SNS Analys 116, mars 2026

SNS

Näringslivet och det civila försvaret: behovet av rättslig reglering

Anna Jonsson Cornell

Sveriges beredskap vid fredstida kriser, krigsfara och krig är i hög grad beroende av näringslivets förmåga att upprätthålla produktion, leveranser och samhällsviktiga tjänster. Samtidigt är det allmännas möjligheter att styra, samordna och ställa krav på privata aktörer begränsade. Dagens regelverk är till stor del anpassat för normalläge eller krig, medan de rättsliga förutsättningarna för beredskapsarbete i gränslandet däremellan är mindre tydligt formulerade. Det skapar osäkerhet om hur näringslivet kan inkluderas i arbetet med att stärka krisberedskapen och det civila försvaret.

Denna rapport analyserar de rättsliga förutsättningarna för statens arbete med att bygga ett uthålligt civilt försvar tillsammans med privata aktörer. Analysen visar att det ofta saknas tydligt lagstöd för staten att kräva förberedande beredskapsåtgärder från näringslivets sida, och att samverkan därför i stor utsträckning bygger på frivilliga överenskommelser och avtal. Författaren pekar på centrala utmaningar och rättsliga gråzoner som riskerar att begränsa näringslivets incitament att bidra till uppbyggnaden av Sveriges beredskap och civila försvar.

Anna Jonsson Cornell är professor i komparativ konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.

”Det civila försvarets uppgift är att säkerställa att det finns samhällelig motståndskraft vid krigsfara och krig.”

1. Inledning

De dramatiska händelserna på 2020-talet – först covid-19-pandemin och sedan Rysslands invasion av Ukraina och det därmed förändrade geopolitiska och säkerhetspolitiska läget – har lett till ett accelererat arbete i Sverige med att stärka såväl beredskapen som försvarsförmågan. Målet är att stärka landets samhälleliga motståndskraft genom att förbättra förmågan på tre områden: krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar.

Krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar kan beskrivas som tre delar av en helhet som hänger ihop och kompletterar varandra. Utbyggnaden och effektiviseringen av beredskapen inför fredstida kriser styrs numera av politiska viljeförklaringar och beslut om att öka försvarsförmågan. Resurserna för krisberedskap i fredstid anses ingå i det civila försvaret, och kan sägas utgöra fundamentet för samhällets förmåga att leverera inom både det civila försvaret och totalförsvaret.[1]

Även om de bärande aktörerna i stor utsträckning är desamma inom de tre delarna – staten i bred bemärkelse, näringslivet, civilsamhället och enskilda privatpersoner – finns det betydande skillnader vad gäller den rättsliga reglering som är tillämplig och relevant för de olika delarna.[2] Innan vi kommer in på dessa skillnader kan det dock vara på sin plats med en kortfattad beskrivning av vad krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar är för något.

Krisberedskap kan i korthet beskrivas som förmågan att förebygga, motverka och hantera olika typer av kriser i fredstid. Målen med krisberedskap är:

- att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet,
- att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter, något som uppnås genom att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter samt hindra eller begränsa skador på egendom och miljö när olyckor och krissituationer inträffar.

1. Detta kommer bland annat till uttryck i prop. 2024/25:34, s. 110. Se även § 2 lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.
2. Se t.ex. Johansen (2024).

Det *civila försvarets* uppgift är att säkerställa att det finns samhällelig motståndskraft vid krigsfara och krig. Det är viktigt att komma ihåg att det civila försvaret inte är en organisation, utan en verksamhet som bedrivs av flera olika aktörer.[3] Det rör sig inte bara om myndigheter, kommuner och regioner, utan också om privata företag och frivilligorganisationer inom det civila samhället. Syftet är att skydda civilbefolkningen vid krigsfara eller krig genom att se till att de grundläggande samhälleliga funktionerna upprätthålls. Därutöver ska det civila försvaret stödja det militära försvaret. I fredstid handlar det om beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder, bland annat med fokus på att säkerställa leveranser av nödvändiga varor och tjänster, så kallad försörjningsberedskap. Organiseringen och dimensioneringen av detta arbete ska ske utifrån de krav som ett krig ställer. Vid ett militärt angrepp är det civila försvarets primära ansvar att stödja det militära försvaret med till exempel varuleveranser, elektronisk kommunikation, transporter, energi och sjukvård. I krigstid är det också det civila försvarets uppgift att omhänderta nödlidande och ombesörja sjukvård för civilbefolkningen.[4] Regeringen har föreslagit att målet med det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- säkerställa att de viktigaste samhällsfunktionerna upprätthålls,
- bidra till det militära försvarets förmåga, inom ramen för Natos kollektiva försvar och övriga uppgifter,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.[5]

Totalförsvaret slutligen är den verksamhet som krävs för att förbereda landet för krig eller försvara landet under krig. Dess beståndsdelar är det militära försvaret och det civila försvaret, och dessa ska stärka varandra ömsesidigt. Vid högsta beredskap utgör totalförsvaret all verksamhet som ska bedrivas i samhället.[6] Det innebär konkret att hela samhället och alla dess aktörer ställer om sin verksamhet för att möta de krav som totalförsvaret ställer. Enligt Försvarsberedningen och regeringen ska förberedelserna och planeringen inom totalförsvaret syfta till att under minst tre månader kunna hantera konsekvenserna av ett krig i Europa. Tre månader har bedömts räcka för att samhället ska kunna ställa om till krigstida förhållanden och därmed vara redo att hantera en längre period av säkerhetspolitisk kris eller krig. Fokus för det förberedande arbetet ska vara att skapa förutsättningar för ett upprätthållande av de viktigaste samhällsfunktionerna i krigstid.[7] Sammanfattningsvis är det övergripande målet med totalförsvaret att:

> ”Vid högsta beredskap utgör totalförsvaret all verksamhet som ska bedrivas i samhället.”

- försvara Sverige och landets befolkning mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges självständighet, suveränitet och territoriella integritet,
- medverka till försvaret av våra allierade.[8]

3. Prop. 2024/25:34, s. 111.
4. Prop 2024/25:34, s. 62.
5. Prop 2024/25:34, s. 62.
6. Prop 2024/25:34, s. 57.
7. Prop. 2024/25:34, s. 109.
8. Prop 2024/25:34, s. 59.

Vad gäller totalförsvarets förmågor kan de delas in i två huvudgrupper:

- förmågan att planera, leda och genomföra förberedande arbete,
- förmågan att leverera vad som efterfrågas vid en akut fredstida kris eller höjd beredskap.

