträffande myndighetsutövning gäller att varken regeringen, riksdagen eller någon annan får bestämma hur en domstol eller förvaltningsmyndighet ska besluta eller tillämpa rättsregler i enskilda ärenden (11 kap. 3 § respektive 12 kap. 2 § RF). Denna bestämmelse omfattar emellertid inte så kallat faktiskt handlande, alltså när myndigheter agerar utanför området för myndighetsutövning.⁸ Eftersom regeringen styr riket och förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen har regeringen ändå stora möjligheter att styra över förvaltningsmyndigheternas uppgifter och resurser, vilket inkluderar att föra över uppgifter mellan myndigheter eller att skapa nya. Men gränsdragningsproblem kan uppstå i akuta krissituationer, vilket kan illustreras av de tre händelser på 1970-talet som aktualiserade frågan om konstitutionell nödrätt: flygplanskapningen på Bulltofta 1972, Norrmalmstorgsdramat 1973 och ockupationen av den västtyska ambassaden 1975. I alla dessa tre fall ställdes olika krav på att regeringen skulle göra eller underlåta olika saker som den rättsligt inte hade möjlighet att göra.⁹

Sammantaget ger regeringsformen inte så mycket vägledning när det gäller ledning och styrning i fredstida krissituationer, mer än att regeringen styr riket och att den ordinarie konstitutionella ansvarsfördelningen gäller som vanligt. Coronakommissionen underströk emellertid regeringens ledningsansvar i krissituationer: det är regeringen, inte förvaltningsmyndigheterna, som inför riksdagen och medborgarna ansvarar för hur krisen hanteras.¹⁰

⁸ Johan Hirschfeldt, *Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till*, i Anna-Sara Lind och Elena Namli (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur 2017, s. 198.

⁹ Hirschfeldt & Peterson, s. 78.

¹⁰ SOU 2022:10 s. 644 ff.

4 De tre principerna

I avsaknad av konstitutionella normer har ett antal principer gällande det offentliga krishantering formulerats, vilka kärnfullt sammanfattats av Katastrofkommissionen. *Ansvarsprincipen* innebär att den myndighet som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det även under kris eller krig, om verksamheten är tänkt att upprätthållas under sådana förhållanden. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhets organisation och lokaler så långt som möjligt ska överensstämma under fred, kris och krig. Med *närhetsprincipen* avses att en kris ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.¹¹

Som Katastrofkommissionen och många andra konstaterat är principerna på många sätt rimliga som utgångspunkt för den statliga krishantering, men de är också svåra att precisera, och deras rättsliga status är oklar.¹² Coronakommissionen anförde exempelvis att ansvarsprincipen bygger på att det finns tydliga gränser för olika aktörers uppgifter, vilket inte alltid är fallet, och att krissituationer kräver samordning när enskilda aktörer inte kan överblicka nationella konsekvenser.¹³ En annan kritik är att principerna kan leda till att det dröjer för länge innan krisens omfattning och behovet av koncentrerade insatser identifieras så att rätt resurser och kompetens kan sättas in i tid; således behövs ett mer handlingsinriktat förhållningssätt.¹⁴ Katastrofkommissionen framhöll att en strikt tillämpning av de tre principerna kunde leda fel och rentav försämra en organisations krishantering.

Om man med eftertryck slår fast att ansvarsprincipen skall styra krishantering, fördröjs signalerna till omvärlden från den myndighet som inte förmår lösa en kris på egen hand. Organisationen riskerar att hamna i en situation där den hanterar verksamheter som den inte har kompetens för. Om ansvaret för någon verksamhet senare lämnas över till en annan myndighet, blir utgångsläget för denna myndighet sämre än om den hade hanterat frågorna från krisens inledningsskede.¹⁵

Kommissionen konstaterade vidare att ett av de fel som återkommer i krishantering är att välja ett passivt förhållningssätt med hänvisning till att man inte har fullständig information. Därför ansåg kommissionen att det vore bättre att slå fast att det i osäkra lägen är bättre att agera, för att senare modifiera sina insatser beroende på vilken ny information som kommer in. Detta kunde ses om en tillämpning av en annan princip, nämligen *försiktighetsprincipen*, vilken kunde formuleras enligt följande: om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras.¹⁶ Regeringen ansåg emellertid i den efterföljande propositionen att någon försiktighetsprincip

¹¹ SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, s. 294.

