



Kommittédirektiv

En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av förfarandelagens bestämmelser om styrning av förvaltningsmyndigheter samt i övrigt överväga i vilken utsträckning det finns behov av ny eller ändrad reglering när det gäller styrningen av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden. Utredaren ska även överväga hur MSB:s centrala ansvar på nationell nivå inom det civila försvaret kan stärkas i fråga om myndighetens planering, stöd och samordning inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden när det gäller förvaltningsmyndigheter.

Det övergripande syftet med utredningen är att dess förslag ska kunna leda fram till en grundlig och tydlig författningsreglering och ett robust system som ger goda förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv styrning av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt totalförsvaret.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning förfarandelagen bör ändras för att den ska vara ändamålsenligt utformad i fråga om dels regeringens befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala

förvaltningsmyndigheter, dels regeringens befogenheter att kunna delegera delar av denna föreskrifts- och beslutsrätt till förvaltningsmyndigheter,

- vid sin analys och sina ställningstaganden om befogenheter för förvaltningsmyndigheter att under krig och krigsrelaterade förhållanden kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, särskilt överväga sådana befogenheter för MSB, exempelvis i fråga om inriktande prioritering och samordning av åtgärder och resurser inom det civila försvaret under sådana förhållanden,
- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden bör ha befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sina beredskapssektorer respektive civilområden i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt totalförsvaret under sådana förhållanden, med beaktande av berörda myndigheters rollfördelning i övrigt, åklagares självständiga roll och domstolars oberoende,
- analysera och ta ställning till hur MSB inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden på ett effektivt sätt ska kunna stödja regeringen vid åtgärder inom det civila försvaret samt vid avvägningar mellan civila och militära behov av samhällets resurser,
- analysera och ta ställning till hur MSB inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden ska kunna upprätthålla ändamålsenliga och effektiva funktioner för planering, stöd och samordning på nationell nivå när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 mars 2027.

Det grundläggande behovet av en utredning om styrningen av förvaltningsmyndigheter genom föreskrifter och beslut under krig och krigsrelaterade förhållanden

I dessa direktiv används benämningen ”krigsrelaterade förhållanden” för att beteckna ”krigsfara eller extraordinära förhållanden som är orsakade av krig eller av att Sverige har varit i krigsfara”.

I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34 s. 112) gör regeringen bedömningen att det vid höjd beredskap är nödvändigt att beslut

på olika nivåer kan fattas självständigt för högsta möjliga försvarseffekt, och att detta förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer, helst på så låg nivå som möjligt.

Försvarsberedningen konstaterar i sin rapport Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34 s. 126) att den nya strukturen med beredskapsansvariga myndigheter, beredskapssektorer och civilområdesansvariga länsstyrelser utgör ett viktigt steg för att stärka det civila försvaret. Försvarsberedningen gör i rapporten bedömningen att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser behöver stärkas ytterligare för att undvika att en rad ärenden och avdömningar lyfts till regeringen, vilket riskerar att ta fokus från regeringens strategiska beslutsfattande. Försvarsberedningen föreslår därför att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser bemyndigas att meddela föreskrifter i syfte att stärka det civila försvaret.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att roller och mandat för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser behöver förstärkas. Frågorna om föreskriftsrätt kräver dock en närmare analys (prop. 2024/25:34 s. 113).

Vidare anges i totalförvarspropositionen att det civila försvaret, inom ramen för det kollektiva försvaret i Nato, måste dimensioneras utifrån krigets krav. Detta innebär att ha förmåga att snabbt kunna ställa om till krigsförhållanden för att hantera de initiala konsekvenserna av ett krig och ge stöd till det militära försvaret inklusive allierade militära styrkor (prop. 2024/25:34 s. 108).

Sverige har en lång historia av lagstiftning som endast ska kunna tillämpas under krig och krigsrelaterade förhållanden, såväl på grundlagsnivå som på lägre normgivningsnivå. Detta brukar kallas för författningsberedskap. Med sådan beredskap avses att de föreskrifter som behövs för att hantera krig och andra kriser eller speciella förhållanden har tagits fram och beslutats i förväg, se betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75 s. 93). För att samhället snabbt ska kunna ställas om till krig eller krigsrelaterade förhållanden är det generellt sett av stor vikt att det finns en ändamålsenlig och effektiv författningsberedskap.

