

Ansvarsutkrävande i kris- och krigstider

Av docent RICHARD SANNERHOLM¹

Denna artikel ger en översiktlig introduktion till formerna för ansvarsutkrävande i tider av kris och krig, med särskilt fokus på de förändrade eller utökade maktbefogenheter som krisberedskap och totalförsvar medför. Översikten täcker tre huvudsakliga former för ansvarsutkrävande — politiskt, administrativt och rättsligt. Inledningsvis sägs något om begreppen ansvar och ansvarsutkrävande, följt av ett avsnitt om krisen och krigets villkor samt förutsättningarna för ansvarsutkrävande under sådana förhållanden. Artikeln går sedan igenom politiskt, administrativt och rättsligt ansvarsutkrävande inom ramen för den frestida krisberedskapen samt för totalförsvaret. Avslutningsvis sammanfattas ansvarsutkrävandets betydelse i kris- och krigstider.

1 Inledning

Inom ramen för ett temanummer om beredskapsjuridik finns det många ämnen att välja bland, eftersom så mycket ännu är i sin linda vad gäller den rättsvetenskapliga forskningen. Lagstiftning om krig och krigssituationer, i regeringsformen (RF) och i olika beredskapslagar, har funnits en längre tid. Huvudsakligen handlar regleringen om övergången från fred till krig och beskriver det allmännas ansvar för olika uppgifter — från lagstiftning och rättsskipning till myndigheters verksamhetsområden. Av förklarliga skäl är lagstiftningen (och beredskapsarbetet i stort) fokuserat på den faktiska *hanteringen* av allvarliga kriser och händelser. Den rättsliga regleringen syftar till att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan fortsätta även under mycket svåra förhållanden. Som en följd av ett praktiskt eller ”operativt” fokus på krishantering har sektorslagstiftningar vuxit fram isolerat och krisberedskapssystemet ”sällan analyserats ur ett sammanhängande rättsligt perspektiv”.² Ett annat sätt att uttrycka det är att övergripande funktioner inte är särskilt framträdande inom beredskapsjuridiken. Ett exempel på en övergripande funktion är ansvarsutkrävande av offentlig verksamhet.³ Att det allmänna ska kunna utkrävas ansvar för fel och brister vid sin maktutövning är av central betydelse i en demokratisk

¹ Richard Sannerholm är verksam vid Södertörns högskola. Artikeln har skrivits i nära samarbete — och med stort stöd från — Linnea Gullholmer, doktorand i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet och Försvarshögskolan.

² Rickard Blomstrand, Love de Besche och Marika Ericson, Rättsliga förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar. I: Viktoria Asp (red.) *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Försvarshögskolan, 2025, s. 3.

³ Begreppet *kris* används här synonymt med *frestida kris* och *samhällsstörning* (jfr förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap). Begreppet *krig* saknar legal definition, men används för situationer där regeringen har beslutat att krigstillstånd råder.

rättsstat.⁴ Maktens normbundenhet förutsätter en möjlighet att utreda och sanktionera agerande som strider mot gällande rätt. *Hur* ansvarsutkrävandet ska ske i kris- och krigstid är däremot inte en fråga som uppmärksammas inom beredskapsjuridiken. Delvis kan förklaringen finnas i att ansvarsutkrävandet, utan större förändring, förväntas fortsätta även under tider av kris och krig. I SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, sägs exempelvis att: ”Det som är väl inarbetat i vardagen har också förutsättningar att kunna fungera under ansträngda förhållanden”.⁵

Utgångspunkten, att strukturer och ansvarsförhållande som gäller i fredstid också ska gälla, så långt det är möjligt, i kris och vid höjd beredskap, har vissa utmaningar. En är att ansvarsutkrävandets effektivitet i tider av kris och krig förutsätter att det i dag är en väl inarbetad del av offentlig verksamhet, vilket inte är helt givet.⁶ En annan utmaning är att kriser och krig tillför nya problem och ansvarsområden som kan påverka ansvarsutkrävandets genomförande. Ett exempel ges i propositionen om hälso- och sjukvårdens beredskap, som bl.a. föreslår en utökad skyldighet för kommuner och regioner att hjälpa varandra vid katastroftillstånd. De utökade skyldigheterna ska kontrolleras med existerande processer — riksdagens granskning av regeringen eller Justitieombudsmannens (JO) granskning av myndigheter. Detta förutsätter att riksdagen och JO:s granskningskapacitet förblir relativt opåverkad. När det gäller ansvarsutkrävande som är specifikt för hälso- och sjukvården menar regeringen att tillsynen som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver ska fortsätta som vanligt, men att den samtidigt måste beakta ”rådande förhållanden” och att detta blir särskilt viktigt vid katastroftillstånd som begränsar förmågan att erbjuda hälso- och sjukvård.⁷ Ansvarsutkrävande uppgifter kan också tillkomma i händelse av kris och krig. I SOU 2024:65, om kommuners och regioners ansvar och uppgifter under fredstida kriser och höjd beredskap, föreslås länsstyrelserna få ett utökat tillsynsansvar gentemot kommuner och regioner.⁸ Ansvarsutkrävande kan alltså både *ändras* och *påverkas* på grund av de problem som kriser och krig för med sig, vilket ger skäl för att närmare uppmärksamma frågan. Ett ytterligare skäl är att kriser och krig kan vara långvariga, och möjligheten till ansvarsutkrävande även under en längre tid av mycket svåra förhållanden behöver beaktas.

Artikeln syftar till att erbjuda en översiktlig introduktion till *några* centrala ansvarsutkrävande processer, en mer heltäckande översikt tillåts inte. Den huvudsakliga frågeställningen är på vilket sätt formerna

⁴ Se t.ex. Richard Sannerholm, *Ansvar och ansvarsutkrävande. Institutioner, regler, processer*. Studentlitteratur, 2005, s. 27 f. Avseende rättsstatsbegreppet, se bl.a. Anna Jonsson Cornell och Richard Sannerholm (red.), *Rättsstatens principer. Juridik och politik i världen, Europa och Sverige*. Iustus, 2023.

⁵ SOU 2021:25, s. 150. Utredningen behandlar inte ansvarsutkrävande överhuvudtaget.

⁶ Se Sannerholm, 2025 och diskussionen i kap. 10, *Hur ansvar utkrävs i svensk rätt*.

⁷ Prop. 2024/25:167, s. 100.

⁸ SOU 2024:65, s. 417.

för ansvarsutkrävande *ändras* vid övergången från fredstida krisberedskap till totalförvar, samt vilka praktiska utmaningar som kan *påverka* möjligheterna till ansvarsutkrävande. I det följande är det framförallt tre ansvarsutkrävande processer som behandlas. Den första är riksdagens ansvarsutkrävande av regeringen (*politiskt ansvarsutkrävande*), främst genom misstroendeförklaring och Konstitutionsutskottets arbete. Den andra handlar om JO:s och Justitiekanslerns (JK) granskningsverksamhet och disciplinansvaret i den offentlighetsrättsliga arbetsrätten (*administrativt ansvarsutkrävande*). Den tredje processen som artikeln behandlar gäller *rättsligt ansvarsutkrävande* (främst tjänstefel och motsvarande under krigstid).

2 Ansvar och ansvarsutkrävande

Ansvar kan i all korthet beskrivas som en förväntan på att en aktör ska agera på ett visst sätt.⁹ En skillnad mellan ansvar och ansvarsutkrävande kan företrädesvis göras utifrån tidsmässiga kriterier. Ansvar är framåtblickande: man har ansvar för något som *ska* göras. *Ansvarsutkrävandet* är däremot tillbakablickande och bedömer hur väl någon levde upp till ett förväntat ansvar.¹⁰

Det finns inte någon entydig definition av begreppet *ansvarsutkrävande*. I litteraturen talas det om olika former eller modeller där politiskt, administrativt och rättsligt utgör de mest vanliga formerna, men i tillägg finns även socialt och professionellt ansvarsutkrävande.¹¹ Uppdelningen i olika former av ansvarsutkrävande utgår typiskt sett från den ansvarsutkrävande aktören — en nämnd, en domstol, en kommission eller liknande.¹²

I ett offentlighetsrättsligt sammanhang följer ansvar med befogenheten att utöva makt. Åsidosättande av ”vad som gäller för uppgiften”¹³ eller ”skyldigheter i anställningen”¹⁴ är exempel på hur offentlighetsrättsliga krav kan uttryckas för enskilda befattningshavare inom straffrätten respektive den offentlighetsrättsliga arbetsrätten. Den som har omfattande makt har ett mer långtgående ansvar, vilket gäller omvänt för någon med begränsade befogenheter.¹⁵ Utkrävandet bygger på att ansvaret är tyd-

⁹ Se SOU 2005:104, bilaga 5. Ansvar innefattar även underlåtenhet att agera.

¹⁰ Se avsnitt 6.2. Undantag gäller dock för krigsförbrytelser och andra internationella brott, jfr 16 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott samt 23 kap. brottbalken (BrB).

¹¹ Se Mark Bovens, ”Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, vol. 13 nr 4, 2007, s. 447–468. Se även SOU 2005:104, s. 63 f. Socialt ansvarsutkrävande brukar syfta till ett medialt eller på annat sätt offentligt utkrävande av ansvar, t.ex. genom upprop på digitala medier. Ett professionellt ansvarsutkrävande omfattar t.ex. etiska koder för ett visst yrke eller befattning.