¹² För en genomgång, se Tormod Otter Johansen, *Krisjuridik. Rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. Norstedts juridik 2024, s. 69 f.

¹³ SOU 2022:10 s. 668.

¹⁴ Hirschfeldt, s. 196.

¹⁵ SOU 2025:104 s. 294 ff.

¹⁶ SOU 2005:104 s. 299 ff.

inte behövdes utan betonade i stället att ansvarsprincipen innebär ett krav på handling.¹⁷

När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)¹⁸ bildades 2009 framhöll regeringen att ansvarsprincipen innebär ett ansvar att samverka med andra. Eftersom det i en kris kan gå åt mycket tid och energi till att reda ut vem som kan, får eller ska göra något var tanken att samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå, liksom med ickeoffentliga aktörer, skulle stimuleras ytterligare.¹⁹ Det är dock svårt att säga om detta ledde till något mer konkret resultat. Coronakommisionen menade för sin del att försiktighetsprincipen borde förstås som en skyldighet att agera även när kunskapen om ett hot eller en risk är ofullständig eller osäker och kan därför sägas reflektera Katastrofkommisionens uppfattning.²⁰

I den nationella säkerhetsstrategi som regeringen presenterade 2024 angav regeringen att den nationella ledningsförmågan vid krissituationer ska stärkas. Regeringen menade att effektiv ledning kräver tydlighet om vem som har mandat och skyldighet att agera vid en kris. Regler, ansvar och principer ska utformas så att risken för passivitet undanröjs.²¹ Utredningen om stärkt framtida smittskydd har i ett delbetänkande bedömt att ansvarsprincipen innebär ett krav på berörda aktörer att agera proaktivt och vara beredda på att vidta nödvändiga åtgärder vid en kris, även när informationsbrist råder.²²

5 Regeringen styr riket...

Regeringen har i grundlag givits stor frihet att organisera sin verksamhet så som den finner lämpligt och ändamålsenligt. Det finns ett fåtal regler i regeringsformen, exempelvis 7 kap. 1 §, som anger att det ska finnas ett regeringskansli för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet och för att bereda regeringsärenden. Det ska också finnas departement för olika verksamhetsgrenar, men regeringsformen specificerar inte vilka dessa ska vara. Vidare framgår att regeringen avgör sina ärenden vid sammanträden (7 kap. 3 §), vilket innebär att enskilda statsråd saknar beslutanderätt utom i de fall som framgår av andra stycket. Minst fem statsråd ska delta vid regeringssammanträden (7 kap. 5 §). Protokoll ska föras vid sammanträdena (7 kap. 6 §)²³ och författningar, propositioner och andra beslut som ska expedieras måste

¹⁷ Prop. 2005/06:133 s. 51.

¹⁸ Numera Myndigheten för civilt försvar (från 1 januari 2026).

¹⁹ Prop. 2007/08:92 s. 38.

²⁰ SOU 2022:10 s. 621.

²¹ Skr. 2023/24:163 Nationell säkerhetsstrategi.

²² SOU 2025:48 s. 252.

²³ I ljuset av denna konstitutionella föreskrift kunde det vara värt att reflektera över vilken skyldighet att dokumentera diskussioner och beslut, formella såväl som mer informella, som gäller (eller borde gälla) för regeringskansliet i övrigt. En återkommande kritik av regeringens krishantering har nämligen varit bristen på dokumentation med åtföljande svårigheter att i efterhand rekonstruera vad som har skett och därmed också att utkräva ansvar, när så är nödvändigt.

undertecknas eller på annat sätt bekräftas av statsministern eller ett annat statsråd för att bli gällande, och det genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet (7 kap. 7 §). När det gäller utfärdandet av föreskrifter är regeringen emellertid bunden av bestämmelserna i 8 kap. RF om normgivning.