Det är av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret att det är ändamålsenligt reglerat vilka befogenheter regeringen och förvaltningsmyndigheter ska ha under krig och krigsrelaterade förhållanden när det gäller att kunna meddela föreskrifter eller fatta beslut i enskilda fall när det gäller styrning av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. En sådan reglering bidrar till att säkerställa att förvaltningsverksamheter kan upprätthållas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under sådana förhållanden. Med hänsyn till den allvarliga säkerhetspolitiska utvecklingen finns det skäl att utreda hur en författningsberedskap bör vara utformad i det avseendet.

Vid sidan om den offentliga förvaltningen har verksamheter som bedrivs av företag och andra privata aktörer stor betydelse för samhällets förmåga under krig och krigsrelaterade förhållanden. Dessa direktiv omfattar dock inte överväganden om styrning genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall när det gäller privata aktörers verksamheter under sådana förhållanden.

Grundläggande utgångspunkter för utredarens överväganden

Utredaren ska vid sina överväganden utgå från att det övergripande syftet med utredningen är att dess förslag ska kunna leda fram till en grundlig och tydlig författningsreglering och ett robust system som ger goda förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv styrning av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt totalförsvaret.

Utredaren ska göra sina överväganden utifrån det övergripande syftet att säkerställa att statliga och kommunala förvaltningsverksamheter ska kunna upprätthållas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt om Sverige är i krig eller det råder krigsrelaterade förhållanden. Tyngdpunkten i övervägandena ska ligga på att säkerställa fullgörandet av de för totalförsvaret viktigaste förvaltningsuppgifterna under sådana förhållanden.

Utredaren ska vid sina överväganden utgå från det ansvar som regeringen har enligt regeringsformen att styra riket.

Vid sina överväganden ska utredaren även utgå från det ansvar som ledningen för statliga förvaltningsmyndigheter har enligt myndighetsförordningen (2007:515).

Dessutom ska utredaren vid sina överväganden utgå från det författningsreglerade ansvar som beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser samt övriga statliga myndigheter har inom det civila försvaret, samt det centrala ansvar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i fråga om planering, stöd och samordning inom det civila försvaret på nationell nivå. Statliga myndigheters ansvar och uppgifter under krig och krigsrelaterade förhållanden har stor betydelse för regeringens förutsättningar att kunna styra landet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under sådana förhållanden.

Vidare ska utredaren vid sina överväganden utgå från det författningsreglerade ansvar som kommuner och regioner har inom det civila försvaret. Utredaren ska också beakta den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen vid sina överväganden.

Utredaren ska vid sina överväganden även utgå från ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (prop. 2001/02:10 s. 76 och 77).

Vid sina överväganden ska utredaren också utgå från den bedömning som görs i propositionen Totalförsvaret 2025–2030 om att ledningen av det civila försvaret vid höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med geografiskt områdesansvar på olika förvaltningsnivåer (prop. 2024/25:34 s. 111).

Dessutom ska utredaren vid sina överväganden utgå från den bedömning som görs i totalförvarspropositionen om att det finns ett behov av att förbättra MSB:s möjligheter att kunna utgöra stöd till regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå (prop. 2024/25:34 s. 115).

Vid sina överväganden ska utredaren också utgå från att regeringens och förvaltningsmyndigheters befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall ska vara väl avvägda i förhållande till statliga och kommunala förvaltningsmyndigheters självständiga ansvar att, i enlighet med författningar och utifrån grundläggande principer för samhällets krisberedskap och målet för det civila försvaret, kunna upprätthålla sina verksamheter även under krig och krigsrelaterade förhållanden.

Utredaren ska vid sina överväganden även beakta betydelsen av Sveriges medlemskap i Nato.

Dessutom ska utredaren vid sina överväganden beakta EU:s rättsakter och Sveriges åtaganden i övrigt enligt internationell rätt.

Därutöver ska utredaren vid sina överväganden beakta dokumenterade erfarenheter av krig och krigsrelaterade förhållanden i modern tid.