¹² Mer om denna uppdelning finns i avsnitt 4–6.

¹³ 20 kap. 1 § BrB.

¹⁴ 14 § lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

¹⁵ Se Magnus Ulväng m.fl. *Brotten mot allmänheten och staten* (Uppsala: Iustus) och prop. 1988/89:113 om *ändring i brottbalken (tjänstefel)*, s. 14.

ligt beskrivet så att det finns en reell möjlighet att utföra det som förväntas. Om en uppgift är påtvingad eller ger minimalt utrymme till en aktör att bestämma uppgiftens genomförande kan ansvar generellt inte utkrävas, varken politiskt, rättsligt eller administrativt.¹⁶

Ansvarsutkrävandets betydelse förklaras ofta ur ett demokrati- och rättsstatsperspektiv. Ansvarsutkrävandets betydelse kopplas också till politikens legitimitet, ökad transparens eller för upprätthållandet av professionella värderingar i offentlig sektor. Bland annat, skriver Fredrik Sterzel, ska grundlagens kontrollfunktioner främja laglighet och effektivitet men, lika viktigt, förtroende: "[d]et är inte tillräckligt att myndigheter arbetar både lagligt och effektivt, om medborgarna inte hyser förtroende för dem".¹⁷ Ansvarsutkrävande är således tänkt att skydda mot maktmissbruk och bidra till rättsreglernas upprätthållande och genomslag i samhället.¹⁸

Förutom enskilda befattningshavare utövas makt av offentliga organ: riksdag, regering och myndigheter. När makt utövas av offentliga organ beskrivs ansvaret ibland på ett sätt som går *utöver* offentligrättsliga regler. Bland annat uttryckte Katastrofkommissionen efter tsunamin 2004 att förväntade krav kan följa av gällande bestämmelser men *även* krav "som annars rimligen bör ställas".¹⁹ Ett liknande resonemang förs av Coronakommissionen i dess granskning av pandemihanteringen. En diskussion om ansvar kan inte "begränsas till om någon handlat i enlighet med gällande föreskrifter. Den måste också innefatta en värdering av om beslutsfattare och myndigheter gjort vad som rimligen kunnat krävas av dem i de situationer som de haft att hantera."²⁰

I kris- och krigstider kan tillämpningssvårigheter uppstå om ansvar ändras till följd av ändrade prioriteringar, exempelvis genom tillämpningen av fullmaktslagar, om det tillkommer nya organisationsformer, eller annat som följer av krisen eller kriget.²¹

3 Krisen och krigets villkor samt förutsättningar för ansvarsutkrävande

Det finns flera sätt att dela upp extraordinära situationer.²² I artikeln används uppdelningen mellan de båda beredskapssystemen: krisberedskap och totalförsvaret.²³ För enkelhetens skull utgår artikeln, vad gäller

¹⁶ Se t.ex. SOU 2005:104 bilaga 5 för ett resonemang om ansvar och valfrihet. JO bör inte ingripa mot befattningshavare med osjälvständiga befogenheter, 27 § lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

¹⁷ Fredrik Sterzel, "Granskningsmakten", i: Ingvar Mattson och Olof Petersson (red.), *Svensk författningspolitik* (Lund: Studentlitteratur, 2022), s. 316.

¹⁸ Olle Lundin, "Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar", i: Eivind Smith och Olof Petersson (red.), *Konstitutionell demokrati* (Stockholm: SNS förlag, 2004), s. 154.

¹⁹ SOU 2005:104, s. 51.

²⁰ SOU 2022:10, s. 655. Se även SOU 2023:75 avsnitt 7.1 om det allmännas skydds-uppgifter.

²¹ För begreppet *fullmaktslagar*, se vidare avsnitt 3.

²² Se även Tormod Otter Johansen, *Krisjuridik* (Stockholm: Norstedts Juridik, 2024).

²³ Jfr Viktoria Asp (red.), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige* (Stockholm: Försvårshögskolan, 2025), s. 113 f.

de delar som rör totalförsvaret, från att krig eller krigsfara råder, att beslut om högst beredskap i hela riket har fattats och samtliga fullmaktslagar har trätt i tillämpning.²⁴

Kriser av icke-militär art som inträffar under fredstid hanteras av den fredstida *krisberedskapen*. Denna består bland annat av ordinarie lagstiftning, det geografiska områdesansvaret och tre styrande principer, varav *ansvarsprincipen* är den mest välkända.²⁵ Ansvarsprincipen innebär i stort att den aktör som har ansvar för något under normala situationer även har motsvarande ansvar vid samhällsstörningar. Principen kan kritiseras, bland annat för att kriser kan medföra behov och uppgifter som inte existerar i normallägen, vilket lämnar utrymme för tolkning om vem som egentligen bär ansvaret och hur ansvaret ska utföras, något som i sin tur kan fördröja hanteringen av krisen.²⁶ Hur stort ansvar en aktör ska ta inom ramen för ansvarsprincipen är inte fastställt men även (eller särskilt) i osäkra lägen anses aktörer, som nämnts tidigare, ansvara för sådant som rimligen kan förväntas i den givna situationen.²⁷ Ansvarsprincipen tar alltså sikte på vad en aktör *ska* göra, men uppställer inte några krav på ansvarsutkrävandet *efter* en kris.²⁸ Utöver ansvarsprincipen förväntas det också att aktörer *samverkar* och *stödjer* varandra under en kris.²⁹

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.³⁰ Till skillnad från den fredstida krisberedskapen finns här en rad specialregler. Lagstiftningsarbetet har väglett av *principen om god författningsberedskap*.³¹ Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar, vilket innebär att i stort sett alla personer och aktörer inom Sverige omfattas.³² Övergången från den fredstida krisberedskapen till

²⁴ Notera att höjd beredskap (skärpt eller högst beredskap) även kan råda i sådana *utomordentliga förhållanden* som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vi utgår dock från krig eller krigsfara här, eftersom större delen av 15 kap. RF inte är tillämplig vid sådana förhållanden, jfr 15 kap. 6 § RF.

²⁵ De andra två principerna är *likhetsprincipen* och *närhetsprincipen*, se SOU 2023:75, s. 118–119. Avseende *det geografiska områdesansvaret*, se bl.a. 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap; 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap; 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser; 1 kap. 6 § RF.

²⁶ Se bl.a. SOU 2005:104, s. 294 f.; SOU 2022:10, s. 291 ff.

²⁷ Se bl.a. MSB, Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366 (MSB2397, 2024), s. 6.

²⁸ MSB, Det svenska civila beredskapssystemet – grundläggande principer: (hämtad 2024-05-07).

²⁹ Se bl.a. 8–9 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; 3 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

³⁰ 1 § 1 st. lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap (LTH).

³¹ Med *författningsberedskap* menas de föreskrifter som behövs för att hantera krig och andra kriser eller speciella förhållanden som tagits fram och beslutats i förväg, se bl.a. SOU 2023:75, s. 93 f.

³² Bl.a. omfattas samtliga svenska medborgare och personer boende i Sverige mellan 16 och 70 år av totalförsvarsplikt, 1 kap. 1–2 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

totalförsvaret sker genom beslut om *höjd beredskap*.³³ Ett sådant beslut får fattas av regeringen under konstitutionellt ansvar vid *krigsfara* och *utomordentliga förhållanden* som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser, eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.³⁴ Vid krig råder per automatik högsta beredskap i hela landet. Det saknas legaldefinitioner för såväl krig och krigsfara som för utomordentliga förhållanden.³⁵ Istället åligger det regeringen att, återigen under konstitutionellt ansvar, fatta beslut om att sådana omständigheter råder (vad *konstitutionellt ansvar* innebär diskuteras i avsnitt 4.3.).³⁶ Vid höjd beredskap kan regeringen välja att aktivera de så kallade *fullmaktslagarna*, lagstiftning som genom fullmakten i 15 kap. 6 § RF ger regeringen möjlighet att besluta om lagstiftning inom riksdagens obligatoriska lagområde.³⁷

Den svenska totalförsvarslagstiftningen är tydligt framtagen utifrån utgångspunkten att Sverige inte ska behöva förlita sig på konstitutionell nödrätt. Med *konstitutionell nödrätt* menas vanligtvis att statsmakterna, vid nödsituationer där samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlagen och ändå göra anspråk på ett rättsenligt handlande.³⁸ Denna lösning har återkommande avisats i svensk konstitutionell rätt och nödrätten har ansetts utgöra en alltför osäker grund för statsmakternas agerande under orostider.³⁹ I stället för nödrätt är tanken att planering för kris och krig ska bygga på lagstiftning som är antagen på förhand. Mot bakgrund av detta föreslog en parlamentarisk kommitté år 2024 att ett nytt kapitel om *allvarliga fredstida krissituationer* ska införas i regeringsformen.⁴⁰ Som det är nu saknas emellertid en sammanhängande grundlagslagstiftning för fredstida kriser.⁴¹ Bland den lagstiftning som är framtagen för krigssituationer kan, särskilt den så kallade förfaran-

³³ 1 § LTH. Höjd beredskap är ett samlingsnamn för de två beredskapsgraderna *skärpt beredskap* och *högsta beredskap*. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

³⁴ 3 § LTH.

³⁵ Viss ledning finns i bilaga 4 till SOU 1972:15, s. 349 ff. Av bilagan framkommer att beslutet om krig bör vara en politisk bedömning.