Krishanteringen i regeringskansliet är för närvarande (oktober 2025) organiserad enligt följande. I statsrådsberedningen finns den nationella säkerhetsrådgivaren och en särskild chefstjänsteman för krishantering. Den nationella säkerhetsrådgivaren ska biträda det nationella säkerhetsrådet, som leds av statsministern och som består av statsråd.²⁴ Den senare ansvarar för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet. Under den särskilda chefstjänstemannen finns kansliet för krishantering. Chefstjänstemannen biträder statsministerns statssekreterare i dennes uppgift att leda gruppen för strategisk samordning (GSS) och är även ställföreträdare för den nationella säkerhetsrådgivaren. GSS består av de statssekreterare vars verksamhetsområden berörs. Gruppen leds av en statssekreterare i Statsrådsberedningen i frågor om krishantering och av den nationella säkerhetsrådgivaren i frågor om nationell säkerhet.²⁵ Vid försvarsdepartementet finns en avdelning för civilt försvar med två enheter, enheten för totalförsvarsplanering och -utveckling samt enheten för samhällsskydd.

Ett undantag från huvudregeln om kollektiva regeringsbeslut finns i 7 kap. 3 § 2 st., som föreskriver att regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut i den omfattning som anges i lag kan avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till (vanligen försvarsministern), under statsministerns överinseende. Detta kallas för kommandomål och de regleras i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden. Sådana beslut får endast fattas om ärendet är brådskande och beslutsformen inte är olämplig med hänsyn till ärendets beskaffenhet, vilket framgår av 2 §. Beslut enligt lagen får fattas om Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering, totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten, militär utbildning i utlandet enligt en särskild lag, svenska flygvapen- och örlogsbesök utomlands och utländska statsfartygs uppehåll i Sverige, samt övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium med mera. Lagen är uttömmande. Det finns dock vissa oklarheter. Enligt lagtextens ordalydelse skulle beslut om mobilisering kunna fattas enligt den särskilda ordningen för kommandomål, men i lagens förarbeten förs ett relativt långt resonemang om huruvida mobiliseringsbeslut är lämpliga för beslutsformen. En remissinstans, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, hade nämligen starka invändningar och ansåg att sådana ärenden var så komplexa och politiskt viktiga att de inte borde avgöras enligt den

²⁴ 11 a § och 11 c § förordningen (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet.

²⁵ 11 b § förordningen (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet.

särskilda ordningen. Dessutom kunde behovet av snabbt beslutsfattande ifrågasättas.²⁶ Regeringen anförde att beslut om höjd eller högsta beredskap inte kunde fattas enligt den särskilda ordningen men synes landa i att mobiliseringsbeslut ändå ska kunna fattas enligt den särskilda ordningen. Detta bekräftades av KU under riksdagsbehandlingen.²⁷

Kommandomålen är alltså en specialreglering för militära ändamål. Någon motsvarande reglering inom det civila området finns inte, vare sig för fredstida krissituationer eller vid krig och krigsfara. Där får man i stället förlita sig på befintliga delegationer i lagstiftning. Krisberedskapen och krishanteringens inom regeringskansliet har varit föremål för åtskillig debatt. Katastrofkommissionen, som utredde hanteringen av flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, slog fast att det saknades en fungerande krishanteringsorganisation och föreslog en central krisledning.²⁸ Så småningom infördes en sådan och efter flera förändringar har den numera den form som presenterats ovan. Till saken hör, som anfördes inledningsvis, att svensk konstitutionell tradition föreskriver att varje regering själv har stor frihet att bestämma över sina arbetsformer.²⁹

6 ... med hjälp av förvaltningsmyndigheterna

Den svenska förvaltningsmodellen är välbekant i detta sammanhang, även om den närmare gränsdragningen mellan regeringens och förvaltningsmyndigheternas revir ständigt diskuteras. Närmare bestämt handlar det om vilket utrymme regeringen har att styra (bortom det uppenbart förbjudna området, nämligen beslutsfattande i enskilda ärenden av myndighetsutövning) och i vilken utsträckning förvaltningsmyndigheterna kan, eller borde kunna, agera inom ramen för ett eget handlingsutrymme. Som konstaterats inledningsvis uppstår ibland överlappningar mellan ansvarsområden, men vanligare är kanske luckor och tomrum där ingen myndighet anser sig ha ansvar eller mandat att ta initiativ. Frågan är också vad som händer i sådana situationer eller när förvaltningsmyndigheter helt enkelt brister i sina åtaganden. Konstitutionellt är det regeringens ansvar att styra riket och riksdagens ansvar att granska rikets styrelse och förvaltning. Ändå verkar det ibland finnas svårigheter kring att reda ut och utkräva ansvar när något går fel i Sverige.