Slutligen ska utredaren vid sina överväganden genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och beakta de rättigheter som enligt svensk och internationell rätt tillkommer barn och ungdomar, äldre personer och personer med funktionsnedsättningar samt andra särskilt skyddsbehövande grupper av personer.

Med formuleringen ”fatta beslut i enskilda fall” avses i dessa direktiv i samsamma som med formuleringen ”i särskilda fall besluta” i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (jfr prop. 1987/88:6 s. 52 och 56). Med beslut i enskilda fall avses således i huvudsak beslut om att omfördela personal och andra resurser inom statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter eller att vissa förvaltningsuppgifter ska prioriteras under krig och krigsrelaterade förhållanden.

Uppdraget att se över förfarandelagen och överväga behovet av ytterligare reglering i fråga om styrningen av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden

Grundläggande bestämmelser om styrningen av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden

Föreskrifter om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen

De särskilda föreskrifterna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen (RF) syftar till att utgöra grund för legalt beslutsfattande och handlande även under krig och krigsrelaterade förhållanden. Under grundlagsnivån finns ytterligare lagstiftning för sådana förhållanden. Föreskrifterna i 15 kap. RF är av stor betydelse för författningsberedskapen och innehåller bland annat bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till regeringen.

Begreppen krig och krigsfara är inte definierade i RF, och innebörden av dessa begrepp är inte heller närmare utvecklade i dess motiv. Det uttalas där att det ankommer på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka innebörden av begreppen krig och krigsfara (prop. 1973:90 s. 447).

Om riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag (15 kap. 6 § RF). Enligt den bestämmelsen får riksdagen alltså bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter även inom det så kallade obligatoriska lagområdet. Till skillnad från vad som gäller i fredstid kan riksdagen under krig eller krigsrelaterade förhållanden alltså ge regeringen rätt att meddela föreskrifter om civilrätt, begränsningar av relativa fri- och rättigheter, skatt, sekretess och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Riksdagens bemyndigande ska ges i lag och det ska i en sådan lag noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Lagar som endast ska kunna tillämpas under krig eller krigsrelaterade förhållanden

Det finns inget som hindrar att riksdagen redan i fredstid antar lagar som överför normgivningsmakt till regeringen med stöd av 15 kap. 6 § RF, så länge bestämmelserna i fråga endast ska kunna tillämpas under krig eller krigsrelaterade förhållanden. Det är på så sätt möjligt att i förväg besluta om lagstiftning med lämpliga bemyndiganden till regeringen även inom det obligatoriska lagområdet.

Det finns även möjlighet att i fredstid i förväg besluta lagar för krig och krigsrelaterade förhållanden utan tillämpning av reglerna i 15 kap. 6 § RF. Riksdagen kan exempelvis redan i fredstid stifta lagar, även på det obligatoriska lagområdet, som är utformade på ett sådant sätt att de endast är tillämpliga under vissa förhållanden, exempelvis under krig. Riksdagen kan också i en lag delegera till regeringen att föreskriva när bestämmelserna i en lag ska börja att tillämpas, exempelvis i händelse av krig eller krigsrelaterade förhållanden. Regeringsformen ger stöd för den senare typen av bemyndiganden i alla slags lagar (8 kap. 5 § RF) och konstruktionen är således inte förbehållen lagar för krig och krigsrelaterade förhållanden.

Förfarandelagen och förfarandeförordningen

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen) och förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandeförordningen) utgör i förväg beslutade författningar som är av central betydelse för bland annat styrningen av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.

Bestämmelserna i förfarandelagen är tillämpliga på kommunala församlingar (kommun- respektive regionfullmäktige) samt på förvaltningsmyndigheter och domstolar, och ska tillämpas om Sverige är i krig. Regeringen får också föreskriva att bestämmelserna i förfarandelagen ska tillämpas helt eller delvis från den tidpunkt som regeringen bestämmer om riket är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. En sådan föreskrift ska underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Under den tid som bestämmelserna i förfarandelagen tillämpas gäller dessa bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dem i stället för avvikande bestämmelser i någon annan lag eller författning (1–3 §§).

Enligt 11 § förfarandelagen får regeringen föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. I paragrafens andra stycke anges vidare att regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Därutöver anges i paragrafen att regeringen får överlåta den nyss nämnda befogenheten att besluta i särskilda fall till statliga förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos staten, och till beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos kommunen.