2. Frågeställningar

Som nämnts finns det dock väsentliga skillnader mellan de tre olika delarna vad gäller den rättsliga regleringen. En viktig skillnad är det allmännas möjlighet att styra privata aktörer, både företag och enskilda, samt att ålägga dessa förpliktelser av olika karaktär. Om Sverige går in i högsta beredskap träder ett antal föreskrifter i kraft som ger regeringen och försvarsmakten omfattande befogenheter och som ålägger enskilda långtgående skyldigheter. Den rättsliga regleringen av totalförsvaret skiljer sig på så sätt delvis från regleringen av krisberedskap och civilt försvar.

Med tanke på näringslivets viktiga roll inom samtliga tre delar är det angeläget att lyfta fram eventuella luckor och brister i den nuvarande rättsliga regleringen. Riksrevisionen har nyligen publicerat en rapport där det framgår att både myndigheter och näringslivet upplever otydlighet kring vilket ansvar näringslivet har och på vilket sätt privata aktörer ska delta i planeringsarbetet för det civila försvaret.[9]

De roller som aktörerna spelar i de olika delarna är olika men också överlappande, vilket delvis återspeglas i det rättsliga ramverket. Först och främst finns det en *kartläggande och planerande uppgift* som kräver informationsinhämtning och riskanalys. Detta arbete leds av myndigheter och bedrivs primärt genom samverkan och råd i vilka representanter för näringslivet och enskilda företag ingår. Det rättsliga ramverk som styr denna verksamhet gäller primärt fredstida kriser och civilt försvar, och där saknas det idag tvingande föreskrifter för privata aktörer. Därefter kommer *planering och genomförande* av arbetet med att bygga upp beredskapen och förmågorna. I detta steg blir de kommersiella och bolagsrättsliga aspekterna viktiga. Det finns flera näringslivsintressen av varierande karaktär att beakta, till exempel aktieägarnas rättigheter, liksom frågor om ansvar och tillstånd, vilka inte är primärt kopplade till beredskap, civilt försvar och totalförsvar. Det rättsliga ramverket för planerings- och genomförandefasen är i huvudsak civilrättsligt, och det allmännas utrymme för rättsligt tvingande styrning är begränsat. Staten har att beakta regler för upphandling, statsstöd och relevant EU-rätt.

I ett så kallat skarpt läge, till exempel vid höjd beredskap, träder dock ett annat rättsligt ramverk in. Här kan staten med stöd i lagstiftning styra och besluta om skyldigheter för privata aktörer – både enskilda och företag – på ett helt annat sätt. Den rättsliga reglering som är relevant i detta fall har stöd i svensk grundlag genom RF (regeringsformen) 15 kap samt andra lagar, bland annat lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap med tillhörande förordning.[10] Vid höjd beredskap träder de så kallade fullmaktslagarna in, vilka stärker statens befogenheter och föranleder begränsningar av enskildas rättigheter. Statens möjligheter att styra marknader och

9. Riksrevisionen (2025), s. 32.

10. Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

varuflöden utvidgas också väsentligt.[11] Från ett grundlagsperspektiv är ett av de viktigaste särdragen i lagstiftningen om krig och krigsfara att den kan innehålla bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet, med stöd i RF 15:6, något som enligt huvudregeln inte är tillåtet i ett normaltillstånd.[12]

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har näringsidkare en lagstadgad skyldighet, förenad med föreläggande och vite, att tillhandahålla den information om sin verksamhet som behövs för totalförsvarsplaneringen (2 §, 3 §).[13] Flera oklarheter finns dock i den rättsliga regleringen av totalförsvaret, och den största rättsliga luckan gäller samverkan och styrningen av näringslivets bidrag till planerings- och uppbyggnadsfasen. Till viss del råder också oklarhet om den rättsliga regleringen av näringslivets genomförande av åtgärder vid fredstida kriser och i det civila försvaret.[14]

”Den största rättsliga luckan gäller samverkan och styrningen av näringslivets bidrag till planerings- och uppbyggnadsfasen.”

Dessa rättsliga oklarheter ger upphov till flera frågor. En av de dominerande frågorna tycks vara huruvida statens styrning av näringslivet och enskilda företag primärt bör ske genom författningen eller genom avtal. Det huvudsakliga syftet med denna rapport är dock inte att besvara den frågan, alltså vilken av dessa styrformer som är mest gynnsam för att uppnå ett starkt civilt försvar och god beredskap. Syftet är snarare att identifiera de rättsliga problem och luckor som kan uppstå när staten söker stärka beredskapen och bygga ett uthålligt civilt försvar tillsammans med privata aktörer. Några av dessa problem kan kopplas till:

- inhämtningen och bearbetningen av information som ligger till grund för bedömningar av risker och sårbarheter,
- ansvaret och rollerna i planeringen och uppbyggnaden av beredskapen och det civila försvaret,
- det rättsliga stödet för att fatta beslut om samordning, prioriteringar av insatser och resurser samt ålägganden för privata aktörer att bidra i ett kritiskt läge,
- hur kostnaderna för sådana åtgärder ska motiveras och fördelas.

Analysen bygger på tidigare forskning om den rättsliga regleringen vid kris och krig i de nordiska länderna. Relevanta statliga offentliga utredningar[15] och rapporter används också som utgångspunkt för att identifiera praktiska och rättsliga utmaningar samt eventuella lösningar på dessa.

11. Johansen (2024), s. 216ff.

12. SOU 2023:75, s. 94.

13. Se även ransoneringslagen §§ 31–36 och förfogandelagen §§ 45–49, 56 för liknande skyldigheter att lämna uppgifter. Se även Johansen (2024), s. 191ff.

14. Vissa av fullmaktslagarna är tillämpliga även vid fredstida kriser, t.ex. ransoneringslagen och prisregleringslagen; se Johansen (2024), s. 156ff. En viktig skillnad är dock att om det inte råder krig eller krigsfara måste regeringens beslut om att fullmaktslagarna ska träda i kraft underställas riksdagen; ibid, s. 165.

15. Till exempel men inte enbart SOU 2019:51, SOU 2021:25, SOU 2023:16, SOU 2024:19, Fi2024/00068, dir. 2022:72, dir. 2024:70.