³⁶ Se prop. 1992/93:76, s. 41 f.

³⁷ Se bl.a. SOU 2023:75, s. 93 f. En stor del av det som kallas för fullmaktslagstiftning finns i 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, bl.a. förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268).

³⁸ SOU 2023:75 s. 81 f.; Henrik Jermsten, *Konstitutionell nödrätt* (Stockholm: Juristförlaget, 1992). Se Julia Dahlqvist, "Bryter nöd (grund)lag? En genomlysning av den konstitutionella nödrätten", pågående doktorandprojekt vid Stockholms universitet.

³⁹ Se bl.a. SOU 1972:15, s. 214 f.; prop. 1973:90, s. 444; SOU 1986:28, s. 16 f.; SOU 2008:61, s. 23; SOU 2008:125, s. 512; SOU 2023:75, s. 153. Det ska dock noteras att agerande under konstitutionell nödrätt har godtagits av KU, jfr KU 1973:20, KU 1974:22, KU 1981/82:35, KU 2005/06:8.

⁴⁰ SOU 2023:75; prop. 2024/25:155.

⁴¹ Se dock enskilda bestämmelser i bl.a. 2 kap. 10 § och 8 kap. 13 § RF.

delagen, liksom lagen om totalförsvarsplikt och den arbetsrättsliga beredskapslagen uppmärksammas.⁴² *Förfarandelagen* ger regeringen möjlighet att ingripa med kraft i förvaltningsmyndigheters uppgifter. Bland annat kan regeringen besluta att vissa uppgifter inte ska fullgöras, att uppgifter (inklusive regeringsuppgifter) ska övertas av annan myndighet, att personal ska flyttas mellan myndigheter, att myndigheter ska byta verksamhetsort och att ordningen för beslut ska ändras.⁴³ *Lagen om totalförsvarsplikt* reglerar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Med stöd i lagen kan regeringen besluta att den som är totalförsvarspliktig ska kvarstå i sin anställning — det vill säga fortsätta gå till jobbet, även om riket är i krig.⁴⁴ Slutligen innebär den *arbetsrättsliga beredskapslagen* att regeringen kan besluta om tillämpade ändringar i arbetsrätten, bland annat rörande semester, föräldraledighet, stridsåtgärder, veckovila och arbetstid.⁴⁵ Sammanfattningsvis finns regelverk på plats för att göra ingripande åtgärder i såväl myndigheters uppgifter som i personalfrågor. Detta syftar till att säkerställa att offentliga aktörer har nödvändiga personalresurser i krig.

De rättsliga skillnaderna mellan krisberedskapssystemet och totalförsvarssystemet är således stora. Den svenska totalförsvarslagstiftningen är visserligen obeprövad i modern tid men innehåller omfattande specialreglering.⁴⁶ Med den lagstiftning som finns tillgänglig inom ramen för totalförsvaret kan det förutses en högre nivå av tydlighet i ansvarsfrågor. Detta medan aktörer inom den fredstida krisberedskapen behöver förlita sig på ordinarie lagstiftning med vägledning av ansvarsprincipen andra icke författningsreglerade principer.

4 Politiskt ansvarsutkrävande

4.1 Inledning

Som nämnts tidigare behandlar artikeln några centrala former för ansvarsutkrävande — *politiskt*, *administrativt* och *rättsligt*. Vad gäller *politiskt ansvarsutkrävande* omfattar detta främst riksdag och regering. I det följande lyfts särskilt delar av kontrollmakten i 13 kap. RF: Konstitutionsutskottets (KU) granskning och misstroendeinstitutet.⁴⁷

⁴² Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen); lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt; arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262).

⁴³ 11–16 §§ förfarandelagen.

⁴⁴ 10 kap. 2–3 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

⁴⁵ 4–9 §§ arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262).

⁴⁶ Ransonering av drivmedel skedde emellertid en kortare tid under sjuttioalets oljekris, se prop. 1973:203. Se även Evert Vedung och Dan Hansén, "Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 121, 2019/4, s. 655.

⁴⁷ Interpellationer och frågor behandlas inte eftersom deras funktion är mer av debatt- och informationskaraktär, snarare än ansvarsutkrävande, jfr Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar* (Lund: Studentlitteratur, 2023), s. 301 f.

4.2 Politiskt ansvarsutkrävande inom krisberedskapen

Ansvarsgrunden för det parlamentariska kontrollinstrumentet är att regeringen styr riket men ansvarar inför riksdagen, 1 kap. 6 § RF. En viktig del av riksdagens kontrollmakt sker genom KU:s granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.⁴⁸ Från början var det inte tänkt att KU skulle ha en ansvarsutkrävande funktion. I förarbetena till 1974 års regeringsform jämfördes KU med den rätts- och förvaltningskontroll som JO och riksdagens revisorer utövade.⁴⁹ Rent formellt påförs heller inga sanktioner mot enskilda statsråd till följd av KU:s granskningskritik. Utkrävandet ska i stället förstås utifrån själva granskningsförfarandet, inte minst de ofta medialt uppmärksammade utfrågningarna och den kritik som utskottet kan rikta mot statsrådet i sina betänkanden. En medial granskning till följd av kritik från KU kan till exempel leda till att ett statsråd väljer att lämna sitt uppdrag eller blir föremål för misstroendeförklaring.

Fredstida kriser som inte inträffar inom totalförsvaret hanteras huvudsakligen genom fredstida regelverk. Detta innebär att KU även under fredstida kriser ska fortsätta granska regeringens arbete. Ett exempel på detta är KU:s många granskningar efter kriser, senast under coronapandemin.⁵⁰

I det politiska ansvarsutkrävandet har misstroendeförklaring en annan skärpa vad gäller konsekvenser. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter förklarar att ett statsråd inte längre har riksdagens förtroende leder det till ett entledigande.⁵¹ Om förtroendeomröstningen gäller statsministern faller regeringen. Misstroendeförklaring infördes i regeringsformen 1974 som ett modernt parlamentariskt verktyg. Tanken var att KU skulle begränsas till en administrativ granskning medan misstroendeinstitutet skulle stå för det riktigt skarpa ansvarsutkrävandet. Så har emellertid inte skett och det är KU:s granskningsförfarande som har utvecklats till en ansvarsutkrävande process medan misstroendeförklaring inte lyckats ”vinna riktig livskraft”.⁵² På samma sätt som för KU:s granskningar är misstroendeförklaring ett tillgripligt medel under eller efter en fredstida kris. Inga specialbestämmelser finns vad gäller användningen i kris. Utgångspunkten är som bekant att den som vanligen är ansvarig för något även är det under en kris.

När det handlar om regeringen som en ansvarsutkrävande aktör gäller detta främst i förhållande till myndighetschefer vid de myndigheter som lyder under regeringen.⁵³ Myndighetschefer, likt andra statligt anställda, träffas av både den offentlighetsrättsliga arbetsrättens disciplinansvar och det straffrättsliga tjänstefelet. Utöver detta kan det också sägas

⁴⁸ 13 kap. 1 § RF.

⁴⁹ Prop. 1973:90, s. 415. Se också Patrik Bremdal, *Riksdagens kontroll av regeringsmakten* (Uppsala: Uppsala universitet, 2011).

⁵⁰ Betänkande 2021/22:KU20, avsnitt 2.1, 2.2 och 2.3.

⁵¹ 6 kap. 7 § RF.

⁵² Sterzel, 2022, s. 323.

⁵³ 12 kap. 1 § RF.

föreligga ett särskilt *verksamhetsansvar* som kan utkrävas av regeringen.⁵⁴ Grunden för verksamhetsansvaret finns bland annat i myndighetsförordningen (2007:515), där det framgår att myndighetens ledning ”ansvarar inför regeringen för verksamheten” och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.⁵⁵ I stort kan ansvarsutkrävandet av myndighetschefer sägas bygga på förtroende där sanktioner oftast uttrycks informellt.⁵⁶ Att det politiska ansvarsutkrävandet av myndighetschefer vilar på en informell praktik medför att gränserna för verksamhetsansvaret inte är särskilt tydliga. Som en yttersta form av ansvarsutkrävande kan regeringen förflytta en myndighetschef.⁵⁷ Det är ovanligare att regeringen gör detta och vanligare att en myndighetschef själv väljer att avgå, exempelvis till följd av medias granskning. En myndighetschef får bara förflyttas om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa, vilket också vid flera tillfällen blivit föremål för KU:s granskning och kritik.⁵⁸

Sammanfattningsvis ser det politiska ansvarsutkrävandet i fredstida kriser i stort sett likadant ut som i normalläget. I sammanhanget är det värt att uppmärksamma att krisen kan medföra situationer och uppgifter som *inte* föreligger till vardags. Problemet med detta är att ansvarsprincipen kan medföra luckor i ansvarsfördelningen, som kan ta tid att fylla. Sådana otydligheter kan leda till en fördröjning av krishanteringen i situationer där största möjliga handlingskraft krävs. I MSB:s rapport om myndigheters hantering av kriser, bland annat jordskredet i Stenungssund 2023 och trafiksituationen på E22 vintern 2024, framkommer flera samverkanssvårigheter mellan myndigheter.⁵⁹ En genomgående svårighet som rapporten belyser är att när roller och ansvarsområden förändras i samband med krisinsatser uppstår oklarheter om vem som ska göra vad, med viss handlingsförlamning som följd. En annan utmaning är att det saknas en gemensam syn på vilka de rättsliga kraven för krishanteringen faktiskt är.⁶⁰ När roller, ansvarsfördelning och de rättsliga förutsättningarna för en krishantering är oklara påverkar det givetvis även möjligheterna till ansvarsutkrävande *efter* krisen. Det huvudsakligen informella ansvarsutkrävandet av myndighetschefer som regeringen ansvarar för kan också medföra vissa utmaningar i en fredstida krissituation. Verksamhetsansvaret är inte uttalat utan följer delvis det uppdrag som regeringen bestämmer. Det finns således en politisk dimension i ansvarsförhållandet mellan myndighetschefer och

⁵⁴ Se SOU 2004:23 s. 85, som menade att man kan tala om två typer av ansvar i förvaltningen, ett juridiskt ansvar och ett verksamhetsansvar.