I förfarandeförordningen finns bemyndiganden för förvaltningsmyndigheter att genom föreskrifter eller beslut i särskilda fall omfördela vissa uppgifter och personal inom det allmänna (3–8 §§). Bestämmelserna är dock till stor del inte anpassade efter dagens förvaltning och beredskapsstruktur.

I 13 § förfarandelagen anges vidare att om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att inom det område eller civilområde den ansvarar för fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen, och besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas. Sådan överlåtelse har skett genom 9 § förfarandeförordningen.

Förfarandelagens bestämmelser om statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter behöver ses över

Regeringen har genom generellt utformade bemyndiganden i förfarandelagen getts befogenheter att genom föreskrifter eller beslut i särskilda fall kunna styra statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden. Genom den regleringen ges regeringen vidsträckta befogenheter och stor flexibilitet att under sådana förhållanden omfördela statliga och kommunala förvaltningsmyndigheters personella resurser och uppgifter eller föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras.

I den proposition som låg till grund för förfarandelagen uttalas att det är uppenbart att det under krig eller krigsfara behövs en betydande frihet för regeringen att disponera över tillgängliga resurser inom förvaltningen så att väsentliga uppgifter prioriteras medan mindre viktiga verksamheter får stå tillbaka (prop. 1987/88:6 s. 52). I propositionen utvecklas inte hur regeringens befogenheter kan och bör tillämpas.

Med hänsyn till att förfarandelagens bemyndiganden till regeringen som avser statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter är generellt utformade kan de vara svåra att tillämpa. Det kan även vara svårt att förutse utformningen av de föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av lagen.

Förfarandelagen tillkom för över trettio år sedan i ett annat säkerhetspolitiskt läge än det som råder idag. Sedan dess har samhället och förvaltningen genomgått stora förändringar och Sverige har blivit medlem i EU och Nato. Utvecklingen under denna långa tidsperiod har bland annat inneburit att den grundläggande regleringen av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter har förändrats.

Det finns alltså skäl att se över förfarandelagens och förfarandeförordningens bestämmelser om statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i syfte att åstadkomma en reglering som säkerställer en ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden, och som är anpassad till de samhällsförändringar som har skett. För samma syfte finns det också skäl att överväga om det bör göras ändringar i andra författningar och om det finns behov av nya författningar. För att regeringen ska kunna utöva en effektiv ledning av det civila försvaret under krig och krigsrelaterade förhållanden, är det viktigt att det finns en ändamålsenlig reglering av hur förvaltningsmyndigheter ska styras under sådana förhållanden. En sådan reglering är också viktig för att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska kunna uppnå målet för det civila försvaret på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under krig och krigsrelaterade förhållanden.

Behovet av att under krig och krigsrelaterade förhållanden kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall i förhållande till statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter kan komma att variera beroende på omständigheterna. Regeringen bör därför ha en betydande flexibilitet att disponera över tillgängliga resurser inom statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning förfarandelagen bör ändras för att den ska vara ändamålsenligt utformad i fråga om dels regeringens befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, dels regeringens befogenheter att kunna delegera delar av denna föreskrifts- och beslutsrätt till förvaltningsmyndigheter,
- analysera och ta ställning till vilka ändringar som behöver göras i förfarandeförordningen till följd av de analyser och ställningstaganden som görs enligt den föregående punkten,
- analysera och ta ställning till om det bör göras ändringar i andra författningar än förfarandelagen och förfarandeförordningen, och om det finns behov av nya författningar, i syfte att säkerställa en ändamålsenligt utformad reglering av dels regeringens befogenheter att

under krig och krigsrelaterade förhållanden kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, dels regeringens befogenheter att kunna delegera delar av denna föreskrifts- och beslutsrätt till förvaltningsmyndigheter,