3. Det allmännas samverkan med och styrning av näringslivet

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030*[16] understryker regeringen det civila försvarets uppgift att stärka det militära försvarets förmåga, samt behovet av att intensifiera detta arbete. Däri ingår ett utvecklande av 2022 års beredskapsstruktur så som den kommer till uttryck i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.[17] Konkret innebär det bland annat att *varje myndighet* ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde, identifiera sårbarheter, risker och hot mot sådan verksamhet samt bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den. Detta arbete ska redovisas i en risk- och sårbarhetsanalys, minst vartannat år (§ 7). Därutöver ska *beredskapsmyndigheterna* verka för att näringsidkare utvecklar sina förmågor att hantera fredstida kriser och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap (§ 20). *Sektorsansvariga myndigheter* ska se till att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning som krävs (§ 24). De rättsliga krav på delning av information som finns i förordningen avser dock enbart myndigheter. Samverkan med näringslivet bygger på frivillighet.

Myndigheten för civilt försvar (MCF), som fram till 31 december 2025 hette Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), har i fredstid ansvar för att samordna planeringen och förberedelserna för det civila försvaret på nationell nivå. MCF stöttar regeringen genom att tillhandahålla underlag från relevanta myndigheter. Det är regeringen som samordnar de sektorsansvariga myndigheterna (jämför RF 12:1 – myndigheterna lyder under regeringen), och MCF stöttar regeringen i detta arbete.[18] Civilområdenas geografiska indelning[19] är utgångspunkten för myndigheternas planeringsarbete och regionala indelning. Indelningen är grundläggande för samordningen på den regionala nivån.[20]

I *Totalförsvar 2025–2030* konstateras att länsstyrelsernas och beredskapsmyndigheternas roller och ansvar[21] ska förstärkas och att dessa fortsatt ska bygga på geografiskt områdesansvar samt på förmågan till självständigt beslutsfattande på de olika nivåerna.[22] Försvarsberedningen hade före-

16. Prop. 2024/25:34, s. 107.

17. Denna förordning är utfärdad av regeringen med stöd i RF 8:7, vilket är regeringens självständiga normgivningskompetens direkt grundad på RF. Förordningen är sekundär i förhållande till annan lag eller förordning (jfr § 2). Viss föreskriftsrätt är vidaredelegerad till Myndigheten för civilt försvar, MCF (§§ 26–27) och avser primärt MCF:s informationsinhämtning och informationssäkerhet.

18. Regeringen tycks mena att det inte behövs ytterligare klargöranden vad gäller MCF:s roll och ansvar för arbetet med det civila försvaret i fredstid, samt att den reglering som redan finns är tillräcklig vid höjd beredskap eftersom RF 15:8 kan tillämpas vid krig eller omedelbar krigsfara. Enligt RF 15:8 kan regeringen med riksdagens bemyndigande besluta att vissa av regeringens uppgifter överförs till verk och myndigheter. Se dock förslaget i SOU 2025:68, s. 127ff. om hur MCF:s roll och ansvar skulle kunna stärkas ytterligare vad gäller försörjningsberedskapen.

19. Se förordning (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

20. Prop. 2024/25:34, s. 112.

21. Enligt idag gällande ordning har sektorsansvariga beredskapsmyndigheter ansvar för att samordna planeringen inom sektorn, precisera ansvaret för beredskapsförberedelse i fredstid samt samordna sektorns myndigheter vid en fredstida kris eller höjd beredskap.

22. Prop. 2024/25:34, s. 111.

slagit att civilområdesansvariga länsstyrelser skulle ingå i ledningskedjan som innefattar geografiskt områdesansvariga aktörer och att detta skulle framgå av den rättsliga regleringen,[23] samt att samma länsstyrelser skulle få i uppgift att prioritera civila resurser inom civilområdet och att beslutsfattandet skulle ske primärt på regional och lokal nivå, inte hos regeringen. Försvarsberedningen landade i slutsatsen att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser genom delegation därför borde få en egen föreskriftsrätt som gör detta möjligt. Syftet med en föreskriftsrätt för civilområdesansvariga länsstyrelser skulle vara att ge dem möjlighet att fatta beslut om prioriteringar av civila resurser vid höjd beredskap. Bakgrunden är den ovan beskrivna ledningsstrukturen och ett önskemål om att civilområdesansvariga länsstyrelsers plats i ledningskedjan tydliggörs. Ett annat syfte med förslaget var att avlasta regeringen så att den kan fokusera på strategiskt beslutsfattande.[24]

I *Totalförsvar 2025–2030* valde dock regeringen att inte behandla frågan om delegerad beslutande- och föreskriftsrätt, med argumentet att den rättsliga regleringen av relevans för det civila försvaret redan är på plats i och med den beredskapsstruktur som infördes 2022. Regeringen lyfte särskilt fram den statliga värdegrunden och den svenska förvaltningskulturen som garanter för en effektiv och rättssäker förvaltning även vid en säkerhetspolitisk kris eller krig. Kulturen och förhållningssättet som finns hos både offentliga och privata beslutsfattare ansågs vara tillräckliga för att hantera konsekvenserna av ett krig.[25]

4. Näringslivets roll

”Näringslivet är av yttersta vikt för krisberedskapen, det civila försvaret och totalförsvaret.”

Näringslivet är av yttersta vikt för krisberedskapen, det civila försvaret och totalförsvaret. En sektor av denna dignitet bör därför vara – och är till viss del – inblandad i planeringen av det civila försvaret och arbetet med att stärka beredskapen, även om stora och viktiga aktörer inom näringslivet inte omfattas i dagsläget.[26] Det förberedande arbete som krävs för att kunna upprätthålla en god beredskap är omfattande och ställer stora krav på såväl beställaren – det vill säga staten, regionerna eller kommunerna – som de privata aktörer som utgör näringslivet. Därutöver innebär principen om så kallad god författningsberedskap att nödvändig rättslig reglering ska finnas på plats och att den ska vara relevant och uppdaterad med hänsyn till samhällsutvecklingen.

I slutbetänkandet *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2025:68) konstateras att landets avtals- och författningsberedskap behöver stärkas, och att formerna för samverkan och avtal mellan den offentliga och privata sektorn be-

23. Prop. 2024/25:34, s. 113.

24. Prop. 2024/25:34, s. 113. Se även SOU 2021:25 med tillhörande remissvar. Sektorsansvariga myndigheters föreskriftsrätt skulle primärt avse andra myndigheter inom en beredskapssektor med fokus på prioriteringar och omfördelningar av resurser vid höjd beredskap; se bl.a. SOU 2021:25, s. 37, 318, 363 och 466 för de olika föreskriftsrätter som har föreslagits.