Ett exempel med bäring på krisberedskap och säkerhetsmedvetande är den så kallade Transportstyrelseskandalen. Omständigheterna är komplexa, men handlade i huvudsak om hur Transportstyrelsen hade upphandlat och outsourcat viktiga delar av sin IT-drift varvid känsliga personuppgifter läckte och kom i orätta händer. Regeringens uppföl-

²⁶ Prop. 2013/14:179 s. 15.

²⁷ Bet. 2013/14:KU38 s. 7.

²⁸ SOU 2005:104 Sverige och tsunamin: granskning och förslag.

²⁹ Hirschfeldt & Peterson, s. 90.

jande utredning placerade ansvaret i huvudsak hos myndighetens ledning.³⁰ Utredaren konstaterade emellertid att liknande problem med bristande informationssäkerhet hade funnits hos andra myndigheter genom åren, och att det finns en konflikt mellan olika perspektiv inom staten. Utredningens resonemang förtjänar att återges:

Lite förenklat kan här skiljas på ett myndighetsperspektiv och ett helhetsperspektiv. Det förra utgår från myndighetens i författning reglerade uppgifter och hanterar frågor om samverkan med andra utifrån om det finns ett utrymme för sådana åtgärder. Det andra har staten som en enda aktör som utgångspunkt och betonar mer myndigheternas gemensamma ansvar för det staten gör. Det finns både nackdelar och fördelar med att myndigheter fokuserar på det som är deras uppgift kontra anlägger ett bredare perspektiv på vad som är statens roll. I praktiken rör det sig om avvägningar mellan dessa ytterligheter.

Svårigheterna i att finna en bra balans mellan de olika perspektiven illustreras i vår granskning av samarbetet mellan Transportstyrelsen och de myndigheter som haft direkta intressen i styrelsens hantering av känsliga uppgifter. Vi har fått en bild av att företrädare för andra myndigheter som oroat sig för Transportstyrelsens agerande inte ansett att det legat i deras uppdrag att formellt föra detta vidare, t.ex. till regeringen.

Det går inte att generellt ange i vilken utsträckning som ett helhetsperspektiv eller ett myndighetsperspektiv är det "rätta" för ett visst förvaltningsområde eller ett specifikt händelseförlopp. Med utgångspunkt i att vi granskat ett händelseförlopp med konsekvenser för rikets säkerhet anser vi att ett för starkt betonande av varje myndighets avgränsade ansvar är olyckligt. Av utredningsmaterialet tror vi oss kunna utläsa att om fler involverade myndigheter agerat mer proaktivt hade en del av de brister och fel vi identifierat kunnat undvikas.³¹

Utredningen konstaterar också att det ska "mycket till" innan en generaldirektör vänder sig till regeringen för att få hjälp. Myndighetscheferna förutsätts klara sina uppdrag utan närmare ledning eller styrning. Normen är att myndigheterna är självgående. Karriärstrukturen för myndighetschefer uppmuntrar inte heller chefer att kontakta regeringen när problem av olika slag uppstår.³² Utredningen avstår från att kritisera regeringen i sammanhanget, vilket är en skillnad jämfört med hur Coronakommissionen valde att göra. Situationerna som de båda utredningarna granskade är inte identiska, men frågan om relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna är liknande. Man skulle kunna fråga sig om regeringen och regeringskansliet i en del fall avstår från att agera, antingen för att skjuta över ansvaret på förvaltningsmyndigheter eller för att regeringen helt enkelt saknar operativ ledningsförmåga.

³⁰ Ds 2018:6 s. 4.

³¹ Ds 2018:6 s. 239 f.

³² Ds 2018:6 s. 241 f.

Den svenska förvaltningsmodellen skapar alltså sina särskilda utmaningar för krisberedskap och krishantering. På ett plan kan decentraliserat ansvar vara en fördel i krissituationer, då myndigheter inte ständigt måste vända sig till regeringen för instruktioner. Det förutsätter emellertid initiativförmåga och även vilja till risktagande hos myndigheternas ledningar. I just Transportstyrelsens fall skulle man kunna argumentera för att myndigheten tog för stora risker i och med den bristfälliga hanteringen av känsliga personuppgifter, där myndigheten till och med medvetet avstod från att följa den gällande regleringen. I andra situationer, särskilt akuta sådana, kan handlingskraft vara viktigare än att låta sig låsas in av regelverk och administrativa strukturer. I viss utsträckning kan problem av detta slag säkert lösas genom lagändringar och annan rättsutveckling, men i grunden är det fråga om ett förvaltningspolitiskt problem. När det gäller förhållningssättet till kriser fångas det väl av Hans-Gunnar Axberger i en intervju:

[Kreugerkraschen] är urtypen för hur vi behandlar samhällsliga katastrofer. Inte gå till botten, utan blicka framåt och gå vidare. Vi låtsas nästan som om ingenting egentligen har hänt... [17 år efter mordet på Olof Palme] kunde utrikesminister Anna Lindh mördas, trots att hon hade bett om livvaktsskydd. Hade man dragit vettiga slutsatser efter mordet på Palme hade hon levt idag... Vi verkar inte ha lärt oss någonting. Det är som om vi inte ska lära av våra misstag, utan bara blicka framåt. Gå vidare. Om det är svenskt eller allmänmänskligt vet jag inte, men så ser i alla fall mönstret ut hos oss. Det är ett budskap jag har.³³

För att blicka framåt måste man kunna blicka bakåt. För närvarande pågår en del lagstiftnings- och utredningsarbete, främst på totalförsvarsområdet. Ett ännu viktigare arbete är kanske det som behöver utföras på det förvaltningskulturella planet.

7 Kommuner och regioner i kris och krig

7.1 Konstitutionella förutsättningar

Konstitutionellt finns inga särskilda regler för kommuner och regioners uppgifter i totalförsvaret. I 15 kap. RF omnämns inte kommunerna annat än att val till beslutande kommunala församlingar inte får hållas på ockuperat område (15 kap. 9 § 3 st.) och att beslutanderätten i kommunerna utövas på det sätt som anges i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. Exempelvis kan kommunfullmäktiges uppgifter överföras på kommunstyrelsen, vilket förutsätter lagstöd. Sådant finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ("förfarandelagen"), varom mera nedan. Mer indirekt kan kommuner och regioner givetvis påverkas av de särskilda

³³ "Landet som aldrig lär sig". Intervju med Hans-Gunnar Axberger i Axess, nr 8 november 2025, s. 36.

bestämmelserna om normgivning i 15 kap. RF som exempelvis gör det möjligt för regeringen att under vissa förutsättningar utfärda vissa föreskrifter i riksdagens ställe.

Utgångspunkten är således den kommunala självstyrelsen, som åtminstone principiellt har en stark ställning i enlighet med regeringsformens portalparagraf, och bestämmelserna i 14 kap. RF. Kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund samt de övriga angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 §). För detta får de ta ut skatt (14 kap. 4 §). Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Denna proportionalitetsregel kan bli särskilt viktig på det känsliga område som kris- och krigsberedskapen utgör. Ett exempel är när staten under coronapandemin ingrep med lagstiftning för att trygga viss läkemedelsförsörjning genom omfördelning mellan regioner och kommuner, vilket på grund av den brådskande situationen bedömdes som ett proportionerligt ingrepp.³⁴ Hirschfeldt och Peterson tolkar detta som att det finns ett stort utrymme för regeringen att ta över styrningen av kommuner och regioner i händelse av allvarliga fredstida kriser, eftersom den allmänna principen om kommunal självstyrelse då kan komma att vägas mot akut fara för människoliv och vitala samhällsfunktioner.³⁵

När det gäller kris- och krigsberedskapen finns en risk för rättsliga dilemman, eftersom staten har det övergripande ansvaret för bland annat rikets säkerhet samtidigt som kommuner och regioner givits ett långtgående ansvar för landets krisberedskap.³⁶ Det finns ingen tydlig kommandokedja som gör det möjligt för regeringen att peka med hela handen i en krissituation. När det gäller statliga förvaltningsmyndigheter finns större möjligheter för regeringen att styra på olika sätt, så länge förbudet mot att lägga sig i enskilda ärenden respekteras. I den kommunala sektorn saknas sådana direkta styrningsmöjligheter och det är därför än viktigare att de rättsliga förutsättningarna, exempelvis genom delegationer och fullmaktslagstiftning finns på plats och är tydliga. Regeringen kan inte heller utkräva ansvar av kommunala och regionala befattningshavare på samma sätt som inom den statliga sektorn.