⁵⁵ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁵⁶ SOU 2007:75 s. 219 ff. Se också Statskontoret, *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande* (2003:11), s. 22.

⁵⁷ 33 § 2 st. LOA.

⁵⁸ Se betänkandena KU 1993/94:KU30 s. 139 och KU 2018/19:KU20 s. 59.

⁵⁹ MSB, Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366.

⁶⁰ MSB Fö2024/00366. Se särskilt i relation till grundstötningen av Marco Polo utför Blekinge 2023.

regeringen som är svårt att bedöma ur ett ansvarsutkrävande perspektiv.

4.3 Politiskt ansvarsutkrävande inom totalförsvaret

Det är i första hand regeringen som beslutar om krig eller krigsfara råder, samt om aktivering av totalförsvaret genom beslut om höjd beredskap.⁶¹ Sådana beslut fattas under konstitutionellt ansvar.⁶² *Konstitutionellt ansvar* innebär att riksdagen, i sin roll som granskare av rikets styrelse och förvaltning, kan förklara att statsministern inte längre har riksdagens förtroende, om regeringen bedömer situationen på ett sätt som riksdagen inte kan acceptera. I så fall ska statsministern och övriga statsråd entledigas.⁶³

Det finns inga särskilda bestämmelser för riksdagens möjligheter att kontrollera regeringens beslut om krig, krigsfara eller höjd beredskap.⁶⁴ Möjligheten till kontroll och ansvarsutkrävande följer av riksdagens vanliga kontrollmakt. Riksdagens sammansättning kan emellertid ändras vid krig eller krigsfara vilket även kan påverka kontrollmakten. Vid krig eller krigsfara ska en så kallad *krigsdelegation* träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.⁶⁵ Ansvarsrelationen mellan en krigsdelegation och regeringen är dock densamma som mellan riksdagen och regeringen i fredstid. Krigsdelegationen består av talmannen och 50, på förhand utsedda, riksdagsledamöter.⁶⁶ Under tiden som krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter och kan stifta lag, även grundlag.⁶⁷ Det är krigsdelegationen som själv bestämmer formerna för sin verksamhet, vilket innebär att den inte behöver förhålla sig till regeringsformen eller riksdagsordningens regler om riksdagens arbetsätt. Dock anses delegationen vara tvungen att följa reglerna om beslutsförhet för allmän majoritet eller kvalificerad majoritet.⁶⁸

Krigsdelegationen väcker ett antal frågor gällande ansvarsutkrävandets former. Eftersom krigsdelegationen övertar riksdagens uppgifter innebär det att krigsdelegationen fortsätter utgöra den parlamentariska makten, vilket även inkluderar kontrollmakten. Frågan hur ett sådant ansvarsutkrävande ska gå till är dock inte helt klarlagt, vare sig i

⁶¹ Vid beslut om krig *utan* att Sverige har blivit utsatt för väpnat angrepp gäller dock att riksdagen ska ge sitt medgivande, se 15 kap. 14 § RF. I svensk rätt saknas det en definition av *väpnat angrepp* men en tydlig anknytning finns till folkrätten, jfr prop. 1973:90, s. 373 och prop. 2009/10:80, s. 205.

⁶² SOU 1972:15, s. 189 och 216 f; prop. 1992/93:76, s. 41 f. Jfr prop. 2022/23:74, s. 32.

⁶³ SOU 2023:75, s. 87.

⁶⁴ Jfr 15 kap. RF och LTH.

⁶⁵ 15 kap. 2 § 1 st. RF.

⁶⁶ 13 kap. 11 § 2 st. RO. Notera att en ny ordning föreslås i prop. 2024/25:155, s. 37 ff.

⁶⁷ Vissa begränsningar föreligger, bl.a. beslut om val till riksdagen. 15 kap. 3 § 1 st., 11 § RF.

⁶⁸ Se SOU 2023:75, s. 220; SOU 1986:28, s. 27 och SOU 1972:15, s. 219.

förarbeten eller i litteraturen.⁶⁹ Om en krigsdelegation väljer att arbeta utan utskott väcks bland annat frågor om den ansvarsutkrävande funktion som KU och Finansutskottet i dag utövar i relation till JO och ledamöter av Riksbankens direktion. Enligt 13 kap. 24 § RO är det *endast* Finansutskottet och KU som kan väcka åtal mot befattningshavare vid myndigheter under riksdagen. En krigsdelegation skulle i en sådan situation emellertid kunna ändra reglerna i RO.

Med nuvarande reglering i riksdagsordningen kan en riksdagsledamot som är statsråd också ingå i krigsdelegationen.⁷⁰ Detta har sina utmaningar ur ett ansvarsutkrävandeperspektiv. Det är också ett avsteg från gängse ordning där ett statsråds riksdagsuppdrag utförs av en ersättare.⁷¹ Om krigsdelegationen antar KU:s funktioner kan en situation uppstå där statsråd medverkar i granskningen av regeringen och statsrådskollegors förehavanden.⁷² Det finns ett lagförslag om att en ledamots uppdrag i krigsdelegationen ska upphöra om ledamoten utses till statsråd.⁷³

När det gäller misstroendeförklaringar är utgångspunkten att krigsdelegationen har samma befogenhet som riksdagen.⁷⁴ Frågan som väcks här gäller emellertid hur effekten av ett misstroende ska hanteras. Om en misstroendeförklaring mot en statsminister röstas igenom entledigas regeringen i sin helhet. Under normala förhållanden kan regeringen då välja att utlysa extra val till riksdagen.⁷⁵ Om krigsdelegationen är aktiverad är denna dock förhindrad att besluta om val till riksdagen. För detta krävs ett beslut av riksdagen enligt 15 kap. 11 § RF. I samma bestämmelse förbjuds även regeringen att utlysa extra val. Vad som kvarstår är en regeringsombildning, ledd av talmannen som ordförande för krigsdelegationen. En situation kan alltså uppstå där misstroendeförklaringar leder till flera regeringsbildningar eller långdragna förhandlingar som påverkar rikets styrelse. Reglerna om att minst en tiondel av ledamöterna krävs för att en omröstning av misstroendeförklaring ska komma till stånd innebär också att det räcker med fem ledamöter ur krigsdelegationen.⁷⁶ För att en misstroendeförklaring ska nå framgång krävs att mer än hälften (i dagsläget 26 stycken) av riksdagsledamöterna röstar för. Ur ett sårbarhetsperspektiv där främmande makt kan tänkas vilja påverka och störa riksdagsarbetet och regeringens förmåga att styra riket är det en förhållandevis liten grupp ledamöter som då krävs. Argumenten *för* misstroendeinstrumentet

⁶⁹ Folkstyrelsekommittén ansåg emellertid att en krigsdelegation helt övertar KU:s samt andra utskotts funktioner, inklusive granskning och eventuella åtal av statsråd, SOU 1986:28, s. 27 f. Detta är ett synsätt som även Kommittén för stärkt konstitutionell beredskap delar, SOU 2023:75, s. 244.

⁷⁰ SOU 1972:15, s. 299–300.

⁷¹ 12 kap. 13 § RO.

⁷² 6 kap. 7 § RF.

⁷³ 6 kap. 19 § och 7 kap. 21 § RO.

⁷⁴ Prop. 2024/25:155, s. 37 ff.; SOU 2023:75, s. 214 f.

⁷⁵ Se diskussionen i SOU 2023:75, s. 204 f. om delegationen som en "miniriksdag".

⁷⁶ 6 kap. 7 § RF.

⁷⁷ Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet, 15 kap. 3 § 2 st.

även i tider av krig och krigsfara är emellertid starka. En situation där regeringens makt inte kan brytas genom riksdagens vilja vore olämplig.

Sammanfattningsvis kan förutsättningarna för politiskt ansvarsutkrävande röra på sig vid händelse av krig. Krigsdelegationens flexibla former bidrar till möjlighet att snabbt agera i den parlamentariska rollen, samtidigt som formerna för politiskt ansvarsutkrävande därmed blir mer otydliga än i fredstid. Att detaljreglera ansvarsutkrävande i händelse av att krigsdelegationen träder i kraft framstår inte som särskilt önskvärt, krigsdelegationens arbete får inte förhindras av alltför många formella regler i situationer där största möjliga handlingskraft behövs.⁷⁷ Däremot är det viktigt att även den parlamentariska uppgiften att granska och utkräva ansvar av regeringen fungerar under svåra förhållanden, och att kritiskt undersöka formerna för och effekterna av ett politiskt ansvarsutkrävande i tider av krig. Det framstår som särskilt viktigt att ansvarsutkrävande ses i ett längre tidsperspektiv. En tid av krig, där krigsdelegation används, kan pågå under en mycket lång tid och riksdagens kontrollfunktion måste ses i ljuset av detta. Utöver formerna för ansvarsutkrävande kan även vad som granskas och prövas komma att påverkas av en totalförsvarsituation. De beredskapslagar som beskrivs inledningsvis i artikeln ger regeringen större befogenheter och mer makt när det gäller styrningen av förvaltningsorganisationen. Den parlamentariska kontrollmakten skulle alltså möta två utmaningar samtidigt: dels att bedriva sin granskande funktion under nya former, dels att granska nya och delvis oprövade frågor vad gäller regeringens styre av riket.