- vid sin analys och sina ställningstaganden utgå från att regeringen bör ha en betydande flexibilitet att disponera över tillgängliga resurser inom statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden,
- vid sin analys och sina ställningstaganden om befogenheter för förvaltningsmyndigheter att under krig och krigsrelaterade förhållanden kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, särskilt överväga hur sådana befogenheter lämpligen bör regleras med hänsyn till det självständiga ansvar som sådana myndigheter har enligt författningar,
- vid sin analys och sina ställningstaganden om befogenheter för förvaltningsmyndigheter att under krig och krigsrelaterade förhållanden kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, särskilt överväga sådana befogenheter för MSB, exempelvis i fråga om inriktande prioritering och samordning av åtgärder och resurser inom det civila försvaret under krig och krigsrelaterade förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsuppdraget omfattar inte att föreslå ändringar av förfarandelagens bestämmelser om kommunerna och domstolarna eller de gemensamma bestämmelserna i lagen. Uppdraget omfattar inte heller att föreslå ändringar av förfarandelagens bestämmelser om kommunala och statliga förvaltningsmyndigheters ärendehandläggning.

Utredningsuppdraget omfattar inte att föreslå befogenheter för förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter eller fatta beslut i enskilda fall gentemot Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan och Säkerhetspolisen.

Utredningsuppdraget omfattar inte att föreslå ändring i grundlag.

Uppdraget att överväga föreskrifts- och beslutsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden

Sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser har centrala uppgifter inom beredskapssektorerna respektive civilområdena under krig och krigsrelaterade förhållanden.

En sektorsansvarig myndighet ska enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Därutöver ska en sektorsansvarig myndighet verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna vidtar inom beredskapssektorn är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs (24 §). Dessutom ska en sektorsansvarig myndighet vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn (25 §).

En civilområdesansvarig länsstyrelse ska enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser inom sitt civilområde verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Det ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. Vidare ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inför höjd beredskap verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Dessutom ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna som högsta totalförsvarsmyndighet inom civilområdet verka för att största möjliga försvareffekt uppnås vid höjd beredskap. Vidare ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning i fråga om inriktning och prioritering av länsstyrelsernas verksamhet i syfte att uppnå en samordning av försvarsansträngningarna och största möjliga försvareffekt.

Därutöver ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, relevanta myndigheter, länsstyrelser inom civilområdet och med övriga civilområdesansvariga länsstyrelser (5–11 §§).

I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap har MSB getts vissa föreskriftsbemyndiganden, bland annat när det gäller myndigheternas skyldighet att vidta förberedelser inför höjd beredskap samt att vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret (27 §). Förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser innehåller inga bemyndiganden till de civilområdesansvariga länsstyrelserna att kunna meddela föreskrifter eller fatta beslut i enskilda fall gentemot statliga myndigheter inom civilområdena.

I förfarandeförordningen finns bestämmelser om att en civilområdesansvarig länsstyrelse, och under vissa förhållanden en länsstyrelse, får fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen samt besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas. Befogenheten finns när riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas (9 §).

I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) lämnades förslag om föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser inom beredskapssektorerna respektive civilområdena under höjd beredskap (s. 62 och 70). Författningsförslagen och de överväganden som görs i betänkandet i dessa delar har emellertid inte kunnat läggas till grund för författningsreglering.

Sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser har ett centralt ansvar inom det civila försvaret. Därför behöver det utredas i vilken utsträckning dessa myndigheter, i linje med de övergripande bedömningar som görs i propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34 s. 111 och 113), bör ges befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sina beredskapssektorer respektive civilområden under krig och krigsrelaterade förhållanden, i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt totalförsvaret under sådana förhållanden. Sådana befogenheter kan exempelvis avse inriktande prioritering och samordning av åtgärder och resurser som behövs