25. Prop. 2024/25:34, s. 108.

26. Jfr SOU 2024:19.

höver förbättras, inte minst för att kunna trygga försörjningsberedskapen. I utredningen konstateras att det finns olika metoder för att säkerställa försörjningsberedskap och att valet av metod beror på tidsperspektivet och på typen av vara eller tjänst som ska tillhandahållas. De metoder som nämns är upphandling, övriga avtal, lagerhållning, produktionsomställning, omfördelning, ransonering och prisreglering. Behovet av att i ökad utsträckning inkludera näringslivet i planeringsfasen understryks särskilt. Flera åtgärder har redan vidtagits för att påskynda denna process – till exempel har en nationell rådgivare utsetts, och myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att stärka den offentlig-privata samverkan.[27]

Målsättningen med detta arbete är att utveckla det civila försvarets förmågor så att Sverige kan hantera ett väpnat angrepp. Viktiga områden för försvarsmakten är sjukvård, energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, livsmedels- och dricksvattenförsörjning samt transporter. Konkret innebär detta bland annat ett upprättande av beredskaps- och omsättningslager samt ett inrättande av särskilda investeringsprogram för livsmedels- och drickvattensförsörjning.[28] För att näringslivets aktörer ska ha förmågan och viljan att arbeta långsiktigt och hållbart med detta krävs dock en tydlig och effektiv styrning. Traditionellt har denna styrning skett i form av samverkan och genom avtal. Men eftersom arbetet med att bygga upp det civila försvarets förmågor trappas upp alltmer växer också kraven på näringslivet, vilket i sin tur förutsätter att de myndigheter som ansvarar för samordningen ger tydliga besked om syftet, ansvaret och genomförandet.

”För att näringslivets aktörer ska ha förmågan och viljan att arbeta långsiktigt med beredskap krävs en tydlig och effektiv styrning.”

Till detta ska läggas det ekonomiska försvaret, som utgör en del av totalförsvaret och som omfattar såväl näringslivet som offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå.[29] Målet är en fungerande samhällsekonomi även vid höjd beredskap, vilket är viktigt för att upprätthålla motståndskraften. Ett effektivt ekonomiskt försvar bygger på uthållighet i produktions- och flödeskedjor för handel och transport, näringslivets förmåga att ställa om sin produktion samt en säkerställd lagerhållning av nödvändiga varor, bland annat insatsvaror som mineraler och metaller.[30] I ljuset av detta blir behovet av en tydlig reglering av näringslivets roll ännu större.

Sammanfattningsvis utgör försörjningsberedskapen en viktig del av det ekonomiska försvaret. För att försörjningsberedskapen ska kunna upprätthållas bör samhället ha förmågan att:

- upprätthålla utrikeshandeln,
- beredskapslagra,
- upprätthålla eller ställa om produktionen,
- skydda försörjningen,
- distribuera varor och tjänster.[31]

27. SOU 2025:68, s. 94.

28. Prop. 2024/25:34, s. 108–109.

29. Prop. 2024/25:34, s. 121.

30. Se Ingemarsdotter (2024) för en begreppsanalys och en förklaring av försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet.

31. Ibid, s. 3.

Vad som förväntas av staten kan sägas vara att tillhandahålla en sammanhållen ledning och samordning av försörjningsberedskapen.[32] Denna aspekt behandlas i kapitel 5 till 8 nedan, där det framgår tydligt att Riksrevisionens bedömning är att staten inte lyckas med sin uppgift.[33]

5. Rättsliga förutsättningar för statens styrning av privata företag

Uppbyggnaden av krisberedskapen, det civila försvaret och totalförsvaret måste ske med beaktande av konstitutionella principer, såsom rättsstatlighet, legalitet, proportionalitet och förutsebarhet. I Sverige är därutöver principen om god författningsberedskap grundläggande för beredskap och krishantering. Principen innebär att nödvändig rättslig reglering bereds och antas i enlighet med den ordinarie lagstiftningsprocessen under ett så kallat normalläge, samt att det rättsliga ramverket ska vara utformat på ett sådant sätt att det är relevant och tillämpligt för att hantera en allvarlig kris. Principen får anses gälla såväl krisberedskap och det civila försvaret som totalförsvaret.[34]

Detta förhållningssätt har tidigare bidragit till en restriktiv inställning till extraordinära befogenheter för regering och riksdag att anta föreskrifter och lagar vid en kris. Hållningen har dock utmanats på senare tid, inte minst till följd av covid-19-pandemin. I SOU 2025:68 konstateras därutöver att Sveriges avtals- och författningsberedskap inte är tillräcklig för att garantera en god försörjningsberedskap, och flera förslag till förbättringar presenteras.[35]

God författningsberedskap är grundbulten, men även om sådan råder kan det uppstå situationer som är närapå omöjliga att förutse, där händelseutvecklingen är exceptionellt snabb och konsekvenserna för samhället omfattande. För krigsfara och krig finns det rättslig reglering med stöd i RF 15 kap som utökar befogenheterna för regering och myndigheter. För allvarliga fredstida kriser finns dock inte liknande regleringar i grundlagen. Utredningen *Stärkt konstitutionell beredskap* har därför presenterat ett förslag om ett nytt kapitel 16 i regeringsformen som ger regeringen mer långtgående befogenheter att anta föreskrifter vid allvarliga fredstida kriser.[36] Regeringen har ställt proposition utifrån förslaget.[37] Om detta skulle leda till en grundlagsändring skulle det bland annat ge regeringen normgivningsbefogenheter inom det obligatoriska lagområdet vid allvarliga fredstida kriser.[38] Eftersom civilrättslig reglering faller inom det obligatoriska lagområdet,

32. Ibid, s. 4.

33. Riksrevisionen (2025).

34. Se Hirschfeldt och Petersson (2020), s. 20ff.

35. SOU 2025:68.

36. SOU 2023:75.

37. Prop 2024/25:155.

38. För en analys av förslaget i SOU 2023:75, se Jonsson Cornell (2024a), s. 611–625. För en nordisk jämförelse som förklarar hur en grundlagsändring av normgivningskompetensen skulle påverka regeringens föreskriftsmakt, se Jonsson Cornell (2024b), s. 59–70.

vilket innebär att all statlig styrning enligt huvudregeln måste ske i form av lag antagen av riksdagen, är det i dagsläget inte möjligt med normgivningskompetens för regeringen på detta område. Förslaget i utredningen är alltså att stärka regeringens möjligheter att agera vid en akut fredstida kris.