5 Administrativt ansvarsutkrävande

5.1 Inledning

Det administrativa ansvarsutkrävandet som hanteras inom ramen för artikeln är JK och JO samt den offentlighetsrättsliga arbetsrättens disciplinansvar. Både JO och JK:s ansvarsutkrävande vilar på kritikbeslut utan rättsliga följder. Disciplinansvaret ger arbetsgivare möjlighet att påföra sanktioner, varning eller löneavdrag, mot en anställd som inte lever upp till kravet på skyldigheter i anställningen. Motsvarande sanktioner gäller också för myndighetschefer. I följande avsnitt behandlas också, men kortfattat, kris- och krigskommissioner. Även om dessa skiljer sig åt från JO, JK och disciplinansvaret på flera punkter, bland annat kan de bättre beskrivas som ansvarsutredande än utkrävande, är de ett allt vanligare verktyg för hanteringen av större kriser. Deras granskningar innehåller inte sällan ett drag av ansvarsutkrävande (t.ex. offentliga utfrågningar) och kan även påverka andra ansvarsutkrävande processer.

⁷⁷ Det är också tydligt att detta är det bakomliggande syftet till RF och RO:s regler om krig- och krigsfara, se SOU 2023:75, s. 197.

5.2 Administrativt ansvarsutkrävande inom krisberedskapen

I det administrativa ansvarsutkrävandet spelar JO och JK, en viktig roll. JO granskar myndigheter och enskilda tjänstemän samt gör kritiska uttalanden om bland annat brister i handläggningen.⁷⁸ JK har ett snarlikt tillsynsuppdrag men är i huvudsak inriktat på systematiska fel i den offentliga verksamheten. För disciplinansvaret har både JO och JK dessutom särskilda befogenheter, bland annat rätten att göra en anmälan till en arbetsgivares personalansvarsnämnd om att inleda ett *disciplinärende*. JO och JK kan även väcka talan om ändring av beslut om disciplinansvar. Dessutom kan JO, såsom särskild åklagare, väcka åtal för tjänstefel.⁷⁹ Den absoluta merparten av JO:s ansvarsutkrävande sker dock i granskningen av hur offentlig verksamhet tillämpar lagar och andra föreskrifter. Granskningen bygger på JO:s roll som ”folkets klagomur” och det är en stadigt växande ström av klagomål som myndigheten hanterar.⁸⁰ JO:s klagomålshantering leder i vissa fall till kritik, i regel mot en förvaltningsmyndighet eller, mer sällan, mot enskilda befattningshavare. För JO, liksom KU tidigare, kan själva *granskningsprocessen* för ansvarsutkrävandet ses som en sanktion i sig och bedömningarna som görs ska vägleda tillsynsobjekten ”genom tyngden i den sakliga argumentationen”.⁸¹ Vissa beslut från JO får därtill stor medial uppmärksamhet, något som ytterligare kan förstärka konsekvenserna av JO:s kritik.

JO och JK:s roller förändras inte nämnvärt under fredstida kriser, men kraven på förberedelsearbete ser något olika ut dem emellan. JK är en statlig myndighet med ansvar och uppgifter inför och vid en kris-situation, enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Bland annat ska JK genomföra en risk- och sårbarhetsanalys samt utbilda och öva sin personal så att den kan utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer.⁸² I händelse av att JK berörs av en kris ska myndigheten vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av densamma, bland annat genom att samverka med och stödja andra myndigheter.⁸³ Något motsvarande lagkrav finns märkligt nog inte för JO, men väl för andra myndigheter under riksdagen, bland annat Riksbanken och Riksdagsförvaltningen.⁸⁴ JO är i enlighet med ansvarsprincipen ansvarig för sitt verksamhetsområde i kristid. Ojämligheten vad gäller krav i förberedelse behöver inte, men kan, innebära att JO och JK har olika förutsättningar för att kunna upprätthålla sin ansvarsutkrävande roll i händelse

⁷⁸ 11 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

⁷⁹ 21 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO); 40 § LOA.

⁸⁰ 2023 mottog JO 10 500 klagomål.

⁸¹ 2020-års JO utredning 2022/23:RS2. Översyn av JO-ämbetet, s. 20.

⁸² 7–8 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁸³ 9 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁸⁴ 5 kap. lag (2022:1568) om Sveriges Riksbank och 3 § lag (2021:1121) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

av en allvarlig fredstida krissituation. Under coronapandemin tvingades JO hantera en kraftig ökning av antalet klagomålsärenden samtidigt som JO:s uppdrag som Nationellt besökscentrum påverkades negativt, bland annat med färre besök vid häkten och anstalter.⁸⁵

Nära sammankopplat med JO och JK:s ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetspersoner är disciplinansvaret för offentliganställda. Det allmänna disciplinansvaret utgår från lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och omfattar arbetstagare både vid riksdagens myndigheter och myndigheter under regeringen.⁸⁶ I personkretsen som omfattas av LOA ingår även myndighetschefer. En arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får meddelas en disciplinpåföljd, varning eller löneavdrag, för tjänsteförseelse.⁸⁷ Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa får inte någon disciplinpåföljd meddelas. Hur ringa ska bedömas är inte helt fastlagt, men skada mot enskild är en aspekt som ofta vägs in. Disciplinansvaret i LOA är dock ett arbetsgivarverktyg som samtidigt måste balansera allmänhetens berättigade krav på offentlig verksamhet. Disciplinansvaret har således tillämpats både för sådant som skadar förvaltningens gång (avsteg från rutiner, jäv m.m.) samt sådant som mer rör den interna arbetsplatsen (sen ankomst, bristande hygien, m.m.).

Skyldigheter i anställningen är inte enbart vad som är reglerat i lag utan omfattar även avtalsgrundade krav eller annat som inte är uttryckt skriftligt men som utgör en viktig del i anställningens villkor.⁸⁸ Tjänsteförseelse prövas vid arbetsplatsen, oftast genom en arbetsgivares personalansvarsnämnd (PAN).⁸⁹ Det är dock inte alla myndigheter som har en PAN och hur den är sammansatt och ska pröva disciplinärenden skiljer sig åt mellan myndigheter.⁹⁰ Myndighetschefers disciplinansvar prövas emellertid av Statens ansvarsnämnd. PAN kan även pröva frågor om uppsägning och avsked, och i samband med en sådan prövning även besluta om avstängning av en anställd enligt lag (1982:80) om anställningsskydd. Beslut i frågor om uppsägning och avsked hör dock inte till disciplinansvaret som sådant och själva processen för uppsägning och avsked följer reglerna i LAS, medan disciplinansvaret utgör myndighetsutövning och ska följa förvaltningslagens regler.

Disciplinansvaret gäller även i fredstida kriser, vilket medför att arbetstagare fortsätter att hållas ansvariga för hur arbetsuppgifterna utförs. Beroende på krisens villkor och utveckling bör det dock påtalas

⁸⁵ JO 2021/22, s. 10 f. och JO 2022/23, s. 12.

⁸⁶ 1 § LOA. Lagen gäller bl.a. inte för statsråd eller JO. Begränsningar finns för JK och justitieråd, 3–4 §§ LOA.

⁸⁷ 14 § LOA. En arbetstagare anställd vid vissa säkerhetskänsliga myndigheter kan med omedelbar verkan även skiljas från sina uppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa, 31 § LOA.

⁸⁸ SOU 1996:173 s. 62.

⁸⁹ Se anställningsförordningen (1994:373) 3 §. Se även AD 2019 nr 24, 2014 nr 5 och 1999 nr 106.

⁹⁰ Se Ds 2006:19, s. 70.

att arbetsituationen för organisationen, såväl som för den enskilde arbetstagaren, kan förändras avsevärt. Kriser präglas ofta av osäkerhet och tidspress, vilket medför att anställningens villkor — skyldigheter i anställningen — kan förändras eller prioriteras annorlunda i jämförelse med ett normaltillstånd.

Utöver disciplinansvaret i LOA finns ett specialiserat ansvarssystem för värnpliktiga, hemvärnspersonal och civilpliktiga (disciplinansvariga) när de tjänstgör vid Försvarsmakten eller Myndigheten för civilt försvar (MCF).⁹¹ Detta ansvarssystem finns i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. (LDT).⁹² En disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller vad som i övrigt ska *iakttas i tjänsten*, får åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse.⁹³

Ansvarsutkrävande genom disciplinansvar under både LOA och LDT är fakultativt. En arbetsgivare eller nämnd *får*, men måste inte, meddela disciplinpåföljder. Undantaget gäller för myndighetschefer där anställningsmyndigheten har en skyldighet att anmäla frågor om disciplinansvar till Statens ansvarsnämnd.⁹⁴ Disciplinansvaret utmärks likaså av en hög grad av decentralisering. Det är varje myndighet som beslutar om sammansättningen av PAN och för att ta fram riktlinjer för själva disciplinprovningen.⁹⁵ Trots att det rör sig om domstolsliknande funktioner finns det inget lagstadgat krav på juridisk kompetens i personalansvarsnämnderna under LOA. Myndigheter har en skyldighet att åtalsanmäla vid skälig misstanke om att en anställd har gjort sig skyldig till (vissa) brott i tjänsten, bland annat tjänstefel (LOA 25 §). Hur bedömningen ska göras är dock förenat med viss svårighet för de myndigheter som sällan prövar frågor om disciplinansvar.