för det civila försvaret inom beredskapssektorerna respektive civilområdena under krig och krigsrelaterade förhållanden. Det kan finnas behov av en sådan styrning inom beredskapssektorerna och civilområdena med hänsyn till att det under krig och krigsrelaterade förhållanden sannolikt kommer att råda stor resursbrist och andra omfattande svårigheter i samhället som behöver avhjälpas och åtgärdas på ett så ändamålsenligt och effektivt sätt som möjligt.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden bör ha befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sina beredskapssektorer respektive civilområden i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt totalförsvar under sådana förhållanden, med beaktande av berörda myndigheters rollfördelning i övrigt, åklagares självständiga roll och domstolars oberoende,
- vid sin analys och sina ställningstaganden om sådana befogenheter som avses i den föregående punkten särskilt överväga
 - hur sådana befogenheter lämpligen bör regleras med hänsyn till det självständiga ansvar som statliga förvaltningsmyndigheter har enligt författningar,
 - om det finns skillnader mellan sektorsansvariga myndigheters respektive mellan civilområdesansvariga länsstyrelser behov av sådana befogenheter,
 - betydelsen av att vissa statliga förvaltningsmyndigheter ingår i flera beredskapssektorer, och
 - hur sådana befogenheter för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser bör utformas för att undvika konkurrerande föreskrifter och beslut i enskilda fall,
- oberoende av sitt ställningstagande enligt den översta punkten lämna förslag till hur sådana befogenheter som avses i den punkten bör regleras i fråga om inriktande prioritering och samordning av åtgärder och resurser inom beredskapssektorerna respektive civilområdena under krig och krigsrelaterade förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsuppdraget omfattar inte att föreslå befogenheter för Polismyndigheten att meddela föreskrifter eller fatta beslut i enskilda fall gentemot Säkerhetspolisen.

Uppdraget att överväga hur MSB:s ansvar kan stärkas i fråga om planering, stöd och samordning inom det civila försvaret

Grundläggande skäl för att utreda MSB:s roll inom det civila försvaret

Försvarsberedningen anser att det behövs en förvaltningsmyndighet på central nivå som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån med relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. Enligt Försvarsberedningen bör en sådan ordning genomföras genom att MSB omformas (Ds 2023:34 s. 130–132).

I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 görs bedömningen att det finns ett behov av att förbättra MSB:s möjligheter att kunna utgöra stöd till regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå. I propositionen anges även att regeringen avser att se över huvudmannaskap för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt benämningen av myndigheten (prop. 2024/25:34 s. 115). Den organisatoriska förändringen har genomförts från och med den 1 juli 2025, se 20 a § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Regeringen har även föreslagit att MSB från och med den 1 januari 2026 ska byta namn till Myndigheten för civilt försvar, se propositionen Myndigheten för civilt försvar – ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (prop. 2024/25:205).

I totalförsvarspropositionen anges vidare att i regeringens arbete med att omforma och renodla MSB kan det även ingå att se över hur ansvaret för en funktion för planering, ledningsförmåga och samordning kan se ut. Enligt regeringen behöver dock nyttan av organisatoriska förändringar vägas mot den tid och kraft förändringen tar från de berörda verksamheterna, eftersom de är centrala i utvecklingen av ett starkt civilt försvar (prop. 2024/25:34 s. 115).

Det finns alltså starka skäl att, i linje med de övergripande bedömningar som görs i totalförsvarspropositionen (prop. 2024/25:34 s. 114–115), utreda hur

MSB närmare ska kunna ges nya eller förändrade uppgifter i fråga om planering, ledningsförmåga och samordning inom det civila försvaret.

En förstärkning av MSB:s centrala roll inom det civila försvaret

Enligt förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och förordningen om statliga myndigheters beredskap har MSB centrala uppgifter främst när det gäller statliga myndigheters åtgärder inför och under höjd beredskap.

MSB har enligt sin instruktion ett ansvar för frågor om civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter krig eller krigsfara (1 §). Myndigheten ska bland annat utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, och företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning (1 § 1 och 8). MSB ska även stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid höjd beredskap, och under sådana förhållanden se till att berörda aktörer, när det gäller civilt försvar, får tillfälle att bland annat samordna åtgärder och effektivt kunna använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser. Vidare ska MSB bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde under höjd beredskap (7 §). Enligt 12 § förordningen om statliga myndigheters beredskap ska varje myndighet på förfrågan från MSB lämna den information som behövs för att MSB ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 7 § i myndighetens instruktion.

Enligt 27 § förordningen om statliga myndigheters beredskap får MSB meddela närmare föreskrifter om bland annat uppgifter inför höjd beredskap enligt 10 och 11 §§, 20 § 10 och 11 samt 21 §. Denna föreskriftsrätt avser huvudsakligen myndigheters planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap samt uppgiften att vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Regleringen i MSB:s instruktion om myndighetens uppgifter i fråga om civilt försvar är generellt och kortfattat utformad. Det kan därför vara svårt att utifrån författningstexten tolka den närmare innebörden av det ansvar som MSB ska ha i fråga om civilt försvar. Betänkandet som föregick MSB:s bildande innehåller inte heller någon vägledning i det avseendet (SOU 2007:31 s. 225).