7.2 Allmän reglering av kommunal och regional beredskap

Kommunerna och regionerna har många uppgifter som är av helt avgörande betydelse för krisberedskap och totalförvar. Spontant tänker man kanske på hälso- och sjukvården, som är regionernas ansvar, och räddningstjänsten, som i huvudsak är kommunal. Men de flesta uppgifter som är ålagda kommuner och regioner måste helt enkelt fungera även under extrema förhållanden vare sig dessa är föranledda av krig

³⁴ Bet. 2019/20:SoU20.

³⁵ Hirschfeldt & Petersson, s. 85 f.

³⁶ Hirschfeldt & Petersson, s. 83.

eller av någon annan katastrof. Skolor, barn- och äldreomsorg, vatten- och avloppssystem, avfallshantering, hamnar och kollektivtrafik är exempel på sådant. På grund av kommunernas och regionernas omfattande ansvar för många viktiga samhällssektorer blir även ansvaret för kris- och krigsberedskapen omfattande.

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) är central i detta avseende. Enligt lagen ska kommuner och regioner minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och därigenom uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §). Med extraordinär händelse avses ”en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner eller kräver skyndsamma insatser av en kommun eller region” (1 kap. 4 §). Som Johansen noterar utgör ”extraordinära händelser” en lägre nivå av kris än sådana ”svåra påfrestningar på samhället i fred”. Det förra begreppet avser situationer som är mer begränsade i sin geografiska omfattning eller allvarlighetsgrad jämfört med ”svåra påfrestningar”.³⁷ Det senare avser ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser eskalerar till att omfatta flera delar av samhället vilket medför ett behov av att insatser från flera olika myndigheter och aktörer samordnas för att kunna hantera situationen och konsekvenserna.³⁸ Extraordinära händelser kan under vissa förutsättningar utvecklas till svåra påfrestningar. Detta är bara ett exempel på den vildvuxna begreppsfloran på kris- och krigsberedskapsområdet.

För att åstadkomma detta ska kommunerna och regionerna genomföra risk- och sårbarhetsanalyser med tillhörande handlingsplaner (2 kap. 1 §). Vidare ska varje kommun och region ha en särskild krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 2 §). Nämnden får besluta att ta över hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig till dess att nämnden, alternativt kommun-/regionstyrelse eller fullmäktige, beslutar att verksamheten ska återgå i ordinarie regi (2 kap. 4–6 §§). Kommuner och regioner ska även tillse att olika aktörer samverkar och att krishanterings- och informationsåtgärder samordnas (2 kap. 7 §) samt att förtroendevalda och anställda övas för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 8 §).

Vid höjd beredskap ska i stället kommun- respektive regionstyrelsen ansvara för ledningen av de delar av det civila förvaret som kommunen eller regionen ansvarar för (3 kap. 2 §). Det åligger även kommuner att under vissa förutsättningar vidta åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid prisreglering och ransonering och i övrigt medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för

³⁷ Johansen, s. 139.

³⁸ A.a.s. 79. Se även prop. 2001/02:158 s. 72.

landets försörjning (3 kap. 3 §). Till lagen hör en förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med mer detaljerade föreskrifter.

Förfarandelagen (se föregående avsnitt) gäller inte bara kommuner och regioner (samt kommunalförbund), utan även domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter under höjd beredskap. Den gäller inte för fredstida krissituationer. Förfarandelagen är en fullmaktslag som gör det möjligt för regeringen att föreskriva att alla eller vissa av lagens bestämmelser ska börja tillämpas i händelse av krigsfara (om riket är i krig gäller lagens bestämmelser automatiskt). Regeringens beslut ska underställas riksdagen inom en månad. För kommunernas och regionernas del är de viktigaste skillnaderna jämfört med fredstid att kraven på beslutsföret i fullmäktige och styrelser sänks (6 och 8 §§), att beslut av synnerlig vikt kan fattas av styrelse- eller nämndordförande om sammanträde inte hinns med, att vissa beslut kan flyttas från fullmäktige till styrelse (7 §) och att förvaltning och verkställighet kan flyttas mellan nämnder eller tas över av styrelsen (10 §).