Vad gäller det konstitutionella ramverket för det allmännas styrning av näringslivet och privata aktörer, är bland annat RF 1, 2, 8, 12 och 15 kap viktiga. Näringsfriheten är reglerad i RF 2 kap 17 §. Begränsningar i rätten att bedriva näringsverksamhet eller utöva ett visst yrke får enligt denna paragraf införas enbart för att skydda allmänna intressen och aldrig i syfte att gynna vissa personer eller företag ekonomiskt. Idén om att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, förutsatt att kompetenskraven med mera är uppfyllda, är helt grundläggande för näringsfriheten. Konkret innebär det att en ekonomisk likhetsprincip gäller och att begränsningar av näringsfriheten enbart får införas för att skydda ett samhälleligt skyddsvärt intresse. Sådana intressen, där ett stort antal befintliga regleringar på ett eller annat sätt påverkar och begränsar sättet på vilket näringsfriheten utövas, gäller framför allt sjukvård, säkerhet och arbetarskydd. Ett exempel från senare tid är de begränsningar av enskilda näringsidkares verksamhet som infördes under covid-19-pandemin med hänvisning till ett allmänt skyddsvärt intresse.[39]

Den springande punkten här är vad som kan anses utgöra ett skyddsvärt allmänt intresse. Den frågan får enligt förarbetena avgöras från fall till fall med hänsyn till vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.[40] Det är dock tydligt att en begränsning med hänsyn till ett allmänt intresse måste vara i enlighet med den ekonomiska likhetsprincipen, vilket betyder att en sådan åtgärd måste vara generell. Och även om en viss reglering de facto kan komma att gynna vissa aktörer får det inte vara syftet med regleringen.

Begränsningar av näringsfriheten kräver inte lagform, vilket betyder att föreskrifter kan meddelas genom förordningar. Enligt RF 8:2 är huvudregeln att all reglering som berör enskildas ekonomiska intressen ska meddelas genom lag. Detta faller dock inte inom det obligatoriska lagområdet, vilket innebär att det är möjligt att i lag delegera till regeringen att meddela föreskrifter som begränsar näringsfriheten (RF 8:3). Regeringen kan i sin tur vidaredelegera till myndigheter eller kommuner att meddela föreskrifter (RF 8:10). Vidare finns det en särreglering i RF 2:25 som gör det möjligt att i lag (men inte i lägre föreskrift) begränsa näringsfriheten för icke-medborgare.[41]

Sammanfattningsvis kan en begränsning av näringsfriheten införas för att skydda ett allmänt intresse. Det finns dock ingen legaldefinition av vad som utgör ett allmänt intresse. Det bedöms från fall till fall huruvida allmänintresset väger tyngre än näringsfriheten. En sådan begränsning ska ske i lag, och i en sådan lag kan föreskriftsrätten delegeras till regeringen

---

39. Se prop. 2020/21:79, s. 84 för de intresseavvägningar som gjordes.

40. Prop. 1993/94:117, s. 51.

41. I detta sammanhang är även Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt EU-rätten viktiga. I EU-rätten finns dock undantag för nationell säkerhet som enligt fördraget faller inom medlemsstaternas exklusiva kompetens; se Fördraget om Europeiska unionen, artikel 4. Se även SOU 2025:68, s. 151ff.

som sedan kan vidaredelegera till myndigheter och kommuner. Vad gäller civilrättsliga regleringar som avser förhållandet mellan enskilda faller dessa inom det obligatoriska lagområdet, vilket innebär att det inte är möjligt att i fredstid delegera föreskriftsmakt till regeringen i sådana fall. Det är dock möjligt att även förhållanden mellan privata huvud- och underleverantörer kan påverka förmågan att planera och genomföra arbetet med krisberedskap och det civila försvaret.

6. Styrning genom samverkan

Som konstaterats ovan är det civila försvaret en verksamhet, inte en organisation. Det betyder att det finns stora behov av samordning av de olika aktörer som bedriver verksamhet inom det civila försvaret. Regeringen har understrukit att arbetet med att garantera stöd till det militära försvaret vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller ett krig behöver intensifieras, och det skyndsamt. Såväl beredskapsstrukturen för det civila försvaret som krisberedskapen behöver utvecklas. Särskilt viktig är försörjningsberedskapen.[42] Denna fas av det civila försvaret kan alltså sägas utgöras av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder.

Samverkan mellan offentlig och privat verksamhet ska primärt utvecklas inom ramen för det civila försvaret och den organisation som byggs upp för detta ändamål. Det innebär konkret att det är beredskapsmyndigheterna som har ansvaret för att leda och utveckla samverkan. I Sverige präglas förhållandet mellan stat och näringsliv av olika samverkansmodeller och avtal. I SOU 2025:68 konstateras att det är avtal mellan enskilda företag och myndigheter som bidrar till att säkra försörjningsberedskapen. Samverkansformer som branschöverskridande råd och forum kommer dock att behövas för rådgivande och informationssamlande funktioner. Utredningen landar i slutsatsen att det är viktigt att ”hålla isär branschorganens och enskilda företags roller när det gäller försörjningsberedskapen”.[43] Detta gäller inte minst eftersom enskilda företag har rättsliga förpliktelser och intressen som branschorganisationer inte har.[44]

Instruktioner vad gäller samverkan, roller och ansvarsfördelning inom det civila försvaret förmedlas primärt genom lagar och förordningar med myndigheter som adressater. Det finns lagkrav på statliga myndigheter att analysera, identifiera och vidta åtgärder som är nödvändiga för att kunna upprätthålla prioriterade verksamheter i händelse av fredstida kriser och höjd beredskap, och däri ingår ett krav på samverkan med näringslivet. Även regioner och kommuner är enligt lag skyldiga att inom sitt geografiska ansvarsområde samverka med företag i planerings-, förberedelse- och genomförandearbetet.[45]

Beredskapsmyndigheterna och civilområdesansvariga länsstyrelser ska genomföra en omvärldsbevakning, utvecklingsinsatser samt övriga insatser

42. Prop. 2024/25:34, s. 107ff.

43. SOU 2025:68, s. 102.

44. SOU 2025:68, s. 101–102.

45. 2:7 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Se även prop. 2024/25:34, s. 116.

som anskaffning av utrustning och förnödenheter som behövs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.[46] Dessa förberedande uppgifter i form av informationsinhämtning, analys, planering, inköp med mera ska utföras i så kallad normaltid. I denna fas präglas samverkan mellan det offentliga och privata aktörer av frivillighet och avtal, i första hand avtal mellan myndigheter och enskilda företag. Branschorganisationer förutses dock spela en viktig roll för rådgivning och informationsinhämtning, även om utredningen understryker vikten av att upprätthålla distinktionen mellan å ena sidan avtal för enskilda privata företag, å andra sidan forum som gör det möjligt att inhämta och ta del av branschorganisationers råd och expertis.[47]

”I den förberedande fasen finns begränsade rättsliga möjligheter att ålägga privata aktörer skyldigheter.”