Det står dock klart att MSB enligt gällande regler ska kunna bistå regeringen med underlag och information under höjd beredskap, och att myndigheten huvudsakligen på ett övergripande plan ska kunna stödja och utveckla statliga och kommunala förvaltningsmyndigheters åtgärder i fråga om civilt försvar.

Enligt 6 § myndighetsförordningen ska en statlig förvaltningsmyndighet verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Vidare regleras i 8 § förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Den generella samverkansskyldighet som regleras i den bestämmelsen är dock inte obegränsad. En myndighet avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans (prop. 2016/17:180 s. 71).

Det finns ingen rättslig reglering som innebär att förvaltningsmyndigheter ska ha en mera långtgående skyldighet än vad som följer av 8 § förvaltningslagen att samverka och samarbeta med MSB i frågor som gäller det civila försvaret. En sådan skyldighet kan vara nödvändig för att MSB ska kunna fullgöra sina centrala uppgifter i fråga om civilt försvar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden.

Med hänsyn till MSB:s nuvarande centrala uppgifter i fråga om civilt försvar, och regeringens inriktning för en förstärkning och utveckling av myndigheten i det avseendet, bör MSB i ändamålsenlig och lämplig omfattning ges förbättrade förutsättningar att fullgöra centrala uppgifter inom det civila försvaret på nationell nivå.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur MSB inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden på ett effektivt sätt ska kunna stödja regeringen vid åtgärder inom det civila försvaret samt vid avvägningar mellan civila och militära behov av samhällets resurser,
- analysera och ta ställning till vilka närmare uppgifter som MSB bör ha i syfte att stärka myndighetens inriktande roll i fråga om planering, stöd och samordning inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter,

- analysera och ta ställning till hur MSB inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden ska kunna upprätthålla ändamålsenliga och effektiva funktioner för planering, stöd och samordning på nationell nivå när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter,
- analysera och lämna förslag till nödvändiga organisatoriska förändringar och verksamhetsformer inom MSB för att myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som avses i de ovanstående punkterna,
- analysera och föreslå hur en reglering bör utformas i fråga om en utökad och särskild skyldighet för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, som bedriver verksamheter av central betydelse för det civila försvaret, att inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden samverka och samarbeta med MSB, när det gäller myndighetens planering, stöd och samordning inom det civila försvaret på nationell nivå,
- vid utformningen av sina förslag enligt den föregående punkten särskilt analysera och ta ställning till hur en sådan samverkans- och samarbetskyldighet bör regleras på olika normgivningsnivåer,
- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning Försvarets radioanstalt bör omfattas av de överväganden som ska göras av utredningen i fråga om MSB:s planering, stöd och samordning inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden när det gäller förvaltningsmyndigheter,
- vid utformningen av sina författningsförslag utgå från att MSB:s centrala och ledande roll inom det civila försvaret ska komma till tydligt uttryck i relevant utsträckning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsuppdraget omfattar inte att lämna författningsförslag eller andra förslag som avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och Säkerhetspolisen.

Konsekvensbeskrivningar

Den särskilda utredaren ska genomföra en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den

föreslagna finansieringen i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i nödvändig utsträckning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från de sektorsansvariga myndigheterna, civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga beredskapsmyndigheter, Försvarmakten, kommuner och regioner, medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner, Arbetsgivarverket samt andra relevanta myndigheter och aktörer.

Utredaren ska i relevant utsträckning beakta och följa riksdagens beredning av förslagen i propositionen Stärkt konstitutionell beredskap (prop. 2024/25:155) och i propositionen Hälso- och sjukvårdens beredskap (prop. 2024/25:167).

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. I det avseendet ska utredaren bland annat följa beredningen av betänkandena Plikten kallar! – En modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6), Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) och Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57).

Om utredaren ser behov av att redovisa statistiska uppgifter ska en sådan redovisning så långt som möjligt vara könsbaserad.

Utredaren får ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 mars 2027.

(Försvarsdepartementet)