Utöver JO, JK och disciplinansvaret under LOA och LDT förekommer också kommissioner som en form av administrativt ansvarsutkrävande. Det är regeringen som under eller efter en allvarlig kris kan tillsätta en kommission eller annan typ av utredning med uppgift att granska hanteringen av krisen. Exempel på sådana kommissioner är, som nämnts tidigare, bland annat Katastrofkommissionen och Coronakommissionen. Katastrofkommissionen var en oberoende kommission som tillsattes efter tsunamin 2004 med uppgiften att utvärdera det svenska samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som katastrofen hade inneburit, samt klargöra hur erfarenheterna skulle kunna tas till vara.⁹⁶ Kommissioner är statliga myndigheter som, likt andra statliga utredningskommittéer, sorteras under regeringen. De lyder under allmän lag och kommittéförordningen (1997:1474), inklusive kravet

⁹¹ Före den 1 januari 2026 hette MCF Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

⁹² 1 § LDT.

⁹³ 8 § LDT.

⁹⁴ 15 § anställningsförordningen (1994:373).

⁹⁵ Sammansättningen av Försvarsmaktens PAN är däremot reglerat i 29 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁹⁶ SOU 2005:104, försättsblad.

om att beakta allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet.⁹⁷ Kommissioner är underkastade JO och JK:s tillsynsarbete. Det finns inga särskilda bestämmelser för hur arbetet ska bedrivas och kommissioner är fria att organisera sin verksamhet under förutsättning att kommittédirektiven följs. Johan Hirschfeldt, som var ordförande för Katastrofkommissionen, har utvecklat sina tankar om kommissioners granskande och utkrävande roll. Han menar att extraordinära granskningskommissioner, det vill säga kommissioner som tillsätts för att undersöka ett händelseförlopp av särskild betydelse, har viktiga kontaktytor med riksdagens kontrollmakt och med regeringens verkställande uppgifter.⁹⁸ I Katastrofkommissionens slutbetänkande benämns det egna arbetet som en ”granskning med en ansvarsdiskussion”.⁹⁹ Något ansvarsutkrävande arbete menar kommissionen däremot inte att den genomför. Oaktat benämningen är det dock tydligt att Katastrofkommissionens slutsatser har präglat utvecklingen av svensk krisberedskap. Bland annat upprättades vid Regeringskansliet ett kansli för krishantering under Statsrådsberedningen till följd av kommissionens åtgärdsförslag.

5.3 Administrativt ansvarsutkrävande inom totalförsvaret

Det bör inledningsvis påpekas att alla offentliga aktörer är del av totalförsvaret och ska, vid händelse av krig eller när höjd beredskap råder, beakta den angelägenhet som totalförsvaret innebär.¹⁰⁰ Det är således inte bara Försvarsmakten som ska försvara Sverige, utan samtliga myndigheter.¹⁰¹ Som exempel kan nämnas att varje offentligt organ ska, om Sverige blir ockuperat, handla på det sätt som ”bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt”.¹⁰²

För JO och JK innebär detta att de är del av det svenska totalförsvaret och därmed, om inte regeringen bestämmer annat, skyldiga att upprätthålla sin tillsynsverksamhet. Som tidigare nämnts har JK (men inte JO) ett ansvar under förordningen om statliga myndigheters beredskap att beakta totalförsvarets krav och vid höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt.¹⁰³ Vidare har JK möjlighet att krigsplacera sin personal med stöd av anställningsavtalet, vilket får till följd att placerad personal är förpliktigad att fylla en viss funktion när regeringen har beslutat att allmän tjänsteplikt råder.¹⁰⁴ Kommissioner

⁹⁷ Kommittéförordning (1998:1474). Förvaltningslagen (2017:900) tillämpas inte på kommittéer med undantag för bestämmelserna i 5–8 §§ om god förvaltning.

⁹⁸ Johan Hirschfeldt, ”Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik, i: Lena Marcusson (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel* (Uppsala: Iustus, 1999), s. 144.

⁹⁹ SOU 2005:104, s. 52.

¹⁰⁰ Jfr 1 § LTH; 1 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt; förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰¹ Även näringslivet, civilsamhället och privatpersoner omfattas.

¹⁰² 15 kap. 9 § 2 st. RF.

¹⁰³ 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁴ 11 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

omfattas däremot inte av reglerna i förordningen om statliga myndigheters beredskap, med undantag för bestämmelsen om att deras informationshanteringssystem ska uppfylla grundläggande och särskilda säkerhetskrav.¹⁰⁵

När det kommer till disciplinansvar i krig gäller två huvudsakliga regelverk. Det ena är lagen om offentlig anställning (LOA), som fortsätter att gälla. Det andra är den tidigare nämnda lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, (LDT), som är utrustad med specialbestämmelser i händelse av krig. I krig omfattas all personal inom Försvarsmakten, vissa polismän, skyddsvakter och medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen av LDT.¹⁰⁶

När det gäller den offentlighetsrättsliga arbetsrätten är det troligt att krig och krigsfara rent praktiskt påverkar möjligheterna till disciplinansvarsprövningar. Dessutom finns det vissa uppenbara tolkningssvårigheter. Det föreligger redan i dag en utmaning avseende enhetlig tillämpning mellan olika personalansvarsnämnder, både vad gäller tolkningen av ”skyldigheter i anställningen” och hur myndigheter ska fullgöra sin åtalsplikt i relation till straffrättens tjänstefel.¹⁰⁷ Vad *skyldigheter i anställningen* innebär kan sannolikt komma att ändras i krig, dels genom att myndigheter får ändrat uppdrag, dels eftersom fullmaktslagar tillför nya krav i anställningen.

Det är inte heller helt oproblematiskt att det finns två parallella disciplinansvarssystem i krigstid. Disciplinansvar inom totalförsvaret skiljer sig från LOA på en del punkter. Bland annat utgår ansvarsskyldigheten inom totalförsvaret från plikt och vad som ska *iakttas i tjänsten*, jämfört med *skyldigheter i anställningen*. Av detta följer att disciplinpåföljder får meddelas även efter det att plikten har upphört. I LOA är huvudregeln att disciplinpåföljder *inte* meddelas om en arbetstagares anställning upphör eller när en uppsägning har ägt rum.¹⁰⁸ Hur ringa förseelser ska bedömas skiljer sig också åt mellan LOA och LTD. Medan LOA:s ringa tjänsteförseelse är en blandning av sådant som skadar förvaltningen och sådant som skadar arbetsplatsen, är LTD mer utformat utifrån ett behov av att skydda ordningen, disciplinen eller säkerheten.¹⁰⁹

En rätts säkerhetsgaranti som saknas i disciplinansvaret i totalförsvaret, jämfört med LOA, gäller hanteringen av ärenden som prövas straffrättsligt. För både den offentlighetsrättsliga arbetsrätten och totalförsvarets disciplinansvar finns ett förbud för den beslutande myndigheten att inleda eller fortsätta en disciplinär prövning om det har inletts en prövning i domstol. Syftet är att undvika prövning i två instanser och en

¹⁰⁵ 3 och 13 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁶ 2 § LDT.

¹⁰⁷ Richard Sannerholm och Therese Reitan, ”Mellan straffrätt, offentlighetsrättslig arbetsrätt och förvaltningspolitik: Tjänstemannaansvaret och statsanställda”, FT 2022, s. 567.

¹⁰⁸ 19 § LOA. Undantaget gäller för arbetstagare inom domstols- och åklagarväsendet, polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

¹⁰⁹ Prop. 1985/86:9, s. 102.

dubbelbestraffning. I LOA finns ytterligare ett förbehåll: om en gärning prövas straffrättsligt, men gärningen på grund av bristande bevisning inte anses utgöra ett brott, får *inte* ett disciplinärende inledas eller fortsätta.¹¹⁰ Bestämmelsen syftar till att undvika situationer där det sker en administrativ överprövning av en domstols bevisvärdering.¹¹¹ Någon motsvarande reglering finns inte för totalförsvaret, vilket får anses som en brist ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

6 Rättsligt ansvarsutkrävande

6.1 Inledning

Till aktörerna för rättsligt ansvarsutkrävande räknas huvudsakligen domstolar. I följande avsnitt lyfts några av de straffrättsliga bestämmelser som tillkommer vid kris och krig, och som domstolar har att förhålla sig till. Det rättsliga ansvarsutkrävandet består till huvudsak av två delar. Den första delen är straffrättslig prövning för allvarigare fel som en befattningshavare har gjort vid myndighetsutövning eller i tjänsten. Den andra delen, som bara nämns kortfattat, är det allmännas skadeståndsskyldighet för fel eller försummelse vid myndighetsutövning.¹¹²

6.2 Rättsligt ansvarsutkrävande inom krisberedskapen

Rättsligt ansvarsutkrävande av offentliganställda som utövar myndighetsutövning sker i fredstid genom prövning av brottet *tjänstefel*. Ansvar för tjänstefel har den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning, genom handling eller underlåtenhet, åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.¹¹³ Är gärningen att anse som ringa gäller inget straffansvar och här finns ett samspel med disciplinansvaret. Mindre allvarliga fel ska prövas administrativt, av myndigheters PAN (som ju också har en anmälningskyldighet om en anställd skäligen misstänks för brott i tjänsten). Bedömningen om ringa tjänstefel är emellertid inte alltid lätt att urskönja utan ska vila på en helhetsbedömning av gärningsmannens befogenheter, uppgiftens samband med myndighetsutövning och andra omständigheter, exempelvis personens kunnighet, utbildning och erfarenhet. Vad som ”gäller för uppgiften” ska dessutom tolkas relativt brett och omfattar, utöver lagar och andra författningar, även myndigheters interna riktlinjer och styrdokument. Även brott mot sådant som inte är författningsreglerat kan medföra straffansvar.¹¹⁴ De som i dag huvudsakligen träffas av tjänstefelet är personal inom polis och andra rättsvårdande myndigheter. Till övervägande del beror detta på att

¹¹⁰ 18 § LOA.