Utredningen om kommuners och regioners beredskap har lagt fram betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*.³⁹ Utredningen föreslår en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB), som ska ersätta LEH. Lagförslaget innehåller ett krav på att kommuner och regioner ska upprätthålla en grundläggande verksamhetsförmåga för att ha reella möjligheter att kunna fullgöra sina författningsenliga skyldigheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Verksamhetsförmågan ska vara ändamålsenlig och likvärdig och ska medföra att kommuner och regioner får en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön (1 kap. 1 § i utredningens lagförslag). Kraven på planering och förberedelse skärps också jämfört med nuvarande lagstiftning. Betänkandet har remissbehandlats och enligt regeringens propositionsförteckning ska en proposition läggas fram i juni.⁴⁰

7.3 Lagstiftning på specifika områden

Utöver den allmänna reglering som presenterats i föregående avsnitt finns en mängd bestämmelser i olika lagar och förordningar som har betydelse för kommunerna och regionerna under kris, höjd beredskap och krig. Här finns endast utrymme för några exempel.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor gäller skydd mot bränder och andra olyckor och om ansvar för bland annat kommunal räddningstjänst och sotning. Den innehåller även långtgående befogen-

³⁹ SOU 2024:65.

⁴⁰ Statsrådsberedningen 2026-01-13.

heter för räddningsledare att ta ut enskilda för medverkan i räddningstjänst genom tjänsteplikt (6 kap. 1 §) och att göra ingrepp i enskildas egendom (6 kap. 2 §).

I hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, har ett antal nya bestämmelser trätt i kraft i början av 2026.⁴¹ Ett nytt särskilt kapitel om kommunernas och regionernas särskilda skyldigheter vid fredstida kriser, höjd beredskap och katastroftillstånd har tillkommit. I sådana situationer finns endast en skyldighet att erbjuda vård som är nödvändig för liv och hälsa (16 a kap. 1 §). Kommuner och regioner ska skyndsamt lämna hjälp till varandra där det råder katastroftillstånd (16 a kap. 2 §), och det finns en möjlighet för regeringen att utlysa s.k. kvalificerat katastroftillstånd i en kommun eller region under vissa förutsättningar (16 a kap. 9 §). Samtidigt införs från 1 januari 2027 en skyldighet för regioner och kommuner att lagerhålla sjukvårdsprodukter för sådan vård som de är skyldiga att tillhandahålla (8 kap. 10 § resp. 12 kap. 7 §). Skyldigheten för kommuner och regioner att planera för katastroftillstånd och händelser som medför ett stort antal skadade och sjuka har tydliggjorts. Flera av ändringarna i HSL är välkomna, exempelvis om skyldigheten att hålla lager vilket är ett resultat av erfarenheter från coronapandemin då läkemedel och förbrukningsmaterial snabbt tog slut på en del håll. Tyvärr har lagändringarna medfört att den juridiska begreppsfloran på beredskapsområdet växer ytterligare i och med införandet av katastroftillstånd och kvalificerat katastroftillstånd.

Smittskyddslagen (2004:168) innehåller bestämmelser om hur smittskyddet ska organiseras inom regionerna, där det ska finnas smittskyddsläkare (1 kap. 9 §). Utredningen om stärkt framtida smittskydd har lagt fram delbetänkandet *Stärkt pandemiberedskap* med omfattande författningsförslag.⁴² Dessa innebär för regionernas del exempelvis nya skyldigheter att planera och förbereda för omfattande smittspridning och att tillse att det finns kapacitet för provtagning, laboratorieanalys och smittspårning. Betänkandet har remissbehandlats men någon proposition verkar enligt propositionsförteckningen ännu inte vara planerad.

8 Sammanfattning och slutsatser

Den svenska förvaltningsmodellen med från regeringen fristående förvaltningsmyndigheter och starkt kommunalt självstyre har många fördelar som potentiellt kan komma till användning i krissituationer. Decentralisering och eget ansvar skapar handlingsfrihet när krisen slår till. Det förutsätter emellertid tydliga rättsliga ramar och även förmåga till initiativ och ansvarstagande hos berörda befattningshavare. På grund av coronapandemin och den säkerhetspolitiska situationen har medvetenheten om behovet av beredskap blivit bättre, vilket avspeglas i pågående utrednings- och lagstiftningsarbete. Eftersom området är

⁴¹ Prop. 2024/25:167 *Hälso- och sjukvårdens beredskap*.

⁴² SOU 2025:48.

så eftersatt krävs dock ytterligare ansträngningar från statsmakternas håll för att skapa förutsättningar för en tillfredsställande kris- och krigsberedskap.