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det i denna förberedande fas finns begränsade rättsliga möjligheter att ålägga privata aktörer skyldigheter. Gällande regelverk riktar sig primärt till det allmänna. Ansvariga myndigheter har också gett uttryck för att det är svårt att bygga relationer med näringslivet för planeringen av det civila försvaret. Svårigheterna beror på bristande incitament för privata aktörer att bidra till arbetet. Konkreta frågor som uppstår är huruvida företagen får ekonomisk kompensation för deltagandet i planeringen, vilka krav som kan ställas på dem och huruvida det ens är möjligt att ställa skarpa krav. Samtidigt pekar företrädare för näringslivet på en bristfällig dialog med myndigheterna samt en avsaknad av tydliga riktlinjer. De anser att det är statliga aktörers ansvar att skapa förutsättningar för enskilda företag att delta i planeringen.[48]

Aktörer inom det civila försvaret förväntas beakta de geografiska förutsättningarna, särskilt vad gäller försörjning och transporter.[49] Från näringslivets perspektiv är det regionala och lokala perspektivet viktigt, eftersom såväl behoven som förmågorna kan skilja sig åt betydligt mellan olika regioner. En viktig fråga blir därför i vilken utsträckning analysen, planeringen och genomförandet kan ta geografiska skillnader i beaktande enligt tillämpligt regelverk. Beredskapsmyndigheterna ansvarar för en kontinuitetsplanering och ska verka för att aktörer inom myndighetens ansvarsområde bedriver ett strategiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga uppgiften. Sektorsansvariga myndigheter (som arbetar nationellt) ska leda och samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap, samtidigt som civilområdesansvariga länsstyrelser förväntas planera och förbereda så att deras civilområden vid höjd beredskap har en *enhetlig inriktning*, vilket ska borga för högsta möjliga försvarseffekt vid höjd beredskap.[50] Här kan det finnas en risk för överlappning samt oklarhet vad gäller roller och ansvar, något som kan påverka både planerings- och genomförandefasen.

Vid höjd beredskap går det civila försvarets aktörer in i totalförsvarsfasen, som medför en högre grad av intensitet och stora omställningar. Detta ställer höga krav på ledning och samordning samt tydliga och ändamålsenliga lednings- och ansvarsförhållanden. Regeringen och Försvars-

46. SOU 2025:68, s. 99.
47. SOU 2025:68, s. 101–102.
48. Riksrevisionen (2025), s. 36.
49. Prop. 2024/25:34, s. 108.
50. Prop. 2024/25:34, s. 112.

beredningen anser att sådan ledning vid höjd beredskap ska utföras av aktörer med geografiskt områdesansvar, det vill säga civilområdesansvariga länsstyrelser och kommuner. Självständig beslutsförmåga på de olika nivåerna anses stärka försvarseffekten.[51]

7. Styrning genom avtal

När frågan om styrning av näringslivet genom avtal diskuteras bör vi göra skillnad på så kallade frivilliga avtal och beredskapsavtal. Vad gäller totalförsvaret finns det en rättslig reglering i förordningen (1992:390) om förberedelser av leverans av varor och tjänster (2 §). Denna föreskrift är tillämplig tillsammans med förfogandelagen (1978:262). Det är beredskapsmyndigheterna, eller en annan myndighet efter tillstånd från en beredskapsmyndighet, som kan ingå avtal med företag inom ramen för så kallad företagsplanläggning. Denna typ av avtal avser enbart situationer där landet befinner sig i krig eller krigsfara, där utomordentliga förhållanden kopplade till krig råder utanför Sveriges gränser eller där Sverige har varit i krig eller krigsfara. Tillämpningsområdet är därmed ytterst begränsat. I april 2025 ingick dåvarande MSB och Svenska Brandslangsfabriken (Svebab) ett beredskapsavtal som kompletterar redan ingångna fredstida avtal. Avtalet innebär att Svebab stärker sin förmåga att leverera brandslangar under höjd beredskap samt åtar sig att lagerföra det material som behövs för att kunna producera överenskommen mängd slangar. Avtalet innehåller också överenskommelser om att MCF ska ha möjlighet att följa upp Svebabs beredskap.[52]

”Frivillighet och styrning genom avtal tycks fortsatt prägla statens inställning till beredskapsfrågor under uppbyggnadsfasen.”

Frivillighet och styrning genom avtal tycks fortsatt prägla statens inställning till beredskapsfrågor under uppbyggnads- och förberedelsefaserna. I SOU 2025:68 används begreppet avtalsberedskap.[53] Utredningen landar i slutsatsen att huvudregeln ska vara att avtal som är nödvändiga för försörjningsberedskapen ska ingås med beaktande av upphandlingslagstiftningen, eftersom förberedande åtgärder som inköp med mera vidtas i fredstid, vilket innebär att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) är tillämpliga. Denna rättsliga kontext är i första hand relevant i förhållande till myndigheters, kommuners och regioners anskaffning av varor och tjänster i syfte att säkra försörjningsberedskapen vid fredstida kriser samt stärka det civila försvaret och totalförsvaret.

Upphandlingslagstiftningen är omfattande, och det finns inte utrymme här för en heltäckande genomgång. Viktigast är att konstatera att i vissa fall kan en upphandling vara skyddad av säkerhetsskyddslagstiftningen, vilket innebär att upphandlingen ska vara säkerhetsskyddad.[54] Ytterst kan anskaffning av varor och tjänster eller byggentreprenader där känsliga uppgifter av betydelse för Sveriges väsentliga säkerhetsintressen förekommer helt

51. Prop. 2024/25:34, s. 111f. Till självständig beslutsförmåga kan frågan om föreskriftsrätt kopplas, se kap. 3 ovan.

52. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025).