¹¹¹ Prop. 1993/94:65, s. 86.

¹¹² 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

¹¹³ 20 kap. 1 § BrB. Annan påföljd gäller för grovt tjänstefel. Se SOU 2025:87 som bl.a. föreslår ett nytt brott, missbruk av offentlig ställning, i tillägg till tjänstefelet.

¹¹⁴ Prop. 1988/89:113, s. 14. Se även NJA 2008 s. 567 om tjänstefel för brott mot riktlinjer i kriminalvårdens arbetsordning.

dessa utför ingripande åtgärder med stor påverkan på enskildas rättigheter. I bedömningen av verksamhet som är av ingripande slag, där utrymmet för ringa tjänstefel begränsas, ingår vilken effekt ett beslut eller en åtgärd har haft på den enskilda — om den enskilda drabbats av skada eller om det förelegat en särskild risk för skada.¹¹⁵

Det finns inga specialbestämmelser för tjänstefel som begås under fredstida kriser. Huvudregeln är att ordinarie lagstiftning tillämpas i kris, men det bör särskilt noteras att när makt utövas av offentliga organ så beskrivs ansvaret ibland, som tidigare nämnts, på ett sätt som går *utöver* offentlighetsregler.¹¹⁶ Vid mycket allvarliga och komplexa kriser där ansvarsförhållandena är otydliga kan därför tolkningen av vad som gäller för uppgiften medföra vissa utmaningar. Det kan särskilt väntas att en helhetsbedömning på gränsen till ringa tjänstefel kan leda till vissa tillämpningssvårigheter vid kris och krigssituationer när uppgifter och ansvar förändras mot vad som tidigare gällde. Likaså kan verksamhet tvingas till åtgärder som innebär skada eller påtaglig risk för skada för enskilda.

För statsråd gäller att åtal kan väckas för brott i statsrådstjänsten om statsrådet genom brottet *grovtt åsidosatt sin tjänsteplikt*. Något åtal har aldrig skett under 1974 års regeringsform.¹¹⁷ Samma ordning gäller vid fredstida kriser. Här kan det även påminnas om regeringens geografiska områdesansvar, vilket innebär att kriser kan medföra nya ansvarsuppgifter i statsrådstjänsten.¹¹⁸ Brotten som anförs i lagförarbetena är bland andra spioneri, högförräderi, olaga frihetsberövande och krigsanstiftan, men märkligt nog inte mutbrott. Av förarbetena framkommer det att omfattningen av utövande av statsrådstjänsten ska tolkas snävt.¹¹⁹

Vad gäller skadeståndsansvaret regleras detta i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Det allmänna har ansvar för skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Skadeståndsanspråk prövas huvudsakligen av domstol. En enskild som anser sig ha lidit skada till följd av beslut och åtgärder som ett offentligt organ vidtagit kan vända sig till de allmänna domstolarna med sitt skadeståndsyrkande. Ett alternativ till domstolsprövning är den frivilliga skaderegleringen som kan sökas genom JK. Denna syftar till att avlasta domstolarna där det egentligen inte finns någon tvist, det vill säga i fall där det är mer eller mindre klarlagt att ett fel har begåtts och att den enskilda kan ha rätt till en viss ersättning. Grunden för ansvarsskyldigheten när det gäller skadestånd är det principalansvar som arbetsgivare har för sina arbetstagare. Det finns även ett individuellt skadeståndsansvar som kan utkrävas av offentliga arbetstagare, men detta är utformat på så sätt att det egentligen

¹¹⁵ Se NJA 2017 s. 842.

¹¹⁶ Se resonemang om detta i avsnitt 2.

¹¹⁷ 13 kap. 3 § RF.

¹¹⁸ Beträffande det geografiska områdesansvaret, se avsnitt 3.

¹¹⁹ Lundin, 2024, s. 164.

undantar ett individuellt skadeståndsansvar för arbetstagare.¹²⁰ Några specialregler för skadestånd i fredstida kriser finns inte, vilket medför att ordningen är densamma i normaltillstånd såväl som i kris.

6.3 Straffrättsligt ansvarsutkrävande inom totalförsvaret

Domstolar fortsätter att verka i höjd beredskap och ytterst krig. De är, liksom andra myndigheter, en viktig del av totalförsvaret. I likhet med förvaltningsmyndigheter omfattas även domstolar av den tidigare nämnda förfarandelagen. Detta innebär bland annat att regeringen kan besluta om att förflytta uppgifter mellan domstolar, att antalet lagfarna domare ska ändras, att domstolens verksamhet ska flyttas till annan ort eller att en domstol inte behöver vara indelad i avdelningar.¹²¹ Om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas, kan regeringen i vissa fall överlåta sin normgivningsmakt till en domstol.¹²²

Vad gäller de tillkommande brottsrubriceringar som domstolar har att förhålla sig till i händelse av krig finns bestämmelser i 21 kap. brottsbalken och i lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. Tjänstefelsbestämmelserna fortsätter, på samma sätt som beskrivet i avsnitt 6.2 ovan, att vara tillämpliga under krig och krigsfara och kommer därför inte att behandlas ytterligare. Den svårighet som kan finnas i en helhetsbedömning av om en gärning ska anses vara tjänstefel, eller ringa tjänstefel i fredstida kriser (och som då får hanteras av disciplinansvaret under LDT eller LOA) får antas förekomma även under krig- och krigssituationer. Det kan också antas att myndigheters ingripande verksamhet utökas, t.ex. genom olika beredskapslagar, och att personkretsen för tjänstefelens tillämpning därmed ökar. Vad som *gäller för uppgiften* kan i sammanhanget också leda till bedömningssvårigheter, i alla fall inledningsvis när olika beredskapslagar träder i kraft.

Under höjd beredskap och ytterst krig kan särskilda brottsbestämmelser för krigsmän tillämpas.¹²³ Med *krigsmän* avses alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten och vissa polismän, skyddsvakter m.fl.¹²⁴ Om en krigsman uppsåtligt eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som åligger henne eller honom, och är felet av allvarlig natur, ska personen dömas för *tjänstebrott*.¹²⁵ Tjänstebrottet syftar på mindre allvarliga gärningar, vilket också kan utläsas av att påföljden är satt till fängelse i högst två år. För övriga brott av krigsmän finns, vid grova

¹²⁰ Det finns begränsad praxis på området. I de fall som en arbetstagare ansetts skadeståndsansvarig har det huvudsakligen handlat om skada på arbetsgivarens egendom och där vårdslöshet förelegat. Se NJA 1981 s. 302 om en person i befälsställning inom Försvarmakten som hade lämnat radioutrustning i en oläst bil. Se också NJA 1985 s. 75 I där en värnpliktig genom oaktsamhet förstört vapen och ammunition.

¹²¹ 17–27 §§ förfarandelagen.

¹²² 19 § förfarandelagen.

¹²³ 21 kap. BrB.

¹²⁴ 21 kap. 3 § BrB.

¹²⁵ 21 kap. 14 § BrB.

brott, fängelse i tio år eller livstid i straffskalan. I införandet av tjänstebrottet gjordes också ändringar i brottsbestämmelserna kring *försummande av krigsförberedelse* och *stridsförsumlighet*, vilka gjordes till rena uppsåtsbrott. Oaktshetsfallen vid dessa gärningar skulle falla under tjänstebrottet.¹²⁶ Vad ”åligger” närmare betyder framkommer inte av lagtexten och är inte heller särskilt motiverat i förarbeten men även när skrivna regler saknas handlar krigsmän under tjänsteansvar.¹²⁷

I lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott finns straffbestämmelser för gärningar som utgör folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Lagen är, som synes, nationell trots att brotten är universella. Av särskilt intresse för denna artikel är bestämmelsen om *utvidgat gärningsmannaskap*. Om en förman uppsåtligt eller av grov oaktshet underlåter att utöva särskild tillsyn över en underlydande som står under hans eller hennes lydnad och effektiva kontroll, ska denne enligt lagen dömas för *underlåtenhet att utöva kontroll* om den underlydande har begått folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse som förmannen borde ha förutsett och hade kunnat förhindra.¹²⁸ Straffet är fängelse i högst fyra år. Intressant i sammanhanget är att brottet gäller gärningar som begås av *militära* såväl som *civila* förmän — vilket innebär att även chefer på civila myndigheter kan omfattas. På samma sätt kan militära och civila förmän dömas för underlåtenhet att anmäla brott som omfattas av lagen.¹²⁹

Sammantaget medför höjd beredskap och ytterst krig tillkommande straffbestämmelser för domstolarna, samtidigt som de som organisation kan komma att påverkas av administrativa förändringar. Tjänstebrottet är oprövat av förklarliga skäl och kan tänkas leda till vissa tillämpningssvårigheter, även om det i stora delar är snarlikt tjänstefelet. Det kan även uppstå gränsdragningsvårigheter i förhållande till disciplinansvaret inom totalförsvaret som syftar till att hantera allvarliga men inte straffbara fel om vad som ska iaktas i tjänsten.

7 Sammanfattning och slutord

Ansvarsutkrävande är viktigt för upprätthållande av den demokratiska rättsstaten. En tydlig *beskrivning* av vilket ansvar som förväntas av en viss aktör är en grundläggande förutsättning för att ansvarsutkrävandet ska vara effektivt. En tydlighet i ansvar medför att den operativa hanteringen av samhällsstörningen kan gå snabbare — men tydligheten underlättar också utkrävandet av ansvar. Artikeln har haft som syfte att erbjuda en översiktlig introduktion till ett relativt obeforskat område inom beredskapsjuridiken. Några utvalda former av ansvarsutkrävande har därför lyfts fram — politiskt, administrativt och rättsligt. Den huvudsakliga frågan som artikeln undersökt är om formerna för

¹²⁶ Prop. 1985/86:9, s. 130 f.

¹²⁷ SOU 1986:14, s. 367.

¹²⁸ 14 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

¹²⁹ 15 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

ansvarsutkrävande *ändras* i tider av kris jämfört med tider av krig. Det korta svaret är *att* det förekommer förändringar, både inomrättsliga som utomrättsliga.¹³⁰ Dessa förändringar kan delas upp i tre grupper: formella förändringar, materiella förändringar och praktiska förändringar.

Till *formella förändringar* räknas ändrade förutsättningar i arbetssätt, organisation och övergripande ansvar. Krisberedskapen kan komma att medföra förändringar i aktörers arbetssätt till följd av interna krisorganisationer och leda till osäkerhet om vem som faktiskt bär ansvar, något som erfarenheten från krishantering de senaste åren har visat på.¹³¹ I totalförsvaret, däremot, är ansvarsförhållandena klarare beskrivna, givet den befintliga speciallagstiftningen inom området. Bland annat kan förfarandelagen medföra nya arbetssätt och ny organisation för flertalet myndigheter, inklusive domstolar. Exempelvis kan personal flyttas mellan myndigheter, myndigheter kan komma att byta verksamhetsort och ordningen för beslut kan komma att ändras. Dessa förändringar påverkar givetvis möjligheten till ansvarsutkrävande. Vad gäller det politiska ansvarsutkrävandet föreligger viss osäkerhet avseende krigsdelegationens möjlighet att effektivt nyttja sin kontrollfunktion i krig. Det handlar om dels att krigsdelegationen är ett oprövat (om än övat)¹³² institut, dels att statsråd (än så länge) kan ingå i krigsdelegationen och därmed medverka i granskning och ansvarsutkrävande av exekutiven. Regeringens utökade maktbefogenheter i händelse av krig innebär också att *vad* riksdagen granskar förändras, något som i alla fall inledningsvis kan medföra vissa utmaningar.

Till *materiella förändringar* räknas tillkommande arbetsuppgifter under en kris eller ett krig som förändrar verksamhetens innehåll. I situationer av krisberedskap kan det uppstå förändrade uppgifter till följd av ansvarsprincipen — en myndighets ansvarsområde kan utvidgas eller förstärkas i hanteringen av en kris. Detsamma gäller i totalförsvarsituationer, där även beredskapslagstiftningen, som nämnts tidigare, kan medföra förändrade rutiner och arbetsuppgifter utifrån de behov som kan uppkomma vid ett krigstillstånd. För både krisberedskap och totalförsvarsituationer innebär detta att ansvarsbeskrivningen för tjänstemän och myndighetschefer kan förändras. Ett exempel från LOA: tjänsteförseelse utgår från ”skyldigheter i anställningen”, som redan i dag är en något otydlig formulering och under en kris kan nya skyldigheter uppkomma för statliga tjänstemän.

I totalförsvarsituationer finns en liknande expansion av uppgifter. Rättsligt finns det därtill direkta skillnader från fredstida förhållanden

¹³⁰ Med *inomrättslig* menas här befintlig lagstiftning som t.ex. 15 kap. RF och förfarandelagen. Med *utomrättslig* menas de (otydligare) delarna av t.ex. ansvarsprincipen.

¹³¹ MSB Fö2024/00366.

¹³² Riksdagen, ”Krigsdelegationen har genomfört en övning”, publicerad onsdag 13 mars 2024 klockan 16.36, hämtad senast 11 september 2025.

och krisberedskap genom tillkommande lagstiftning på det straffrättsliga området vad gäller brottsrubriceringar för krigsmän. Detsamma gäller för det administrativa ansvarsutkrävandet avseende disciplinansvar där ansvarsutkrävandet skiljer sig på vissa punkter inom totalförsvaret jämfört med disciplinansvaret enligt LOA i kristider. Båda fortsätter dock gälla i krigstider och utmaningar i tillämpningen kan skönjas, bland annat en osäkerhet om just vilket disciplinansvar en offentliganställd faller under. Likaså kan verksamhetsansvaret för myndighetschefer, som i dag saknar tydliga ramar, utvidgas eller skärpas utifrån en skyldighet att beakta "totalförsvarets krav".

Det rättsliga ansvarsutkrävandet med tjänstefelsbestämmelsen, som utgår ifrån "vad som gäller för uppgiften", får också antas påverkas av både kris- och krigssituationer. Vad som gäller för uppgiften handlar inte enbart om författningskrav och kan utvidgas till att omfatta nya och oprövade arbetsuppgifter för vilket ansvar kan utkrävas. Svårigheter kan uppstå både i den enskilda tjänstemannens förståelse för vad som omfattas av *uppgiften*, liksom för de rättsvårdande myndigheterna i tillämpningen av tjänstefelet, särskilt gällande gränsdragningen till det straffria tjänstefelet.

Till *praktiska förändringar* räknas ett ansträngt läge avseende resurser eftersom krisen och krigets natur kan ändra spelplanens förutsättningar. En fullt aktiverad krisberedskap eller ett fullt aktiverat totalförsvaret medför praktiska utmaningar inom en rad olika områden: en organisations kapacitet, tillgång till materiel, personaltillgång, tidspress och olika aktörers prioriteringar. Allt detta leder till att möjligheterna för ansvarsutkrävande troligtvis försvåras på olika sätt. Ett tänkbart exempel är att vissa förfaranden, på grund av ett ansträngt läge, dokumenteras mer sparsamt eller inte alls under en kris eller vid krig och krigsfara.

Det finns anledning att mer noggrant studera ansvarsutkrävandets former i övergången från fred till krig. De förändringar som noterats i artikeln gällande några utvalda former visar dels praktiska svårigheter, dels svårigheter vid bedömningen av olika ansvarskrav. Sett på kort sikt utgör inte dessa förändringar något större hot, men i det fall en kris eller krig pågår under en längre tid kan det medföra betydande svårigheter i att upprätthålla ansvarsutkrävandet som en viktig samhällsfunktion. Det gäller inte minst riksdagens möjlighet att granska regeringens styre av riket, även när krigsdelegation trätt i kraft, och det otydliga verksamhetsansvaret för myndighetschefer, samt det administrativa och rättsliga utkrävandet som görs av PAN och domstolar.

Formerna för ansvarsutkrävande i kris och krig kan förstärkas genom att ansvar och ansvarsutkrävande görs tydligare enligt (den oskrivna) ansvarsprincipen. Att införa ett kapitel i regeringsformen med bestämmelser om ansvar i allvarliga fredstida krissituationer är en god början, vilket kan skapa tydlighet i ansvarsfrågan. Dock är det viktigt att eventuella författningsförtydliganden inte blir *för* detaljerade: i krisen och

kriget behöver legaliteten balanseras mot effektiviteten.¹³³ Även om det kan vara svårt att *öva* på ansvarsutkrävande, går det alltid att lära från tidigare erfarenheter. En extraordinär situation kommer att ställa krav på att ta ansvar för sådant som går *utöver* det som redan finns reglerat. Med detta följer även ett ansvarsutkrävande när handlandet inte lever upp till förväntade krav. Syftet med att inkludera och tydliggöra ansvarsutkrävande funktioner i beredskapsplaneringen är att i största möjliga mån upprätthålla den demokratiska rättsstaten även *under* tider av stora påfrestningar, särskilt när kriser eller krig fortsätter under en längre tid. Det handlar också om att planera för freden, där ansvarsutkrävande av fel och brister kan utgöra en viktig del i en återgång till ett normalläge.

¹³³ Jfr Linnea Gullholmer, "Legalitet och effektivitet: en hyllning till regeringsformens kapitel om krig och krigsfara", i: Anna Jonsson Cornell m.fl. (red.), *De lege 2024. Regeringsformen 50 år 1974–2024*. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok 2024, s. 95–120.