53. SOU 2025:68, s. 94.

54. Se t.ex. säkerhetsskyddslagen (2018:585), säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1).

undantas från upphandlingsreglerna med hänvisning till den så kallade säkerhetsventilen. Skyddsbehovet av för Sverige väsentliga intressen avgör ventilens tillämpningsområde.[55]

SOU 2025:68 föreslår att upphandlingslagarna ska kompletteras med ett så kallat beaktandekrav, som innebär att upphandlande myndigheter *ska* (inte *bör*) beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art kräver detta.[56] Utredningen lyfter fram exempel på hur beredskapsaspekter konkret kan ta sig uttryck i ett avtal. Explicit nämns åtgärder som kontinuitetsplanering och planering för alternativa transportsätt och färdvägar – vilka i normalfall inte borde påverka anbudspriset.[57]

Frivilliga åtaganden från företagens sida i form av icke-kommersiella överenskommelser, det vill säga främst samverkan och försörjningsfrämjande åtgärder som inte avser inköp, faller utanför LOU:s tillämpningsområde.[58] I de fall avtal i enlighet med upphandlingslagstiftningen inte är aktuella förespråkar utredningen så kallade försörjningsberedskapsavtal (F-avtal). Sådana skulle primärt reglera förhållanden som inte avser anskaffandet av varor och tjänster, utan snarare beredskapsförberedande åtgärder, inklusive försörjningsanalyser, med avsikten att ”skydda Sveriges nationella försörjningsintressen som en del av den nationella säkerheten”.[59] Enligt utredningen skulle sådana avtal också kunna reglera situationer som inte faller under ransoneringslagen eller förfogandelagen, och då syfta till att prioritera eller styra varuflöden vid kris eller krig. Avtalsparten från det allmännas sida föreslås vara relevanta nationella myndigheter, såsom beredskapsmyndigheter eller andra myndigheter med ett övergripande ansvar för försörjningsberedskapen, och alltså inte kommuner och regioner, bland annat eftersom det är nationella säkerhetsintressen som bör styra verksamheten. F-avtalen förutsätter vidare en lämplig organisationsstruktur samt en formalisering av respektive parts rättigheter och skyldigheter.[60]

Avtalsfriheten har både styrkor och svagheter. En viktig svaghet i detta sammanhang är att det saknas sanktionsmöjligheter utöver de traditionellt civilrättsliga, samt att force majeure kan åberopas av företagen vid en fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig. Eftersom en obligatorisk avtalsplikt inte kan åläggas utan lagstöd föreslår utredningen en lag om försörjningsberedskap som gör det möjligt att ålägga enskilda företag att fullfölja de föreslagna F-avtalen. Denna typ av åläggande kan dock innebära en begränsning av näringsfriheten, vilket ställer vissa krav på regleringen. Den frågan har behandlats ovan, i kapitel 5.

---

55. Utgångspunkten är Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt art. 346 a) vars innebörd är att ingen medlemsstat ska vara förpliktigad att lämna ut information vars offentliggörande kan strida mot väsentliga säkerhetsintressen.
56. SOU 2025:68, s. 110–111.
57. SOU 2025:68, s. 114–115.
58. SOU 2025:68, s. 108–109.
59. SOU 2025:68, s. 118–119.
60. SOU 2025:68, s. 120–121, 123, 126.

8. Styrning genom tvingande lagstiftning

Trots att det finns omfattande regleringar för fredstida, ”normala” avtalsrelationer, samt fullmaktslagstiftning vid höjd beredskap, finns det också luckor i regelverket. En viktig lucka, identifierad i slutbetänkandet SOU 2025:68, är vad som händer när det saknas ett i fredstid ingånget avtal och ett företag vägrar att vidta nödvändiga beredskapsförberedande åtgärder. I sådana situationer menar utredningen att det bör vara möjligt för staten att ålägga privata företag att vidta åtgärder som gör det möjligt för dem och andra företag att upprätthålla sin verksamhet vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Paralleller dras till andra tvingande åtgärder såsom enskilda personers totalförsvarsplikt.[61] En ny försörjningsberedskapslag skulle kunna spela en viktig roll för att fylla denna lucka, menar utredningen. En lag av detta slag skulle enligt utredningen sätta en gemensam ram för samtliga försörjningsberedskapsavtal och ge uttryck för avtalens särart, det vill säga syftet att skydda Sveriges säkerhet. Lagen är avsedd att kunna tillämpas såväl i normaltid som vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Utredningen gör bedömningen att en så kallad fullmaktslag inte är tillräcklig, utan att det behövs en lag som alltid är tillämplig och som avser förberedelser och planering såväl i normaltid som vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig. Genom ålägganden med stöd i den föreslagna lagen ska enskilda företag kunna tvingas att bidra till försörjningsberedskapen, med beaktande av ändamålsenlighet och proportionalitetsprincipen.[62]

”En ny försörjningsberedskapslag skulle kunna spela en viktig roll.”

Enligt svensk grundlag krävs att avtalsförpliktelser är grundade i en lag som antagits av riksdagen. Vissa kvalitativa krav kan ställas på en sådan lag – den får till exempel inte gynna eller missgynna vissa företagare. Den idag gällande lagstiftningen för beredskapsavtal avser enbart förhållanden då det råder krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden som beror på att landet har varit i krig eller krigsfara eller på att krig pågår utanför landets gränser. Det saknas alltså en tvingande lagstiftning i situationer bortom de som täcks av fullmaktslagarna. Förslaget om en ny försörjningsberedskapslag har därför potentialen att förbättra den svenska författnings- och avtalsberedskapen i de förberedande faserna. Denna typ av beredskap är särskilt viktig i de fall då vi rör oss inom det obligatoriska lagområdet. Om en kris uppstår och det saknas relevant rättslig reglering antagen av riksdagen finns det i skrivande stund inte möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen inom det obligatoriska lagområdet.

9. Slutsatser och framåtblickar

Syftet med denna analys har varit att identifiera och beskriva några av de rättsliga utmaningar som kan uppstå när staten söker stärka beredskapen och bygga ett uthålligt civilt försvar tillsammans med privata aktörer. Primärt har det handlat om grunderna för offentlig-privat samverkan, det vill säga dels avtal, dels det allmännas möjlighet att ålägga privata aktörer att

61. SOU 2025:68, s. 97.
62. SOU 2025:68, s. 195–196.

planera och agera, liksom hanteringen av de ekonomiska konsekvenserna av sådana avtal och åligganden.

Utifrån de utmaningar som har identifierats kan följande slutsatser dras:

- Svensk författnings- och avtalsberedskap bör förbättras genom att det allmännas styrning av näringslivet förtydligas vad gäller risk- och sårbarhetsanalyser samt planering och genomförande av arbetet med att bygga upp beredskap.
- Regioner och kommuner har olika geografiska särdrag och behov, och därmed varierar också infrastrukturen, antalet aktörer att förhålla sig till och kompetenserna. Det finns frågetecken kring förutsättningarna att hantera detta i nationella risk- och sårbarhetsanalyser, upphandlingar och olika typer av avtal.
- Frågan om i vilken grad föreskriftsmakt vad gäller näringslivets roll och ansvar i det civila försvaret kan och bör delegeras till regering och myndigheter får fortsatt anses oklar, vilket medför en risk för ineffektivitet och bristande förutsebarhet.

”Huvudregeln är att rättsstatlighet och legalitet ska råda även vid en allvarlig kris, krigsfara eller krig.”

Huvudregeln är att rättsstatlighet och legalitet ska råda även vid en allvarlig kris, krigsfara eller krig, liksom vid alla förberedelser, inklusive planeringen, som krävs för att upprätta en god beredskap. Förutsebarhet och tydlighet vad gäller rättigheter och skyldigheter tillsammans med en tydlig organisationsstruktur, styrning och ansvarsfördelning främjar effektivitet och uthållighet såväl i planeringen inför som agerandet vid en eventuell kris, krigsfara eller krig. Därutöver är flexibilitet och frivillighet en grundbult vad gäller det allmännas förhållande till näringslivet, så länge vi inte befinner oss i totalförsvarsfasen. En kritik som förs fram av Riksrevisionen är att kravet på att beakta totalförsvaret i all planering är så generellt att det inte är effektivt som styrning under planerings- och uppbyggnadsfasen. Denna otydlighet har enligt Riksrevisionen påverkat förmågan att bygga upp det civila försvaret negativt.[63]

I betänkandet *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap* beskrivs de olika delarna för uppbyggnad och genomförande av svensk försörjningsberedskap. Vid tecknande av ”vanliga” avtal måste befintliga upphandlingsregler beaktas, men utredningen föreslår att upphandlingslagarna tillförs ett krav på beaktande av beredskapsfrågor. Det finns dock avtal som inte omfattas av vare sig upphandlingslagarna eller EU-rätten, och för dessa föreslår utredningen att försörjningsberedskapsavtal ska inrättas, så kallade F-avtal.[64]

I betänkandet beskrivs också svagheterna med ett system som enbart bygger på frivillighet och avtal. I stället presenteras ett förslag som innefattar både beredskapsavtal och en försörjningsberedskapslag, vilket alltså innebär en styrning av näringslivet som bygger på både avtal och författning. Däri ingår en tvingande reglering för företag som liknar den som finns för enskilda inom ramen för totalförsvarsplikten. Syftet är att ge det allmänna befogenheter att tvinga företag att vidta åtgärder för att främja försörj-

63. Riksrevisionen (2025), s. 38.

64. SOU 2025:68, s. 20–21.

”Utredningens slutsats är att en kombination av avtal och tvingande lagstiftning är den mest effektiva lösningen.”

ningsberedskapen vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Utredningens slutsats är att en kombination av avtal och tvingande lagstiftning är den mest effektiva, långsiktiga och förutsebara lösningen för att stärka försörjningsberedskapen. Det rekommenderas att en utredning tillsätts för att utreda de juridiska förutsättningarna och det exakta innehållet i en ny försörjningsberedskapslag.

10. Rekommendationer

De rekommendationer som följer här utgår från de förmågor som krävs för att bygga upp en effektiv krisberedskap samt ett starkt civilt försvar och totalförsvar. Dessa kan delas in i två huvudgrupper: dels förmågan att planera, leda och genomföra förberedande arbete, dels förmågan att leverera vad som efterfrågas vid en kris eller höjd beredskap.

Rekommendationerna är:

- Ansvarsfördelningen mellan det allmänna och näringslivet vad gäller samtliga förmågor bör tydliggöras så att ansvar kan utkrävas på ett korrekt sätt och via relevanta kanaler – politiska, rättsliga och ekonomiska.
- Staten bör anpassa sin organisationsstruktur och bygga upp sin beställarkompetens så att den kan utgöra en ansvarsfull och pålitlig samarbetspartner i den offentlig-privata samverkan som krävs för ett stärkt samhällsskydd.
- En ökad fragmentering av lagstiftningen riskerar att leda till ett ineffektivt och svåröverskådligt regelverk som är svårt att tillämpa, vilket i sin tur ger upphov till bristande förutsebarhet, rättsosäkerhet och höga transaktionskostnader. Sammantaget skapar detta ogynnsamma förutsättningar för näringslivets deltagande i uppbyggnaden av det civila försvaret. Därför behövs ett helhetsgrepp och ett tydligare rättsligt ramverk.
- Regelverket ska följa och försvara grundläggande rättsstatliga och marknadsekonomiska principer, såsom näringslivsfriheten och egendomsskyddet.
- Tydlighet och förutsebarhet i regelverket ger goda planeringshorisonter, vilket tryggar investeringar och bidrar till ekonomisk säkerhet. På så sätt skapas incitament för enskilda näringsidkare att bidra till uppbyggnaden av fredstida krisberedskap och det civila försvaret.

Referenser

OFFENTLIGA TRYCK

Direktiv 2022:72. Kommittédirektiv om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin.

Direktiv 2024:70. Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08).

Fi 2024/00068. Kontantutredningen. Departementspromemoria från Finansdepartementet.

Prop. 1993/94:117. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Prop. 2020/21:79. En tillfällig covid-19-lag.
Prop. 2024/25:34. Totalförsvaret 2025–2030.
Prop. 2024/25:155. Stärkt konstitutionell beredskap.
SOU 2019:51. Näringslivets roll inom totalförsvaret. Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet.
SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
SOU 2023:16. Staten och betalningarna. Betänkande av Betalningsutredningen.
SOU 2023:75. Stärkt konstitutionell beredskap. Betänkande av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.
SOU 2024:19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. Delbetänkande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.
SOU 2025:68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. Slutbetänkande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.

LITTERATUR OCH RAPPORTER

Ingemarsdotter, J. (2024). *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*. FOI Memo 8482. Totalförsvarets forskningsinstitut.
Johansen, T. O. (2024). *Krisjuridik – rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. Norstedts Juridik.
Jonsson Cornell, A. (2024a). ”Kris, hot och försvar i regeringsformen”. *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(3), s. 611–625.
Jonsson Cornell, A. (2024b). ”Legislative Powers in a Peace Time Crisis: A Nordic Perspective”, i: *Constitutional Law in the Scandinavian Countries: A Tribute to the Instrument of Government 1974–2024*, red. Karin Åhman, s. 59–70. Stockholm Institute for Scandinavian Law.
Hirschfeldt, J. och Petersson, O. (2020). *Rättsregler i kris*. Dialogos Förlag.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025). ”MSB sluter första beredskapsavtalet på flera decennier”, https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2025/april/msb-sluter-forsta-beredskapsavtalet-pa-flera-decennier/, nedladdad 2025-09-25.
Riksrevisionen (2025). *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. RiR 2025:4.

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.